

**Stellungnahme des KOK e.V. zum Entwurf eines Gesetzes vom 24.10.2012
zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und
des Rates vom 05. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des
Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des
Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates**

Im Rahmen der vom BMJ durchgeführten Verbandsbeteiligung
Aktenzeichen: II – A 2-9520/9-9—6-4-2 25 535/2012

Berlin, den 22.11.2012

KOK e.V.
Kurfürstenstr. 33
10785 Berlin
Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76
Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86
e-mail: info@kok-buero.de
www.kok-buero.de

Inhalt

Einleitung.....	3
I. Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz vom 24.10.2012.....	4
1. Artikel 1: Änderungen des Strafgesetzbuches	4
1.1 Zu Nummer 1 und 2.....	4
1.2 Zu Nummer 3 (§ 232 Absatz 3 StGB)	4
a. Zu Buchstabe a (Nummer 1) § 232 Absatz 3 Nr. 1 StGB.....	4
b. Zu Buchstabe b (Nummer 2) § 232 Absatz 3 Nr. 2	4
1.3 Zu Nummer 4 (§ 233)	5
c. Zu Buchstabe a zur Überschrift	5
d. Zu Buchstabe b (Absatz 1)	5
2. Artikel 2: Änderungen der Strafprozessordnung	8
3. Allgemeine Empfehlung: Prüfung eines Reformierungsansatzes des § 233 StGB im Rahmen des Umsetzungsgesetzes	9
II. Umsetzungsbedarf aus der Richtlinie im Hinblick auf das Strafverfahren.....	11
1. Artikel 7: Beschlagnahme und Einziehung	11
2. Artikel 8: Verzicht auf Strafverfolgung/Straffreiheit der Opfer	13
3. Artikel 9: Ermittlung und Strafverfolgung	14
4. Artikel 9 Absatz 3 iVm Artikel 18 Absatz 3: Schulungen.....	14
5. Artikel 12 Absatz 2: Zugang zur Rechtsberatung.....	15
6. Artikel 12: Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlung und Strafverfahren.....	17
7. Artikel 15: Schutz von Kindern bei Strafermittlungen und Strafverfahren	21
III. Weiterer Umsetzungsbedarf	22
1. Artikel 11: Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels	23
2. Artikel 13 ff: Bestimmungen der Richtlinie zu minderjährigen Opfern von Menschenhandel.....	32
3. Artikel 14: Unterstützung und Betreuung von Kindern, die Opfer sind.....	34
4. Artikel 16: Unterstützung, Betreuung und Schutz von unbegleiteten Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind	35
5. Artikel 17: Entschädigung der Opfer	36
6. Artikel 18 Absatz 2: Prävention	39
7. Artikel 19: Nationale Berichterstatter oder gleichwertige Mechanismen	39

KOK – Stellungnahme vom 21.11.2012 zum Entwurf eines Gesetzes vom 24.10.2012 zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates vom 05. April 2011

Einleitung

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess - KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK bildet nicht nur bundes-, sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich alle in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Der KOK begrüßt das Vorhaben der Umsetzung der „Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI“ vom 05.04.2011 mit dem Ziel, neben einer Verbesserung der Strafverfolgung und Verhinderung von Straftaten auch einen besseren Schutz der Opfer¹ zu erreichen. Der KOK bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie vom 24.10.2012 durch das Bundesministerium der Justiz (BMJ).

Zum Verständnis für die weiteren Inhalte unserer Stellungnahme möchten wir auf folgenden Sinn und Zweck der EU-Richtlinie hinweisen: Die Richtlinie sieht gemäß dem Erwägungsgrund Nummer 7 ausdrücklich ein integriertes, ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen bei der Bekämpfung des Menschenhandels vor. Demzufolge soll neben einer rigoroseren Prävention und Strafverfolgung auch und insbesondere der Schutz der Rechte der Opfer vorrangiges Ziel der Richtlinie sein. Folglich prüft der KOK über die strafrechtlichen und strafprozessualen Vorschriften, und damit über den Referentenentwurf hinausgehend vollumfänglich den Umsetzungsbedarf als ganzheitlichen Ansatz.

Diese Stellungnahme besteht daher aus drei Teilen:

Im ersten Teil wird auf den vom BMJ vorgelegten Entwurf des Umsetzungsgesetzes eingegangen.

Im zweiten Teil prüft der KOK den weiteren Bedarf hinsichtlich der Regelungen im Zusammenhang mit dem Strafverfahren.

¹ Die EU-RiLi verwendet die Terminologie „Opfer“, die wir beibehalten. Wir weisen aber darauf hin, dass sie von einigen Stellen als problematisch angesehen wird. Diese ziehen die Bezeichnung „Betroffene“ vor.

Im dritten Teil wird der aus unserer Sicht über den Entwurf des Umsetzungsgesetzes hinausgehende Umsetzungsbedarf dargestellt.

Der KOK stellt in seiner Stellungnahme die Probleme und Empfehlungen seiner Mitgliedsorganisationen aus Sicht der Praxis der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel dar.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz vom 24.10.2012

1. Artikel 1: Änderungen des Strafgesetzbuches

1.1 Zu Nummer 1 und 2

gibt der KOK keine Stellungnahme ab, da es sich hierbei lediglich um redaktionelle Änderungen bezüglich der Änderung des Inhaltsverzeichnisses und der Überschrift handelt.

1.2 Zu Nummer 3 (§ 232 Absatz 3 StGB)

a. Zu Buchstabe a (Nummer 1) § 232 Absatz 3 Nr. 1 StGB

aa. Gesetzesentwurf

In Nummer 1 werden die Wörter „ ein Kind (§ 176)“ durch die Worte „eine Person unter achtzehn Jahre“ ersetzt.

bb. Diskussion

Die Erhöhung der Schutzaltersgrenze in dem Qualifikationstatbestand des § 232 Absatz 3 StGB ist zu begrüßen. Damit wird die Richtlinie, welche Kinder als besonders schutzbedürftig ansieht und als besonders vulnerable Personengruppe einstuft (siehe Erwägungsgrund Nummer 8), sachgerecht umgesetzt. Die Qualifikation hat eine Straferhöhung zur Folge, auch dies ist eine folgerichtige Umsetzung der Richtlinie (siehe Erwägungsgrund Nummer 12).

cc. Stellungnahme

Der KOK unterstützt diese Änderung.

b. Zu Buchstabe b (Nummer 2) § 232 Absatz 3 Nr. 2

aa. Gesetzesentwurf

In Nummer 2 werden vor dem Wort „in“ die Wörter „wenigstens leichtfertig“ eingefügt.

bb. Diskussion und Stellungnahme

Der KOK unterstützt diese Änderung.

1.3 Zu Nummer 4 (§ 233)

c. Zu Buchstabe a zur Überschrift

d. Zu Buchstabe b (Absatz 1)

aa. Gesetzesentwurf

In dem Entwurf werden als weitere Zwecke des Menschenhandels die Ausnutzung von Betteltätigkeiten und die Begehung strafbarer Handlungen sowie die Organentnahme aufgenommen. Ferner werden in § 233 Absatz 1 Satz 2 die Wörter Sklaverei, Leibeigenschaft sowie Schuldknechtschaft gestrichen. Stattdessen wird eingefügt „zu einer der in Satz 1 bezeichneten Handlungen oder in eines der dort bezeichneten Verhältnisse bringt“.

bb. Diskussion und Stellungnahme

Zu Satz 1 Nummer 2: Ausnutzung von Betteltätigkeiten

Der KOK begrüßt grundsätzlich die Aufnahme der Ausnutzung von Betteltätigkeiten. Hierdurch wird die Richtlinie sachgerecht umgesetzt. Zudem wird den Realitäten und Erfahrungen der Praxis entsprochen, welche immer wieder von Fällen der Ausnutzung von Betteltätigkeiten berichtet.

In der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Umsetzungsvariante sehen wir jedoch drei Probleme:

(1) Die systematische Einbettung

Fraglich ist, was unter der Aufnahme und Fortsetzung von Betteltätigkeiten verstanden wird. In diesem Zusammenhang ist die strukturelle Neuordnung des Tatbestandes zu prüfen. Die Betteltätigkeit wird nunmehr unter Absatz 1 Nummer 2 mit den bisherigen Regelungen „zu der Aufnahme oder Fortsetzung der Beschäftigung bei dem Täter oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer ArbeitnehmerInnen stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben“, in eine Gesamt Nummerierung aufgenommen. Fraglich ist, ob diese Zusammenlegung und systematische Neuordnung im Einklang mit dem Effektivitätsgrundsatz steht.

Die Richtlinie verweist in ihren Erwägungsgründen (Nr. 11) auf die Notwendigkeit, die Ausnutzung von Betteltätigkeiten als eine Form der Zwangsarbeit im Sinne des Übereinkommens Nr. 29 der ILO von 1930 zu sehen. Gemäß Artikel 2 des Übereinkommens gilt als „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.

Der KOK sieht es daher als fragwürdig an, die Aufnahme dieser (Zwangs-)Betteltätigkeiten gleichzusetzen mit anderen Erwerbstätigen, wie es unter der Nummer 2 nunmehr erfolgt, auch wenn diese in einem auffälligen Missverhältnis stehen.

Wir empfehlen vielmehr die Aufnahme und Fortsetzung der Betteltätigkeit bewusst innerhalb einer eigenen Nummerierung aufzuführen, um den Unrechtsgehalt besser darzustellen. Ansonsten ist es möglich, dass die besondere Form der Zwangsarbeit/erzwungen Dienstleistung, welche in Form der Ausnutzung der Betteltätigkeit durch die EU-Richtlinie verstanden werden will, nicht als solche in der Praxis erkenntlich ist. Laut der Richtlinie im Erwägungsgrund Nummer 11 werden die Organentnahme und die Ausnutzung strafbarer Handlungen als weitere Ausbeutungsformen gezählt, welche nicht explizit unter die Zwangsarbeit fallen.

→ Der KOK empfiehlt daher, die Betteltätigkeit in einer eigenen Nummerierung aufzunehmen.

(2) Die Definition

Definition der Betteltätigkeit:

Fraglich ist, ob nicht eine gesetzliche Definition aufgenommen werden könnte, was unter der Betteltätigkeit verstanden wird. In der Praxis werden in diesem Zusammenhang immer wieder Fälle diskutiert, ob beispielsweise auch Straßenmusiker etc. unter diese Ausbeutungsform fallen könnten. Durch eine Klarstellung und eine Definition würden rechtliche Unklarheiten beseitigt und die Prüfung des Vorliegens rechtlicher Voraussetzungen für die Praxis würde erleichtert.

Definition des auffälligen Missverhältnisses:

In der Praxis hat die bisherige Voraussetzung des „in einem auffälligen Missverhältnis (...) stehen“ zu Schwierigkeiten in der Beweisbarkeit vor Gericht geführt. Diese Tatbestandsalternative räumt einen weiten Auslegungsspielraum ein. Der KOK würde daher empfehlen, im Rahmen des Umsetzungsgesetzes eine Klarstellung darüber vorzunehmen wann von einem solchen Missverhältnis ausgegangen werden kann. Konkret heißt dies, dass es einen Maßstab geben sollte anhand dessen das Vorliegen eines auffälligen Missverhältnisses festgestellt werden kann. Sicherlich ergibt sich daraus die Schwierigkeit, dass man sich dann immer an diesem Wert orientiert.

- Der KOK empfiehlt daher zur besseren Handhabung des Straftatbestandes eine Definition der „Betteltätigkeit“ sowie des „auffälligen Missverhältnisses“ vorzunehmen. Alternativ könnte dies auch in der Gesetzesbegründung erfolgen.

(3) Die Tathandlung: „Dazu bringen“

In Fachkreisen wird die Tathandlung „dazu bringen“ kontrovers diskutiert. Diese Tathandlung wird so verstanden, dass jede ursächliche Herbeiführung einer ausbeuterischen Beschäftigung, gleichgültig auf welche Art und Weise, zum Beispiel auch durch das Schaffen einer günstigen Gelegenheit oder durch ein schlichtes Angebot, den Tatbestand erfüllt. Wesentlich ist hierbei, dass die TäterInnen, den Willen des durch die Zwangslage bereits in der Willensentschlussfreiheit beeinträchtigten Opfers beeinflussen müssen. Dies liegt nicht vor, wenn das Opfer bereits von sich aus zu einer Beschäftigung zu schlechten Arbeitsbedingungen bereit ist.²

Genau an dieser Stelle stellt die Praxis (Strafverfolgungsbehörden, Fachberatungsstellen) Probleme fest: In den Fällen, in denen sich nicht von vornherein ausschließen lässt, dass die Betroffenen das Angebot der TäterInnen annehmen wollten, ist die Tathandlung des „dazu Bringens“ nicht erfüllt. Als Fälle werden beispielsweise benannt: (Wiederholte) Rückkehr in die Herkunftsländer oder wenn eine Person mehrere ausbeuterische Arbeitsverhältnisse eingeht. Ebenso in Fällen, in denen der Zwang oder die Täuschung nicht von den TäterInnen in Deutschland ausgeübt wird sondern von Personen aus den Herkunftsländern. Diese Formen der Ausbeutung kommen in der Praxis vor, werden aber nicht vom § 233 StGB erfasst.

- Der KOK schlägt an dieser Stelle keine neue Formulierung der Tathandlung vor, da die Prüfung einer solchen neuen Begrifflichkeit seitens des BMJ erfolgen sollte. Wir weisen jedoch auf dieses bestehende Problem hin und bitten das BMJ darum, die Problematik zu erkennen und mögliche Änderungen im Rahmen des Umsetzungsgesetzes zu prüfen.

Zu Satz 1 Nummer 3: Ausnutzen strafbarer Handlungen

Die Begründung verweist darauf, dass mit diesem Tatbestand die Ausnutzung einer Person zur Begehung unter anderem von Taschendiebstahl, Ladendiebstahl, Drogenhandel oder ähnlichen Handlungen erfasst werden soll. Die Praxis hat häufig über Fälle dieser Art berichtet.³

- Der KOK sieht eine Erweiterung des Straftatbestandes als dringend notwendig an und begrüßt daher die Aufnahme der Nummer 3 „zur Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen“ in den § 233 Absatz 1, Satz 1 vollumfänglich.

² BGH, StV 2010, S. 296

³ Vgl. hierzu auch die „Stellungnahme des KOK zur Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates vom 05. April 2011“ vom 18.08.2011

Zu Satz 1 Nummer 4: Organentnahme

Hierzu ist im Erwägungsgrund ausgeführt, dass die Organentnahme in Zusammenhang mit dem Organhandel steht und eine schwere Verletzung der Menschenwürde und der körperlichen Unversehrtheit darstellt. Der KOK teilt diese Auffassung.

- ➔ Die Erweiterung des Tatbestandes ist ebenfalls zu begrüßen. Es ist erforderlich, dass hier aus Klarstellungsgründen die Organentnahme aufgenommen worden ist.

Allgemeine Problematik: der Strafrahmen

Der Strafrahmen, welcher in Artikel 4 der Richtlinie vorgeschlagen wird, ist schon umgesetzt bzw. wird nunmehr umgesetzt mit der Erweiterung der Qualifikation. Es besteht daher tatsächlich kein weiterer zwingender Umsetzungsbedarf. Dennoch möchte der KOK auf folgende zwei Punkte hinweisen:

In Nummer 3 des Artikels 4 wird für den Fall, dass die Straftat von einem Beamten/einer Beamtin in Ausübung des Amtes begangen wurde aufgenommen, dass dies als erschwerender Fall gilt. Bislang fehlt diese Art der Qualifikation im deutschen Recht unter § 232 Absatz 5 StGB.⁴

Wir bitten ebenfalls an dieser Stelle um Prüfung.

Abschließend möchte der KOK darauf hinweisen, dass in der Praxis häufig die bereits bestehenden Strafrahmen für die MenschenhändlerInnen nicht ausgenutzt werden. Fraglich ist daher, ob eine Erhöhung des Strafrahmens auch in der Verurteilungspraxis zu höheren Strafen führen könnte.

- ➔ Der KOK bittet daher ebenso, diese Problemanzeige aus der Praxis auf eine rechtliche Umsetzungsmöglichkeit hin zu prüfen.

2. Artikel 2: Änderungen der Strafprozessordnung

aa. Gesetzesentwurf:

In § 100 c Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe g der Strafprozessordnung werden nach dem Wort Arbeitskraft die Wörter „und anderweitige Ausbeutung“ hinzugefügt.

bb. Diskussion und Stellungnahme:

- ➔ Auch hierzu muss der KOK keine Stellungnahme abgeben, da diese Änderung lediglich aufgenommen worden ist, um den neu gefassten § 233 StGB als Anlasstat im selben Umfang wie andere Fälle des Menschenhandels für die akustische Wohnraumüberwachung aufzunehmen.

⁴ Eine passende Qualifikation für die Begehung der Tat im Amt gibt es nur für einzelnen Tatbestandteile wie z.B. die Körperverletzung im Amt, § 340 StGB.

3. Allgemeine Empfehlungen

Prüfung einer insgesamt Neuordnung der strafrechtlichen Regelungen zu Menschenhandel – neuer Reformierungsansatz

Der KOK empfiehlt zur Verdeutlichung und zum besseren Verständnis in der Praxis sowie aus Effektivitätsgründen zu prüfen, ob nicht insgesamt eine Neuordnung der strafrechtlichen Regelungen zu Menschenhandel vorgenommen werden sollte. Hierzu wurden in Fachkreisen bereits verschiedene Empfehlungen ausgearbeitet, welche dem BMJ vorliegen. Die eingebrachten Vorschläge gehen dahin, dass insgesamt ein neuer Kriminalisierungsansatz formuliert werden sollte, welcher die sogenannte „Pyramide der Arbeitsausbeutung“ abbildet.⁵ Formen der Arbeitsausbeutung, die unter Ausnutzung einer Schwächesituation stattfinden aber noch nicht die strafrechtlichen Merkmale des Menschenhandels erfüllen, sollten demnach mit in Form von objektiven Kriterien der Arbeitsausbeutung an sich erfasst werden. Hintergrund solcher Überlegungen sind Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Wissenschaft und Praxis. Eine solche Erkenntnis ist die Feststellung, dass von einer so genannten „Pyramide der Arbeitsausbeutung“⁶ ausgegangen werden kann, in welcher die Übergänge fließend sind. Im Rahmen einer vom BMAS in Auftrag gegebenen und vom KOK koordinierten Studie wurde festgestellt, dass Arbeitsausbeutung ein kontinuierliches Phänomen ist, für das weniger ein wachsendes Missverhältnis zwischen Arbeitsleistung und Entgelt typisch ist, sondern die Zunahme des auf die Betroffenen ausgeübten Drucks.⁷ Die Arbeitsausbeutung beginnt demzufolge mit einvernehmlichen Arbeitsverhältnissen zu ungünstigeren Bedingungen, steigert sich zu Arbeitsverhältnissen mit strafrechtlich relevanter Ausbeutung und endet in der Spitze mit Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, d.h. es werden Zwangselemente, Täuschung, Nötigung, Gewalt eingesetzt.

Empfohlen werden daher eine Neustrukturierung des Menschenhandelstatbestandes so wie im internationalen Gebrauch geläufig unter § 233 a StGB, welcher sich auf die Rekrutierung beziehen würde, sowie die Schaffung von Ausbeutungsformen, um entsprechend der Pyramide der Arbeitsausbeutung der Arbeitsausbeutung (in ihren verschiedenen Abstufungen) und dem tatsächlichen Menschenhandel zu entsprechen wie zum Beispiel von Prof. Dr. Renzikowski vorgeschlagen im Sexualstrafrecht oder in den Straftatbeständen des Arbeitsstrafrechtes.⁸

Heranzuziehen ist in diesem Zusammenhang der Rahmenbeschluss 2002/629/JI, da die Richtlinie sich auf diesen Rahmenbeschluss bezieht. Der Rahmenbeschluss hat in seinem Artikel 1 ausgeführt, dass die Ausbeutung der Person durch Arbeiten oder Dienstleistungen, mindestens einschließlich unter Zwang geleisteter Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder der Sklaverei oder der Knechtschaft ähnlicher

⁵ Siehe hierzu auch: Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert KOK, Hrsg. BMAS, Renzikowski, L1 WP 3, Seite 294

⁶ Ebd.

⁷ Ebd.

⁸ Ebd. Seite 298

Verhältnisse, sowie Ausbeutung mittels Prostitution oder anderer Formen sexueller Ausbeutung umfasst. Demzufolge hätte bereits der damalige Rahmenbeschluss anders umgesetzt werden können, indem der oben beschriebene neue Kriminalisierungsansatz hätte in das Strafrecht aufgenommen werden können. Durch den vorgeschlagenen Reformansatz würde auch erreicht werden, dass ein besseres Verständnis des Menschenhandels und eine bessere Handhabung der Straftatbestände erfolgen würde. Die Folge wäre eine Anpassung an das internationale Recht.

- Im Rahmen der Prüfung eines weiten Ansatzes bittet der KOK die Probleme aus der Praxis der Strafverfolgungsbehörden und der Fachberatungsstellen sowie die Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Renzikowski zum Anlass zu nehmen, zu prüfen, ob nicht ein neuer Kriminalisierungsansatz insgesamt gewählt werden könnte.

Prüfung einer neuen Katalogisierung der einzelnen Ausbeutungsformen

Bezogen auf den vom BMJ vorgelegten Entwurf des Umsetzungsgesetzes schlagen wir vor, allgemein eine neue Katalogisierung der Ausbeutungsformen zu prüfen, die über die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen hinausgehen:

Wir empfehlen hierzu den Artikel 2 der Richtlinie gemeinsam mit dem Erwägungsgrund 11 auszulegen. Innerhalb des Erwägungsgrundes Nummer 11 wird verdeutlicht, dass diese Richtlinie den Rahmenbeschluss 2002/629/JI mit zusätzlichen Formen der Ausbeutung erfassen möchte. Bei diesen zusätzlichen Formen wird die Betteltätigkeit als eine Unterform der Zwangsarbeit oder der erzwungenen Dienstleistung gewertet. Die weiteren Formen, wie das „Ausnutzen strafbarer Handlungen“ oder der „Organhandel“ werden im Rahmen des Erwägungsgrundes Nummer 11 nicht explizit mit als Untergruppe der Zwangsarbeit oder Betteltätigkeit angegeben. In Artikel 2 Absatz 3 wird die Ausbeutung in ihrem Umfang definiert als Ausnutzung der Prostitution und anderer Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistung, einschließlich der Betteltätigkeit, Sklaverei oder sklavereiähnlichen Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung der strafbaren Handlungen oder die Organentnahme. Der Artikel ist daher so zu verstehen, dass die Betteltätigkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme zwar als Unterkategorien aufgezählt werden, diese aber auch voneinander unabhängig sind.

Der KOK empfiehlt daher zur Verdeutlichung und zum besseren Verständnis in der Praxis, die Ausbeutungstatbestände/formen so wie es die Richtlinie in Artikel 2 Absatz 3 in Verbindung mit dem Erwägungsgrund Nummer 11 vorschlägt wie folgt neu zu katalogisieren:

- Ausbeutung der Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung (bislang geregelt in § 232 StGB)

- Zwangsarbeit, erzwungene Dienstleistungen oder anderweitige Ausbeutung, mit den Untergruppen:
 - Arbeitsausbeutung (siehe hierzu „Pyramide der Arbeitsausbeutung)
 - Betteltätigkeiten
 - Sklaverei, sklavereiähnliche Praktiken,
 - Leibeigenschaft
 - Ausnutzung strafbarer Handlungen
 - Organentnahme.
 - Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer ArbeitnehmerInnen stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit haben. Empfehlenswert ist es jedoch bei dieser Form der Ausbeutung deutlicher die Abgrenzung zu den Straftatbeständen des Lohnwuchers und zu den §§ 15 a Abs. 1 AÜG, 10 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz herauszuarbeiten, um die Regelungen effektiver zu gestalten.

Ergänzend möchten wir darauf hinweisen, dass die Richtlinie auch Adoptionshandel und Zwangsverheiratung als eine Ausbeutungsform aufnimmt. Wir bitten dies ebenfalls zu berücksichtigen.

→ Im Rahmen einer Prüfung dieser neuen Katalogisierung empfiehlt der KOK dies im Rahmen eines gesamten Reformierungsansatzes wie oben beschrieben durchzuführen.

II. Umsetzungsbedarf aus der Richtlinie im Hinblick auf das Strafverfahren

Über die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen des Strafgesetzbuches hinaus sehen wir Umsetzungsbedarf aus der Richtlinie im Hinblick auf das Strafverfahren, im Einzelnen:

1. Artikel 7: Beschlagnahme und Einziehung

Richtlinie:

Die Richtlinie schreibt in Artikel 7 die Beschlagnahme und die Einziehung der Tatwerkzeuge und der Erträge aus den Straftaten vor.

Diskussion und Stellungnahme:

Im deutschen Recht sind die Voraussetzungen für diesen Artikel 7 an sich bereits umgesetzt. Gemäß § 73 Absatz 1 Satz 2 StGB in Verbindung mit § 111i StPO kann das Vermögen der TäterInnen zunächst beschlagnahmt werden und erst wenn das Opfer

keine Schadensersatzansprüche innerhalb von drei Jahren geltend macht, kann der Staat auf diese Gelder zurückgreifen.

Der KOK möchte aber dennoch auf folgendes Problem aus der Praxis verweisen:

Die Umsetzung dieser Normen erweist sich in der Praxis als schwierig. Im Jahr 2011 wurden lediglich in 12 Ermittlungsverfahren (2 %) vermögenssichernde Maßnahmen durchgeführt.⁹

Die Durchführung der vermögenssichernden Maßnahmen ist laut der Rückmeldung der Praxis nicht immer erfolgreich. Die Praxis berichtet, dass eine erfolgreiche Vermögenssicherung z.B. daran scheitert, dass die TäterInnen ihr tatsächliches Vermögen verschleiern oder umverteilen. Die Gewinnabschöpfung wird von der Praxis als anspruchsvoll und zum Teil schwierig beschrieben¹⁰, wobei unklar ist, welche Hindernisse genau existieren. Nicht geklärt ist beispielsweise, ob dies an den gesetzlichen Regelungen an sich liegt oder Probleme in der Rechtsdurchsetzung (z.B. fehlende personelle oder sachliche Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden) gegeben sind.

Diese offenen Fragen müssen jedoch geklärt werden, da auch laut dem Bundeslagebild Menschenhandel des BKA aus dem Jahr 2011¹¹ die Menschenhandelsbekämpfung nur dann nachhaltig gelingen kann, wenn auch die daraus resultierenden Gewinne entzogen werden können.

Die Geltendmachung der Ansprüche innerhalb einer Frist von drei Jahren ist oftmals in Gänze ausgeschlossen, wenn die Geschädigten sich im Ausland befinden oder sich der Bedeutung des Verfahrens nicht bewusst sind und/oder sich aus sonstigen Gründen nicht um einen vollstreckbaren Titel kümmern (können). Insgesamt wird von den Strafverfolgungsbehörden/der Praxis angemerkt, dass eine Verbesserung in diesem Bereich sehr vorteilhaft wäre, da nicht nur die TäterInnen empfindlich getroffen wären und ihrer Ressourcen entzogen, sondern auch die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche der Betroffenen wesentlich verbessert werden könnte.¹² Laut Erwägungsgrund Nummer 13 sollte die Verwendung der beschlagnahmten und eingezogenen Tatwerkzeuge und der Erträge aus den Straftaten zur Unterstützung und zum Schutz der Opfer, einschließlich der Entschädigung der Opfer dienen.

➔ Der KOK empfiehlt gemäß dem Erwägungsgrund Nummer 13 der Richtlinie, dass eingezogene Erträge der TäterInnen den Betroffenen und/oder den Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zufließen sollten, um so letztlich die Unterstützung der Betroffenen zu stärken. Zudem sollten die Länder in

⁹ Bundeslagebild Menschenhandel, BKA, 2011, Seite 7

¹⁰ Siehe hierzu auch Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert KOK, Hrsg. BMAS, Kestermann, Rump, Busse, LI WP 2, Seite 119

¹¹ Bundeslagebild Menschenhandel, BKA, 2011, Seite 14

¹² Siehe hierzu auch Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert KOK, Hrsg. BMAS, Kestermann, Rump, Busse, LI WP 2, Seite 119

- Erwägung ziehen, Länderfonds für Betroffene von Menschenhandel einzurichten, die sich bspw. aus abgeschöpften Vermögen speisen.
- ➔ Vorab sollte jedoch eine wissenschaftliche Studie prüfen, wo genau die Probleme bei der Vermögensabschöpfung liegen und die Ergebnisse dieser Studie sollten in Fachkreisen diskutiert, zur Kenntnis genommen und für weitere Überlegungen herangezogen werden.
 - ➔ Herangezogen werden sollten auch die Erfahrungen aus anderen Mitgliedsstaaten der EU.

2. Artikel 8: Verzicht auf Strafverfolgung/Straffreiheit der Opfer

Richtlinie:

Die Richtlinie schreibt in Artikel 8 in Verbindung mit dem Erwägungsgrund Nummer 14 vor, dass die Betroffenen wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren, gezwungen waren, nicht strafrechtlich zu verfolgen sind und von einer Bestrafung abgesehen werden sollte.

Diskussion und Stellungnahme:

Die gesetzliche Regelung hierzu findet sich in § 154 c Absatz 2 StPO. Fraglich ist, ob diese Regelung ausreichend ist. Der Zweck der Vorgaben der Richtlinie ist es, klarzustellen, dass es sich bei den Betroffenen von Menschenhandel um Opfer handelt und nicht um TäterInnen und sie vor weiterer Kriminalisierung geschützt werden müssen. Gerade im Hinblick der Ergänzung des Tatbestandes des § 233 StGB mit der neuen Ausbeutungsform des Ausnutzens strafbarer Handlungen ist es erforderlich klarzustellen, dass die Betroffenen in diesem Fall unter Zwang diese Handlungen begangen haben und hierfür nicht sanktioniert werden dürfen. Es ist zu vermuten, dass wenn eine eindeutige und klare Regelung zur Einstellung der Straftaten für alle Betroffenen des Menschenhandels aufgenommen werden würde, dies sich auch positiv auf das Anzeigeverhalten der Betroffenen auswirkt.¹³

Der Artikel 8 spricht zwar davon, dass die nationalen Behörden die Befugnis haben, von einer Strafverfolgung abzusehen. Der Erwägungsgrund Nummer 14 beschreibt dies jedoch konkreter, indem er ausführt, dass die Opfer von Menschenhandel vor strafrechtlicher Verfolgung oder Bestrafung geschützt werden sollen.

§ 154 a StPO ist lediglich eine Kann-Bestimmung. Es liegt letztlich im Ermessen der Staatsanwaltschaft, ob eine Einstellung erfolgt.

¹³ Siehe hierzu auch Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert KOK, Hrsg. BMAS, Kestermann, Rump, Busse, LI WP 2, Seite 118

- Der KOK empfiehlt, eine Sollvorschrift einzuführen. Denn nur so kann für die Betroffenen sichergestellt werden, dass sie vor weiteren Repressalien geschützt sind, wenn sie sich zu einer Aussage entschließen. Es kann nicht sein, dass sie im Falle einer Aussage, die an sich schon mit vielen Nachteilen wie beispielsweise der eigenen Gefährdung durch die TäterInnen verbunden ist, zudem noch befürchten müssen, selbst bestraft zu werden. Hier ist Gewissheit notwendig, daher wird empfohlen, im Wortlaut des § 154 StPO die Vorschriften des StGB zu Menschenhandel aufzunehmen. Wir verweisen hierbei auf die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Renzikowski.¹⁴

3. Artikel 9: Ermittlung und Strafverfolgung

Richtlinie:

In Absatz 2 ist die Verpflichtung enthalten, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, die Verfolgung der unter Artikel 2 und 3 genannten Taten an Minderjährigen auch noch nach Erreichung der Volljährigkeit der Opfer zu ermöglichen.

Diskussion und Stellungnahme:

Der KOK begrüßt den Absatz 2 und sieht die Notwendigkeit der einheitlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten als gegeben an: Wir möchten hierbei insbesondere auf folgende Lücke im deutschen Strafgesetzbuch hinweisen: Für alle Taten nach §§ 232ff StGB gilt gemäß § 78 Abs. 3 Nr. 4 die fünfjährige Verjährungsfrist bzw. nach § 78 Abs. 3 Nr. 3 eine zehnjährige Verjährungsfrist. Nach § 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB ruht die Verjährung bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres des Opfers bei Straftaten nach den §§ 174 bis 174c und 176 bis 179. Das Ruhen erfasst alle auf §§ 174 bis 174c und 176 bis 179 fußenden Strafbarkeitsfälle einschließlich Teilnahme, Versuch und versuchter Beteiligung. Die Verjährung der Strafbarkeit aus anderen Straftatbeständen ruht dagegen nicht, selbst wenn deren Verwirklichung auf einer idealkonkurrierend aus §§ 174 bis 179 StGB strafbaren Tat beruht. Demnach fehlt eine ausdrückliche Regelung zum Ruhen der Verjährung bis zum Erwachsenenalter eines minderjährigen Opfers von Menschenhandel.

- Der KOK empfiehlt eine Anpassung der rechtlichen Regelungen.

4. Artikel 9 Absatz 3 iVm Artikel 18 Absatz 3: Schulungen

Richtlinie:

Hiernach sollen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die für strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung in Bezug auf die Straftaten des Menschenhandels zuständigen Personen, Stellen oder Dienste geeignete Schulungen erhalten. In Artikel 18 Absatz 3 wird unter dem Aspekt

¹⁴ Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert vom KOK, Hrsg. BMAS, Renzikowski L1 WP 3, S. 259 ff.

Prävention noch hinzugefügt, dass die Mitgliedstaaten die regelmäßigen Schulungen von Beamten fördern sollen, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potentiellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, damit sie wissen, wie diese zu erkennen sind und wie mit ihnen umgegangen werden kann.

Diskussion und Stellungnahme:

Fraglich ist, ob diese Maßnahme in Deutschland tatsächlich umgesetzt ist.

Als Zielgruppe der Schulungen sind alle BeamtInnen benannt, die in Kontakt mit den Betroffenen geraten können. Als wesentlich erachtet der KOK neben der Schulung von PolizeibeamtInnen - dies erfolgt in der Praxis durch das Bundeskriminalamt sowie durch die Fachberatungsstellen - auch die Schulung weiterer Berufsgruppen wie GrenzschutzbeamtInnen, Angestellter oder BeamtInnen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, KonsularbeamtInnen, ArbeitsaufsichtsbeamtInnen, EntscheiderInnen im Asylverfahren (MitarbeiterInnen beim BAMF), MitarbeiterInnen bei den Ausländer- und Sozialbehörden, Fachkräfte im Gesundheitswesen, MitarbeiterInnen in Jugendämtern sowie die Justiz insgesamt. Wesentlich ist hierbei, dass nicht nur die AkteurInnen in großen Städten erreicht werden, sondern auch in den ländlichen Gebieten.

Der KOK gibt zu bedenken, dass die von der Richtlinie vorgeschriebene Sicherstellung sowie die ebenfalls von der Richtlinie vorgeschriebenen regelmäßigen Schulungen bislang nicht in Deutschland umgesetzt werden. Häufig ist es in der Praxis so, dass gerade solche Schulungen Projektcharakter haben. Damit ist jedoch weder eine Sicherstellung noch eine Regelmäßigkeit gewährleistet.

- ➔ Der KOK empfiehlt daher, das Thema Menschenhandel bundesweit in die Ausbildungs- und Fortbildungs-Curricula der oben genannten Zielgruppen aufzunehmen. Zudem sollten konkrete Angaben gemacht werden, wie und von wem diese Schulungsprogramme durchzuführen sind und wer für die Finanzierung in welchem Umfang aufkommen soll. Ein Bestandteil dieser Schulungen sollte regelmäßig die Themen Opferschutz, Opferrechte sowie Traumatisierung, Dokumentation und Beweismittelsicherung, insbesondere unter dem Aspekt der Geltendmachung von Löhnen und Schadensersatz sowie eine Darstellung der bestehenden Unterstützungsstrukturen, sprich der FBS, sein.
- ➔ Empfehlenswert wären hierbei eine gesetzliche Festschreibung von Schulungen sowie die Bereitstellung der notwendigen Mittel.

5. Artikel 12 Absatz 2: Zugang zur Rechtsberatung

Richtlinie:

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie sollen Betroffene Zugang zur Rechtsberatung erhalten sowie Zugang zur rechtlichen Vertretung, auch zum Zweck der Geltendmachung einer

Entschädigung. Rechtsberatung und rechtliche Vertretung sind unentgeltlich, wenn das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt.

Diskussion und Stellungnahme:

In Bezug auf den von der Richtlinie geforderten Zugang zu Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung und dessen Umsetzung in Deutschland sieht der KOK zwei aktuelle Probleme:

Problem 1: Beratungshilfescheine und Prozesskostenhilfe:

Die erste Stufe der Übernahme von Kosten für die Rechtsberatung besteht häufig in Form der Beratungshilfescheine. Hier existieren in der Praxis große Probleme. Bei nicht solventen Kommunen wird die Beantragung der Beratungshilfescheine zum Teil kategorisch abgelehnt. Auch die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtsberatung beispielsweise um die Entschädigungsansprüche gerichtlich geltend zu machen ist nur eingeschränkt möglich. Es existiert zwar die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen. Allerdings wird hierbei vom Gericht zunächst geprüft und abgewogen, ob die Klage Aussicht auf Erfolg hat. Es besteht grundsätzlich die Gefahr, dass dies negativ vom Gericht entschieden wird, so dass die Betroffenen das finanzielle Risiko des PKH-Prüfverfahrens tragen müssen und somit davor zurückschrecken, ihre Ansprüche geltend zu machen.

→ Der KOK empfiehlt daher, bessere Bedingungen zum Zugang zur Rechtsberatung zu schaffen und im Rahmen der Prozesskostenhilfe die Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage bei der Zielgruppe der Opfer von Menschenhandel eng im Hinblick einer positiven Bewertung auszulegen. Aktuelle gesetzliche Vorhaben, welche sich insgesamt noch einschränkender auswirken, nimmt der KOK mit Besorgnis zu Kenntnis und verweist auf weitere Stellungnahmen u.a. von den Gewerkschaften¹⁵.

Problem 2: Nebenklage:

Die Möglichkeiten der Nebenklage in § 395 StPO und der Beordnung eines Opferanwaltes gemäß § 397 a StPO sind nach Absatz 1 Nr. 1 nur dann gegeben, wenn die fragliche Tat ein Verbrechen war. Dies ist bei den §§ 232 und 233 StGB in den Fällen der Qualifizierungstatbestände der Fall, wie zum Beispiel bei § 233 Absatz 3 oder § 232 Absatz 3 und 4 StGB. In den übrigen Fällen ist der Anwalt/ die Anwältin als Beistand zu bestellen, wenn der/die NebenklägerIn seine/ihre Interessen selbst nicht ausreichend wahrnehmen kann. Dies ist beispielsweise der Fall bei ausländischen Opfern von Menschenhandel, wenn sie die deutsche Sprache und das deutsche Rechtssystem nicht kennen. Mit dieser Regelung wird jedoch nicht die gesamte Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel erfasst.

¹⁵ www.arbeitsmarktpolitik.verdi.de [20.11.2012]

- ➔ Wir fordern daher eine Erweiterung des § 397 a Nummer 1 StPO auf die gesamten Tatbestände der §§ 232, 233, 233 a, 236 StGB.

6. Artikel 12: Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlung und Strafverfahren

Richtlinie:

Artikel 12 Absatz 2 wurde bereits oben diskutiert.

Gemäß Artikel 12 Abs. 4 sollen Mitgliedstaaten sicherstellen, dass eine sogenannte Sekundärviktimsierung verhindert wird, indem rechtliche Regelungen existieren, welche zum Beispiel unnötige Wiederholungen bei Befragungen, Sichtkontakt zwischen den Opfern und Beschuldigten, Zeugenaussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen und nicht erforderliche Fragen zum Privatleben etc. vermeiden.

Diskussion und Stellungnahme:

Entsprechende Vorschriften finden sich bereits in der Strafprozessordnung. Die letzten gesetzlich relevanten Änderungen hierzu gab es im Rahmen des zweiten Opferrechtsreformgesetzes. Fraglich ist allerdings, wie diese Vorschriften in der Praxis angewandt werden und ob es aus den Erfahrungen in der Praxis nicht Verbesserungsbedarf gibt, um dem Sinn und Zweck dieses Artikels der Richtlinie - der Sicherung und Verbesserung der Opferschutzgesichtspunkte - mehr Ausdruck zu verleihen.

Eine getrennte Zeugenvernehmung ist in § 168 e StPO geregelt. Es wird dort auch auf die Möglichkeiten einer Bild-Ton-Aufzeichnung verwiesen in Verbindung mit §§ 247, 247 a, 255 a StPO. Der Ausschluss der Öffentlichkeit hingegen ist im Gerichtsverfassungsgesetz ab den §§ 169 ff geregelt. Herangezogen werden können noch die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV). Beispielsweise ist dort in § 4 c geregelt, dass die Belastungen für die Verletzten gering zu halten sind und die Vernehmung des Zeugen wird auch getrennt ausgeführt unter 19 a RiStBV in Verbindung mit den §§ 68 ff StPO.

Der KOK möchte auf folgende Problematik aus Sicht der Praxis hinweisen:

Zu berücksichtigen ist die Erfahrung der FBS, dass eine Ton-Bild-Vernehmung zum Teil nicht möglich ist, da die Ausstattung der Gerichte dies nicht zulässt.

- ➔ Der KOK empfiehlt daher, die Mittel für die entsprechende Ausstattung der Gerichte flächendeckend zu Verfügung zu stellen.
- ➔ Die Erfahrungen in der Praxis, wie die mit dem Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit umgegangen wird, sind sehr unterschiedlich. Es gibt Berichte, wonach dies zum Teil nicht möglich ist, obwohl die Betroffenen bspw. von

sexuellen Praktiken berichten müssen und einen Ausschluss der Öffentlichkeit auch wünschen. Wir empfehlen darum, bei vorliegendem Interesse und bei Gefährdung des Wohlbefindens der Betroffenen, die Öffentlichkeit auszuschließen und im Rahmen der Abwägung dem Wohl und Interesse der Betroffenen den Vorzug zu geben. Allerdings sollte diese Maßnahme nicht ohne Einbindung der Betroffenen und Berücksichtigung ihrer individuellen Situation angeordnet werden.

- ➔ Ferner empfiehlt der KOK ausdrücklich in die RiStBV aufzunehmen, dass bei einer Vernehmung von ZeugInnen, die beispielsweise auf Grund einer bereits vorliegenden oder möglichen Traumatisierung in ihrer Gesundheit gefährdet sind, besondere Maßnahmen gewählt werden müssen. Wir empfehlen an dieser Stelle, ähnlich wie bei der Vernehmung von Kindern und Jugendlichen, einen Abschnitt für die Vernehmung und den Umgang mit ZeugInnen, welche von Menschenhandel betroffen sind, einzufügen. Durch die Aufnahme unserer folgenden Vorschläge in die RiStBV erfolgt einerseits eine Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden, andererseits sind keine direkten gesetzlichen Änderungen in der Strafprozessordnung notwendig, welche auf Grund verschiedener bestehender Grundsätze wie dem Unmittelbarkeitsgrundsatz, dem Mündlichkeitsprinzip etc. zu Schwierigkeiten in der gesetzlichen Umsetzung führen können.
- ➔ Es hat sich in der Praxis immer wieder als vorteilhaft erwiesen, wenn die Angeklagten während der Vernehmung der OpferzeugInnen gemäß § 247 StPO entfernt werden können. Einmal erhöht dies die Aussagebereitschaft der Betroffenen, da diese zum Teil in einem ambivalenten Verhältnis zu den TäterInnen stehen andererseits ist alleine die Anwesenheit der TäterInnen bei den Vernehmungen für die ZeugInnen so belastend, dass die Gefahr der Retraumatisierung sehr hoch ist. ExpertInnen sprechen von starken körperlichen Gefährdungen für die Betroffenen¹⁶.
- ➔ In diesen Fällen einer möglichen so gravierenden körperlichen/ psychischen Gefährdung der OpferzeugInnen ist die Entfernung des Angeklagten als Regelfall anzuordnen.
- ➔ Der KOK empfiehlt daher folgende Punkte zu prüfen und ggfs. im Rahmen einer gesonderten Regelung in der RiStBV aufzunehmen:
 - Bei der Durchführung von Ton-Bild-Aufzeichnungen sollte grundsätzlich im Rahmen der Prüfung zugunsten der Betroffenen entschieden werden. In diesem Fall sollte eine Ermessensreduzierung auf null stattfinden.
 - Die Zusammenarbeit mit den DolmetscherInnen sollte auch geregelt werden. Hier sollte auf die Erfahrungen der spezialisierten FBS mit erfahrenen DolmetscherInnen zurückgegriffen werden. Auch hier ist

¹⁶ Handbuch Traumaleitfaden, Eva Schaab, Dr. Markos Maragkos, Hrsg. BKA, 2010

es notwendig sensible und erfahrene DolmetscherInnen auszuwählen, Es sollte direkt ein Verweis auf eine Veröffentlichung des Bundeskriminalamtes aufgenommen werden, die sich mit traumatisierten Betroffenen von Menschenhandel auseinandersetzt und Empfehlungen für die Vernehmungen herausgearbeitet hat.¹⁷

Allgemeine Empfehlung: Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechts:

Um die in der Richtlinie vorgegebenen Maßnahmen und deren Sinn und Zweck effektiv umzusetzen wäre die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechts für die MitarbeiterInnen der spezialisierten FBS sinnvoll.

Richtlinie:

Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft wird in der Richtlinie immer wieder hervorgehoben. Beispielsweise ist dies der Fall in Artikel 11 Absatz 4, wonach die einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen gemeinsam mit den Strafverfolgungsbehörden geeignete Verfahren der Identifizierung, Unterstützung und Betreuung ermitteln sollen. In Artikel 11 Absatz 5 wird beschrieben, dass Opfer von Menschenhandel z.B. auch die notwendige psychologische und medizinische Hilfe bekommen sollen. MitarbeiterInnen der Opferbetreuungsorganisationen organisieren in der Praxis diese Behandlungen und Hilfe und begleiten teilweise die Betroffenen auch zu diesen Terminen. Dadurch erlangen sie mit Einverständnis der Betroffenen oft Kenntnis z.B. von medizinischen Sachverhalten oder Inhalten von therapeutischen Behandlungen. Die Berufsgruppen der ÄrztInnen und psychologischen PsychotherapeutInnen haben laut § 53 Absatz 1 Punkt 3 StPO ein Zeugnisverweigerungsrecht. Ein Zeugnisverweigerungsrecht für MitarbeiterInnen von spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel fehlt jedoch.

Diskussion und Stellungnahme:

Die MitarbeiterInnen der FBS sind in der Regel SozialarbeiterInnen. Sie unterliegen der Schweigepflicht des § 203 I Nr.5 StGB, ein berufliches Zeugnisverweigerungsrecht gemäß der Strafverfahrensordnung steht ihnen jedoch nicht zu.

Die Tätigkeiten der MitarbeiterInnen der Beratungsstellen setzen ein fundiertes Vertrauensverhältnis zwischen BeraterIn und KlientIn voraus¹⁸. Es kommt jedoch immer wieder vor, dass Beraterinnen als Zeuginnen im Strafverfahren vorgeladen werden, um über das ihnen von den Klientinnen Anvertraute auszusagen. Die Folge ist eine Belastung und Gefährdung des Vertrauensverhältnisses zwischen Beraterin und Klientin. Dies ist sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der Beraterin problematisch.

Ebenso schwer wiegt, dass die Beraterin mit der Aussage vor Gericht nicht nur sich selbst, sondern auch die Klientin und ihre Familie gefährdet, da sie dem Gericht

¹⁷ Handbuch Traumaleitfaden, Eva Schaab, Dr. Markos Maragkos, Hrsg. BKA 2010

¹⁸ Kröger, Theda, KOBRA, 2005: Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen für Menschenhandelsopfer, abrufbar unter: <http://www.kok-buero.de/special-pages/detailansicht/article/kobra-zur-forderung-nach-dem-zeugnisverweigerungsrecht-fuer-mitarbeiterinnen-von-fachberatungsstelle.html> [21.11.2012]

möglicherweise Informationen mitteilen muss, die die Klientin ihr im Vertrauen gegeben hat.

Die Beraterinnen können so möglicherweise nur limitiert Beratungsgespräche im Interesse der Klientinnen durchführen, da das Vertrauensverhältnis durch das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht von vornherein belastet ist und sie gezwungen sein können, ein Gespräch an den Punkten abubrechen, welche zu einer Gefährdung der Klientin oder ihrer Familie führen können.

Es ist daher dringend zu empfehlen, die strafprozessualen Möglichkeiten des Zeugnisverweigerungsrechtes um die Berufsgruppe der Beraterinnen von Fachberatungsstellen zu erweitern.

Die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechtes ist sowohl nach den formellen als auch materiellen Voraussetzungen, welche in einem Urteil des BVerG¹⁹ aufgestellt worden sind, gegeben. Die formellen Voraussetzungen würden voraussetzen, dass eine Beschränkung auf Fachberatungsstellen erfolgt, welche eine Behörde oder eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung anerkannt oder bei sich eingerichtet hat sowie die fachliche Qualifikation der MitarbeiterInnen der FBS vorliegt.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten der Anerkennung einer solchen Stelle, diese könnten alternativ beispielsweise folgende Merkmale aufweisen:

- Unterstützung der FBS durch Bundes- oder Landesmittel
- Mitgliedschaft der FBS bei einem landesweiten Runden Tisch
- Mitgliedschaft der FBS in einer Kooperationsvereinbarung des Landes
- Mitgliedschaft der FBS im KOK e.V.
- Oder Einrichtung durch die Trägerschaft eines Wohlfahrtsverbands wie dem Diakonischen Werk, der AWO, der Caritas o.ä. oder durch die Mitgliedschaft in einem Dachverband wie der Diakonie

→ Der KOK empfiehlt daher, die folgende Erweiterung des § 53 der Strafprozessordnung mit der Nummer 3 c:

Zur Verweigerung des Zeugnisses sind ferner berechtigt:

Nummer 3 c

Mitglieder oder Beauftragte einer spezialisierten Fachberatungsstelle für Betroffene/Opfer von Menschenhandel, die eine Behörde oder eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts anerkannt oder bei sich eingerichtet hat, über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist.

¹⁹ BVerfGE 44, 353 ff aus dem Jahr 1977

7. Artikel 15: Schutz von Kindern bei Strafermittlungen und Strafverfahren

Richtlinie:

Zum Schutz der Kinder sind nach Artikel 15 Abs. 3 der Richtlinie bestimmte Regelungen im Strafverfahren zu beachten:

Es sollen keine Verzögerungen bei den Vernehmungen erfolgen, diese sollen in gesonderten Räumen stattfinden. Die Einschaltung von speziell ausgebildeten Fachleuten ist notwendig, soweit es möglich ist, sollen die Vernehmungen von denselben Personen durchgeführt werden, möglichst wenig Vernehmungen sind durchzuführen ferner sollte die Begleitung durch einen Erwachsenen abgesichert sein. In Absatz vier wird noch die Sicherstellung sämtlicher Vernehmungen im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlungen des Opfers im Kindesalter auf Videoband ausgeführt. Nach Absatz 5 ist der Ausschluss der Öffentlichkeit vorzunehmen und die Vernehmung eines Kindes kann dann im Gerichtssaal stattfinden, wenn das Kind nicht im Gerichtssaal anwesend ist.

Diskussion/Stellungnahme:

Bezüglich dieser Vorschriften existieren die rechtlichen Grundlagen in der StPO sowie in der RiStBV. Gemäß §58a Absatz 1 Satz 2 Punkt 1 StPO sollen Bild-Ton-Aufnahmen bei der Vernehmung von OpferzeugInnen unter 18 Jahren gemacht werden, wenn es zur Wahrung ihrer schutzwürdigen Interessen geboten ist. So wird gemäß § 241 a Absatz 1 StPO die Vernehmung der ZeugInnen unter 18 Jahren alleine vom Vorsitzenden durchgeführt. Die Entfernung des/der Angeklagten ist bei ZeugInnen unter 18 Jahren möglich gemäß § 247 Satz 2 StPO. Die Vernehmung kann bei ZeugInnen unter 18 Jahren gemäß § 255 a Absatz 2 StPO gerade in Bezug auf die Straftaten gemäß §§ 232 StGB durch die Bild-Ton-Aufzeichnung der richterlichen Vernehmung ersetzt werden. Der Ausschluss der Öffentlichkeit kann gemäß § 172 Nr. 4 GVG bei der Vernehmung von Personen unter 18 Jahren erfolgen. In der RiStBV gibt es unter Punkt 19 einen gesonderten Abschnitt für die Vernehmung von Kindern und Jugendlichen allgemein. Diese verweisen darauf, dass eine mehrmalige Vernehmung zu vermeiden sei, von einer Bild-Ton-Aufnahme Gebrauch gemacht werden solle, eine Vertrauensperson anwesend sein solle sowie die möglichst frühzeitige Anordnung einer Ergänzungspflegschaft erfolgen solle.

Der KOK sieht zwar in den dargestellten rechtlichen Regelungen einige Voraussetzungen der opferschutzrechtlichen Gesichtspunkte bereits umgesetzt. Allerdings besteht unserer Ansicht nach noch weiterer Umsetzungsbedarf der Richtlinie. Die Richtlinie drückt sehr eindeutig aus, dass sämtliche Opferschutzgesichtspunkte bei Kindern sicherzustellen sind. Kinder werden immer wieder als besonders schutzbedürftige Gruppe der Opfer von Menschenhandel genannt. Gerade der Schutz dieser Gruppe ist eines der wesentlichen Anliegen der Richtlinie. Wir sehen dies jedoch durch die bisherigen Vorschriften im nationalen Recht nicht adäquat und vollständig umgesetzt, da es sich bei diesen in erster Linie um Ermessensvorschriften handelt. Bei Ermessensprüfungen ist grundsätzlich eine

fehlerhafte Entscheidung möglich, zudem wird den Kindern auch nicht signalisiert, dass ihre Interessen wirklich im Vordergrund stehen.

- ➔ Unserer Auffassung nach muss daher bei der Bild-Ton-Aufzeichnung bei betroffenen Minderjährigen von Menschenhandel eine Soll-Vorschrift in § 255 a Absatz 2 StPO eingeführt werden, außer jedoch in denjenigen Fällen, in denen die minderjährigen Betroffenen dies nicht möchten bzw. es nicht ihren eigenen Interessen entspricht und sie öffentlich aussagen möchten.
- ➔ Das Gleiche gilt bei dem Ausschluss der Öffentlichkeit unter § 172 Nr. 4 GVG. Auch hier sollte eine Soll-Vorschrift eingeführt werden, wenn dies im Interesse der Minderjährigen ist. Ferner könnte klarstellend ergänzt werden, dass hierbei insbesondere die ZeugInnen, welche von §§ 232 ff StGB betroffen sind, erfasst sind.
- ➔ Wir empfehlen §58a Absatz 1 Satz 2 Punkt 1 StPO zu ergänzen mit dem Zusatz: „Die Wahrung der schutzwürdigen Interessen durch Ton-Bild-Aufnahmen ist besonders geboten bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (§§ 174 bis 184g des Strafgesetzbuches) oder gegen das Leben (§§ 211 bis 222 des Strafgesetzbuches), wegen Misshandlung von Schutzbefohlenen (§ 225 des Strafgesetzbuches) oder wegen Straftaten gegen die persönliche Freiheit nach den §§ 232 bis 233a des Strafgesetzbuches.“
- ➔ Weitere von der Richtlinie vorgegebenen und unserer Ansicht nach bisher in Deutschland rechtlich nicht umgesetzte aber notwendige Maßnahmen sind die:
 - Vermeidung von zeitlichen Verzögerungen bei Vernehmungen von Kindern
 - Durchführung der Vernehmung in speziellen Räumen und von speziell ausgebildeten Fachpersonen sowie möglichst von derselben Person

Wir empfehlen, diese zumindest in die RiStBV aufzunehmen.

III. Weiterer Umsetzungsbedarf

Neben den geplanten und vorgeschlagenen strafrechtlichen und strafprozessualen Änderungen, sehen wir, der KOK als Interessensvertretung der FBS die Betroffene von Menschenhandel betreuen und die direkt mit deren Problemen konfrontiert sind, aus menschenrechtlicher Perspektive weiteren erheblichen Umsetzungsbedarf der EU-Richtlinie in nationales Recht. Insbesondere bei der Unterstützung und Betreuung von Betroffenen sowie im Umgang mit minderjährigen Betroffenen von Menschenhandel, aber auch in weiteren Bereichen gibt es erhebliche Lücken in bestehenden Regelungen. Daher wird im Folgenden im Einzelnen dargestellt, welche Artikel der EU-Richtlinie im Rahmen des Umsetzungsprozesses berücksichtigt werden sollten:

1. Artikel 11: Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels

Richtlinie:

Artikel Absatz 1:

Nach Artikel 11 Absatz 1 bedürfen die Opfer vor, während sowie für einen angemessenen Zeitraum nach dem Strafverfahren Unterstützung.

Artikel 11 Absatz 2:

Hiernach treffen die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Person Unterstützung und Betreuung erhält, sobald die zuständigen Behörden berechtigte Gründe für die Annahme vorliegen, dass gegen die Person eine der Straftaten gemäß Artikel 2 und 3 verübt worden.

Artikel 11 Absatz 3:

Gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen ergreifen, damit Opfer von Menschenhandel Hilfe und Unterstützung erhalten - unabhängig von ihrer Bereitschaft bei den strafrechtlichen Ermittlungen oder der strafrechtlichen Verfolgung zu kooperieren oder als Zeuginnen auszusagen.

Artikel 11 Absatz 4:

Nach Artikel 11 Absatz 4 trifft jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren zur frühzeitigen Identifizierung und Unterstützung von Opfern festzulegen.

Artikel 11 Absatz 5:

Nach Artikel 11 Absatz 5 umfassen die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen mindestens die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Opfer durch Maßnahmen wie eine geeignete und sichere Unterbringung und materielle Unterstützung sowie die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung, und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen.

Artikel 11 Absatz 6:

Artikel 11 Absatz 6 stellt klar, was die in Absatz 5 erwähnten Informationen umfassen müssen. Dazu zählt, soweit von Belang, u.a. auch die Information zur Bedenk- und Stabilisierungszeit (Bezug auf die RiLi 2004/81/EG)

Artikel 11 Absatz 7:

Nach Artikel 11 Absatz 7 schenken die Mitgliedsstaaten den Opfern mit speziellen Bedürfnissen besondere Beachtung.

Diskussion und Stellungnahme:

Nach Artikel 11 Absatz 1 bedürfen Opfer von Menschenhandel vor, während und nach dem Strafverfahren der Unterstützung. Fraglich ist, ob dies in Deutschland bereits umgesetzt ist. Zwar wird in der Richtlinie in Erwägungsgrund Nummer 17 festgestellt,

dass diese Richtlinie nicht auf die Bedingungen für den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingehen möchte, allerdings ist gleichzeitig im Rahmen der Prüfung der Umsetzung von Artikel 11 fraglich, wie dies ohne eine Prüfung der aufenthaltsrechtlichen Situation erfolgen soll. Für ausländische Betroffene von Menschenhandel ist zunächst einmal unabhängig davon, ob es sich um Drittstaatsangehörige oder EU-BürgerInnen handelt, die aufenthaltsrechtliche Situation entscheidend, um die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen sicherzustellen. Letztlich sind überwiegend alle Sonderregelungen für die Betreuung und den Schutz für Betroffene von Menschenhandel in den aufenthaltsrechtlichen Vorschriften erfasst und finden sich nur punktuell in der Strafprozessordnung oder im Strafgesetzbuch. Damit das von der Richtlinie geforderte ganzheitliche menschenrechtsbasierte Vorgehen durchgesetzt werden kann, müssen daher im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie unbedingt die aufenthaltsrechtlichen Vorschriften auch einer Prüfung unterzogen werden.

Gemäß der Richtlinie handelt es sich bei den Rechten der Betroffenen vor während und nach einem Strafverfahren unter anderem um:

- Unterstützung und Begleitung durch Beratungsstellen (Artikel 11 Absatz 2)
- Sicherung des Lebensunterhalts, Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung, materielle Unterstützung, notwendige medizinische Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information und bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen (Artikel 11 Absatz 3)
- Recht auf Informationen (Artikel 11 Absatz 5)
- Schutz in Strafverfahren (Artikel 12)
- Zugang zu Rechtsberatung, zu rechtlichen Vertretung
- Entschädigungsansprüche (Artikel 17)
- Präventionsmaßnahmen (Artikel 18)

In der weiteren Prüfung muss nunmehr sorgsam geklärt werden, ob die Betroffenen tatsächlich die Unterstützung erhalten sowie ob für sie tatsächlich die rechtlichen Bedingungen gegeben sind, um diese oben aufgezählten Rechte in Anspruch nehmen können.

Generell notwendige Grundlage hierfür ist die Sicherung der Fachberatungsstellen:

In den Erwägungsgründen unter 18 werden die Inhalte konkreter beschrieben. In Satz 2 des Erwägungsgrundes Nummer 18 sollen die Mitgliedsstaaten die Ressourcen für die Unterstützung, die Betreuung und den Schutz der Betroffenen bereitstellen. Damit sind die spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) gemeint. In Deutschland gibt es circa 40 FBS.²⁰ Ihre Finanzierung ist in den verschiedenen Bundesländern sehr heterogen. Allgemein kann aber von einer zu

²⁰ Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsstrukturen für gewaltbetroffene Frauen und Kinder, Kavemann, Helfferich, Hrsg. BMFSFJ, 2012

unsicheren und zu knappen Finanzierung der FBS gesprochen werden, auf keinen Fall liegt eine stabile Finanzierungssituation vor.

- Daher ist es notwendig, die spezialisierten und gut vernetzten Fachberatungsstellen mit ausreichend finanziellen und personellen Kapazitäten auszustatten, um Betroffene von Menschenhandel auch weiterhin bedarfsgerecht unterstützen zu können. Beispielsweise ist es notwendig, dass die BeraterInnen und SprachmittlerInnen durch Fortbildung und Supervision für die Betreuung von traumatisierten Betroffenen qualifiziert werden. Um dem sich stetig verändernden Phänomen Menschenhandel und den damit einhergehenden neuen Herausforderungen und Aufgaben nachkommen zu können (beispielsweise im Bereich Arbeitsausbeutung) ist zudem der Ausbau der bestehenden Unterstützungsstruktur notwendig. Die Mandate der Fachberatungsstellen sollten bei Bedarf erweitert und die Erweiterung der Aufgaben entsprechend gefördert werden.

Zeitraum vor dem Strafverfahren:

Der Erwägungsgrund 18 führt weiterhin aus, dass diese Unterstützungsmaßnahmen unabhängig davon erfolgen sollen, ob die Opfer als ZeugInnen aussagen möchten. Diese Unterstützungsmaßnahmen sollen zumindest während der so genannten Bedenkzeit erfolgen.

Der KOK hat bereits mehrfach zu der Problematik der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen Stellung bezogen. Wir möchten insgesamt noch einmal darauf hinweisen, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder das Gewähren von Unterstützungsleistungen nicht von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen abhängig gemacht werden sollte.²¹

Gemäß § 57 Absatz 9 Aufenthaltsgesetz gilt folgende Regelung: In einem Zeitraum von mindestens drei Monaten sollen die Betroffenen sich stabilisieren und sich dahingehend entscheiden, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren möchten oder nicht. Um den Betroffenen die oben genannten Unterstützungsleistungen zukommen zu lassen, müssen die Ausländerbehörden die Abschiebung aussetzen. Die Praxis der FBS berichtet immer wieder davon, dass die Ausländerbehörden für eine solche Entscheidung häufig eine Zustimmung oder eine Stellungnahme der Strafverfolgungsbehörden darüber benötigen, dass die Betroffenen als potentielle ZeugInnen in Betracht kommen.

Dies widerspricht jedoch den Vorgaben der Richtlinie, da für die Einholung der Zustimmung seitens der Strafverfolgungsbehörden bereits eine Kooperation der Betroffenen mit diesen stattfinden muss.

²¹ Vgl. auch: Schriftliche Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess –KOK e.V. Zu dem öffentlichen Fachgespräch „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ am 19.03.2012, S. 20

Der KOK ist daher der Auffassung, dass eine Einschätzung der spezialisierten FBS, bezgl. konkreter Anhaltspunkte, dass es sich bei den Betroffenen um Betroffene von Menschenhandel handelt, für die Aussetzung der Abschiebung nach § 57 Absatz 9 gleichrangig gelten muss. Dies ist zwar in den Bundesverwaltungsvorschriften²² geregelt, aber es handelt sich hierbei nur um eine untergesetzliche Norm, welche keine direkte gesetzliche Bindungswirkung entfaltet. Dies führt in der Praxis anhaltend zu Problemen.

- ➔ Daher ist es dringend notwendig, diese Regelung der Angaben von konkreten Anhaltspunkten gleichrangig von Strafverfolgungsbehörden und FBS direkt in § 57 Absatz 9 mit aufzunehmen.

Zeitraum während des Strafverfahrens:

Artikel 11 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 2

Um sicherzustellen, dass eine Unterstützung durch die FBS erfolgt, wird in der Strafprozessordnung in § 406 h Nummer 5 lediglich darauf verwiesen, dass die Betroffenen über die Möglichkeiten einer Opferhilfeeinrichtung hingewiesen werden können, damit sie durch eine Beratung oder durch eine psychosoziale Prozessbegleitung unterstützt werden können.

Es ist aber nicht sichergestellt, dass sie eine solche Beratung annehmen können. In §406 h StPO Satz 3 heißt es: „Gegenüber Verletzten, die keine zustellungsfähige Anschrift angegeben haben, besteht keine Hinweispflicht.“ Viele Betroffene von Menschenhandel können zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme mit der Polizei keine zustellungsfähige Anschrift angeben. Diese wird oft erst durch die Opferhilfeeinrichtungen organisiert, über die die Betroffenen aber erst über die zustellungsfähige Adresse informiert werden sollen. Somit ist nicht sichergestellt, dass die Betroffenen adäquat über ihre Rechte (auch im Zusammenhang mit Artikel 11 Absatz 6) informiert werden. Deswegen fordert der KOK eine Streichung des dritten Satzes. Eine Ähnliche Problematik besteht beim ersten Satz des §406 h StPO in der Verletzte schriftlich und nur soweit möglich in einer ihnen verständlichen Sprache über ihre Befugnisse hingewiesen werden sollen. Viele Betroffene von Menschenhandel sind AnalphabetInnen oder haben besondere Bedürfnisse, so dass zu prüfen ist, inwieweit diese Regelung so verändert werden kann, dass **sicher gestellt wird**, dass Verletzte die Hinweise über ihre Befugnisse in einer ihnen verständlichen Art und Weise erhalten (mündlich mit Verdolmetschung, mit Unterstützung von Piktogrammen, in leichter Sprache, etc.).

Ebenso nicht geregelt ist in § 406 h StPO, dass die Betroffenen auch zivilrechtliche/arbeitsrechtliche Ansprüche gegenüber den TäterInnen geltend machen können.

- ➔ Der KOK empfiehlt daher eine Streichung des § 406 h Satz 3 StPO

²² Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, Nummer 50.2a.1.2., S. 335 f.

- ➔ Weiterhin empfiehlt der KOK dringend die Verbesserung der Informationspflichten gemäß § 406 h StPO

Zeitraum nach dem Strafverfahren:

Betroffene von Menschenhandel erhalten lediglich dann eine Verlängerung des Aufenthaltstitels, wenn entweder eine Gefährdung im Herkunftsland nachgewiesen ist oder aus persönlichen Gründen nach § 60 Absatz 7 Aufenthaltsgesetz, wenn beispielsweise eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit der Betroffenen besteht. Eine Aufenthaltsverlängerung bspw. wegen eines medizinischen Bedarfs der Behandlung aufgrund psychischer oder physischer Folgen der Straftat, die im Herkunftsland nicht oder nur in begrenztem Maße gewährleistet ist, ist meist nicht möglich.

- ➔ Es gibt derzeit für Betroffene von Menschenhandel keine Möglichkeit auf einen unbefristeten bedingungslosen Aufenthaltstitel aufgrund der erlittenen Straftat. Obwohl diese ein hohes persönliches Risiko eingehen und dabei dem Staat zur Realisierung seines Strafverfolgungsanspruchs verhelfen. Die Betroffenen haben aufgrund der hier erfahrenen Menschenrechtsverletzungen einen Schutzanspruch gegenüber dem deutschen Staat, sich körperlich und seelisch zu erholen und dafür professionelle Hilfe zu erhalten. Daher fordert und empfiehlt der KOK nach wie vor aus den bekannten Gründen²³ einen unbefristeten Aufenthaltstitel nach Abschluss des Strafverfahrens.

Absatz 4 Identifizierung von Betroffenen:

Gemäß dem Absatz 4 sollen in Zusammenarbeit mit den spezialisierten FBS geeignete Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festgelegt werden. In Deutschland existiert auf Bundesebene eine Kooperationsvereinbarung, welche als Empfehlung für die Bundesländer zur Weiterentwicklung und zur Erstellung eigener Konzepte zu verstehen ist. Diese Kooperationsvereinbarungen wurden in 13 Bundesländern bislang umgesetzt. Die Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass die Kooperationsvereinbarungen zu positiven Effekten geführt haben.²⁴ In ihnen wird klar festgeschrieben, welches gemeinsame Grundverständnis von Menschenhandel besteht, welche Rolle und Aufgaben jeweils die Polizei/Behörden und die FBS haben und welche Schritte von den jeweiligen AkteurInnen vorgenommen werden, wenn der Verdacht besteht, dass es sich bei einer aufgegriffenen Person eventuell um eine/n Betroffene/n von Menschenhandel handelt. Zudem liegen vielen der Konzepte Indikatorenlisten zu Menschenhandel bei, die die Identifizierung unterstützen. In Bundesländern, in denen

²³ Vgl. auch: Schriftliche Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess –KOK e.V. Zu dem öffentlichen Fachgespräch „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ am 19.03.2012, S. 20

²⁴ Dies ergab eine wissenschaftliche Evaluierung der SPI- Forschung gGmbH im Auftrag des KOK im Jahr 2005

es eine gut funktionierende Kooperationsvereinbarung gibt, können mehr Betroffene von Menschenhandel identifiziert und unterstützt werden als in Bundesländern ohne Kooperationsvereinbarungen.

Der KOK sammelt kontinuierlich die Erfahrungen der Praxis mit diesen Vereinbarungen und die aktualisierten Vereinbarungen. Es lässt sich feststellen, dass überwiegend in den Kooperationsvereinbarungen der Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung noch nicht aufgenommen worden ist.²⁵

Auch die Kooperationsvereinbarung auf Bundesebene hat noch nicht den Bereich der Arbeitsausbeutung erfasst.

Des Weiteren hat es sich für die frühzeitige Identifizierung von Betroffenen als sinnvoll erwiesen, AkteurInnen, die mit potentiell Betroffenen in Kontakt kommen (z.B. Behörden, Personal im Gesundheitswesen, Finanzkontrolle Schwarzarbeit) entsprechend zu schulen und über die Möglichkeiten und Angebote der FBS zu informieren. Auch die Einrichtung von Spezialdezernaten bei den Polizeien der Länder ist hilfreich.

- ➔ Der KOK empfiehlt daher, entweder die Kooperationsvereinbarungen sowohl auf Bundesebene als auch auf Länderebene zu erweitern oder zu prüfen, ob gesonderte Vereinbarungen mit einem anderen/neuen Netzwerk von AkteurInnen (z.B. Gewerkschaften, Finanzkontrolle Schwarzarbeit) sinnvoll sind.
- ➔ Ferner sollten in den drei noch verbleibenden Bundesländern Kooperationsvereinbarungen geschlossen werden.
- ➔ AkteurInnen, die mit potentiell Betroffenen in Kontakt kommen, sollten entsprechend regelmäßig geschult werden.
- ➔ Bei den Polizeien sollten Spezialdezernate eingerichtet werden.

Absatz 5 Alimentierungsleistungen und Unterbringung von Betroffenen:

Der Absatz 5 spricht sich für Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen mit einem Umfang der ausreichenden Sicherung des Lebensunterhaltes, sowie der Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung, materieller Unterstützung sowie der notwendigen medizinischen Behandlung einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen aus.

Alimentierung der Betroffenen:

Die Ansprüche für Opfer von Menschenhandel, die aus Drittstaaten kommen und einen Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4 a AufenthaltsgG haben, resultieren aus dem

²⁵ Vgl. auch: Franke, Garbrecht, Schwarze, Politische Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland – Bestandsaufnahme und Empfehlungen, Hrsg. KOK, 2010

Asylbewerberleistungsgesetz, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG. Nach § 3 AsylbLG sind dies nur Grundleistungen und nach § 4 AsylbLG die Behandlung „akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“. Diese Leistungen müssen gewährt werden; bei weiteren Leistungen besteht zumeist ein Ermessen der Behörde. Da Ermessensvorschriften aber nicht ausreichen, besteht hier Umsetzungsbedarf des nationalen Gesetzgebers.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. Juli 2012 geht sogar zum Teil weiter.

Laut Urteil des BVerfG können migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen für AsylbewerberInnen und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderbewegung durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das psychische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen (RN 121 des Urteils). Dies gilt im Besonderen Maße für Betroffene von Menschenhandel, da es bei dieser Zielgruppe gerade darum geht, sie im Rahmen einer möglichen Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden zu stabilisieren und nicht darum, Anreize durch Leistungsstandards bei Betroffenen von Menschenhandel zu vermeiden.

Das Gericht weist darauf hin, dass falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenziert werden darf (RN 99 des Urteils). Auch Betroffene von Menschenhandel wurden bisher als eine Personengruppe erfasst, die sich nur kurzfristig in Deutschland aufhält und daher Leistungen nach dem AsylbLG erhält.

Der KOK hatte immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Leistungen den tatsächlichen Bedürfnissen und der spezifischen Situation von Betroffenen von Menschenhandel nicht gerecht werden.

Das BVerfG bestätigt nun, dass sich allein aus der Kurzfristigkeit des Aufenthalts kein geringerer Anspruch gegenüber anderen HilfeempfängerInnen ableitet, sondern lediglich dann wenn diese Personengruppe gerade wegen ihres kurzfristigen Aufenthalts einen Minderbedarf gegenüber der Gruppe der Personen mit Daueraufenthalt hätte. Das Gericht weist sogar darauf hin, dass zu berücksichtigen ist, ob gerade durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die gerade unter den Bedingungen eines vorübergehenden Aufenthalts anfallen. (RN 100 des Urteils).

Unabhängig davon ist es generell fraglich, ob die Betroffenen von Menschenhandel sich tatsächlich kurzfristig in Deutschland aufhalten. Sie erhalten einen Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4 a Aufenthaltsgesetz, wenn sie eine Aussage tätigen und mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Wenn die Strafverfahren eingeleitet werden, dauern diese im Durchschnitt bis zu 1 ½ Jahren.

Auch lässt sich feststellen, dass die Personengruppe der von Menschenhandel Betroffenen keinen Minderbedarf gegenüber den Personen mit Daueraufenthalt sondern im Gegenteil eher einen Mehrbedarf hat: Betroffene von Menschenhandel

haben aufgrund des Tathintergrunds spezielle Bedürfnisse, z.B. bei der medizinischen Versorgung oder den Bedarf nach einer therapeutischen Betreuung.

Wie auch immer die Länge der Aufenthaltsdauer beurteilt wird, so hält das Gericht dennoch fest, dass ausländische Staatsangehörige ihren Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch verlieren, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten. Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums darf sich laut Aussage des Gerichts nicht allein auf die Sicherung der physischen Existenz beschränken. Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden (RN 120 des Urteils).

Der KOK hat folgende dreistufige Empfehlungen:

- Der KOK spricht sich grundlegend dafür aus, dass ein gesichertes Existenzminimum und damit eine gesellschaftlich gleichrangige Teilhabe am Leben für alle Menschen in Deutschland gelten müssen, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus.
- Zumindest sollten Betroffene von Menschenhandel nicht gemäß dem Asylbewerberleistungsgesetz alimentiert werden. Es sollten Leistungen nach dem Umfang des SGB II gewährt werden.
- Sollte es bei den bisherigen Regelungen bleiben, sollte in der dritten Stufe im Rahmen des § 6 AsylbLG auf die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen von Menschenhandel eingegangen werden. Der § 6 Absatz 2 wird ergänzt um die Gruppe derjenigen, die einen Aufenthaltstitel gemäß §§ 25 Absatz 4 a, 4b oder einen eine Aussetzung der Abschiebung gemäß § 57 Absatz 9 Aufenthaltsgesetz haben.

Angemessene Unterbringung für Betroffene

Auch in Bezug auf sichere Unterkünfte reichen die nationalen Regelungen im deutschen Recht nicht aus: nach § 15a Abs. 1 Satz 2 AufenthG haben unerlaubt einreisende AusländerInnen keinen Anspruch darauf, sich in einem bestimmten Bundesland oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten. Diese Regelung wird zwar durch Nummer 15a.1.5.2 der VwV-AufenthG wie folgt konkretisiert: Sowohl ausländische Opfer von Menschenhandel, insbesondere solche, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG haben, als auch Personen, bei denen zumindest Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, die aber ihre Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft²⁶ noch nicht getroffen haben, sind nicht auf Sammelunterkünfte zu verteilen. Entgegen dem Wortlaut des Absatzes 1

²⁶ Vgl. Müller-Güldemeister, Handreichung für Behörden, Aktuelle Änderungen von Juli 2011 bis Juli 2012 im: Aufenthaltsrecht, Strafrecht, Arbeitsrecht, Sozialrecht, Zivilrecht mit dem Schwerpunkt Betroffene von Menschenhandel und Zwangsverheiratung, Hrsg. KOK, 2012

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.

Darüber hinaus berichtet die Praxis immer wieder von dem Problem der Unterbringung von Betroffenen in angemessenen Einrichtungen/Unterkünften. Es besteht keine ausreichende Struktur an Schutzwohnungen. Zudem ist es in der Praxis oft schwierig, adäquate Unterbringungen für Betroffene mit besonderen Bedürfnissen (Artikel 11 Absatz 7) zu finden. Wir verweisen an dieser Stelle auch auf den Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsstrukturen für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Dort ist in der Studie von Prof. Dr. Kavemann und Prof. Dr. Helferich ausgeführt²⁷, dass die FBS für Opfer von Menschenhandel vor besonderen Herausforderungen stehen, da sie überwiegend mit KlientInnen arbeiten, die einer Bedrohungssituation ausgesetzt sind. Neben der Beratung ist eine geschützte Unterbringung notwendig. Einige der Fachberatungsstellen verfügen zwar über eigene Schutzwohnungen, größtenteils ist dies aber nicht der Fall. Da dies nicht finanziert werden kann, werden daher häufig Betroffene in Frauenhäusern untergebracht. Diese können jedoch aus verschiedenen Gründen häufig keine Betroffenen von Menschenhandel aufnehmen. Die Studie verweist darauf, dass die Betroffenen auf Grund ihrer Tätigkeit in der Prostitution in den Frauenhäusern zum Teil Diskriminierungserfahrungen ausgesetzt sind. Auch durch die immanente Gefährdungssituation für Betroffene von Menschenhandel und damit möglicherweise auch für Personen in ihrem Umfeld sehen sich die Frauenhäuser verständlicherweise nicht in der Lage, den Betroffenen ausreichenden Schutz zu bieten. Auch Betroffene von Menschenhandel mit Behinderungen können meist nicht adäquat untergebracht werden.

- Der Ausbau spezieller Schutzwohnungen und Unterbringungsmöglichkeiten für Betroffene aller Formen von Menschenhandel ist daher dringend notwendig²⁸. Diese müssen den nötigen Sicherheitsstandards entsprechen. Zudem muss es sichere Unterbringungsmöglichkeiten für Betroffene von Menschenhandel mit speziellen Bedürfnissen, z.B. für Betroffene mit Behinderungen, geben.

Absatz 6 Recht auf Informationen:

Der KOK sieht es als notwendig an, dass die in Absatz 6 geforderten Maßnahmen der Informationen den Opfern zur Verfügung gestellt werden sollen. Absatz 7 stellt klar, dass die Opfer über die ihnen nach der Richtlinie 2004/81/EG zustehende Bedenk- und Stabilisierungszeit informiert werden müssen. Eine umfassende Information der Betroffenen über ihre Rechte und Möglichkeiten trägt dazu bei, dass sie wohlüberlegte Entscheidungen über das weitere Vorgehen treffen können und kann auch schon vorab

²⁷ Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsstrukturen für gewaltbetroffene Frauen und Kinder, Kavemann, Helferich, Seite 80, Hrsg. BMFSFJ, 2012

²⁸ Vgl. Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“, koordiniert vom KOK, Hrsg. BMAS, 2011

als ein Mittel der Prävention dienen. Angedacht werden kann beispielsweise, dass der Bund Informationsbroschüren (wie zum Beispiel „Informationen für Opfer von Straftaten“) für Betroffene von Menschenhandel in verschiedenen Sprachen drucken lässt, welche dann durch Polizeidienststellen oder anderen Stellen weiter gegeben werden könnten. Aber auch für weitere AkteurInnen, die mit Betroffenen in Kontaktkommen, sind systematische Informationen notwendig. In der Praxis erweist sich oftmals die Unkenntnis über die Regelungen der Bedenk- und Stabilisierungsfrist als großes Hindernis für einen bedarfsgerechten Umgang mit den Betroffenen. Es kommt immer wieder zu Fällen der Abschiebung, ohne dass die Betroffenen Gelegenheit hatten eine Entscheidung darüber zu treffen, ob sie aussagen möchten. Die Fachberatungsstellen und auch der KOK informieren natürlich auch Behörden über aktuelle Entwicklungen²⁹, aber selbstverständlich ist es für die MitarbeiterInnen der Behörden zeitlich immer nur begrenzt möglich, sich über aktuelle Entwicklungen und spezielle Regelungen für eine spezielle Gruppe wie in diesem Fall für Betroffene von Menschenhandel zu informieren.

- Daher empfiehlt der KOK, dass systematische Informationen an MitarbeiterInnen der Behörden, in Rücksprache mit den spezialisierten FBS, erarbeitet und verteilt werden.
- Es sollten regelmäßige Aktualisierungen erfolgen und es sollte ein fester Verteilerkreis erarbeitet werden. Dies hätte den Vorteil, dass die FBS hierauf verweisen könnten, eine systematische Information erfolgen würde und damit die Chancen sich erhöhen würden, die Betroffenen sachgerecht zu unterstützen.
- Empfehlenswert wäre es, in eine der regulären Opferhilfebroschüren, wie zum Beispiel der Innenministerien der Länder³⁰ einen eigenen Abschnitt zu Menschenhandel aufzunehmen³¹.

2. Artikel 13 ff: Bestimmungen der Richtlinie zu minderjährigen Opfern von Menschenhandel

Die Artikel 13 ff beschäftigen sich mit den Regelungen für die Opferrechte und den Opferschutz von minderjährigen Betroffenen.

²⁹ Vgl. Müller-Güldemeister, Handreichung für Behörden, Aktuelle Änderungen von Juli 2011 bis Juli 2012 im: Aufenthaltsrecht, Strafrecht, Arbeitsrecht, Sozialrecht, Zivilrecht mit dem Schwerpunkt Betroffene von Menschenhandel und Zwangsverheiratung, Hrsg. KOK, 2012

³⁰ <http://www.polizei-bw.de/praevention/Documents/opferschutz/BROSCHUERE-Opferschutz.pdf> [21.11.2012]

³¹ In der genannten Broschüre (FN 29) ist beispielsweise ein eigenes Kapitel zu Wohnungseinbrüchen enthalten.

Artikel 13 Absatz 1 Unterstützungsstrukturen und Unterbringungsmöglichkeiten:

Richtlinie:

Es wird festgeschrieben, dass Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, Unterstützung, Betreuung und Schutz erhalten sollen.

Diskussion und Stellungnahme:

Ebenso wie bei Artikel 11 Absatz 1 ist auch an dieser Stelle die bestehende Unterstützungsstruktur zu prüfen.

Die bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten für Minderjährige sind für Betroffene von Menschenhandel nicht ausreichend oder teilweise nicht geeignet, da deren Bedürfnisse und Verhalten nicht in Einklang zu bringen sind sowohl mit regulären Unterbringungsmöglichkeiten als auch mit geschlossenen Schutzeinrichtungen.³² Es sollte daher ein neues Konzept entworfen werden, das sowohl die kind- und jugendgerechte Unterbringung als auch die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen von Menschenhandel miteinander vereint. Wesentlich ist es bei diesen Überlegungen die Wünsche und Interessen der minderjährigen Betroffenen von Menschenhandel mit einzubeziehen und mit zu prüfen, ob es bereits Unterbringungsmöglichkeiten in bestehenden Wohnungen für diese Zielgruppe gibt, die ihren speziellen Bedürfnissen und Sicherheitsinteressen entsprechen.

Neben der Verbesserung des Angebots an Unterbringungsmöglichkeiten besteht auch Bedarf an guter Kooperation und Vernetzung zwischen den Jugendämtern, Jugendwohnungen und Beratungsstellen. Viele der spezialisierten Fachberatungsstellen betreuen bereits Minderjährige. Es sollten jedoch im Einzelnen besondere Angebote für minderjährige Traumatisierte und Opfer sexualisierter Gewalt geprüft werden. Wir verweisen hierzu auch auf die Arbeit von ECPAT.³³

➔ Der KOK empfiehlt daher, dem Wohle der Kinder entsprechende Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen

Artikel 13 Absatz 2 Altersfeststellung

Richtlinie:

Hiernach ist bei minderjährigen Opfern von Menschenhandel sicherzustellen, dass wenn deren Alter nicht festgestellt werden konnte und es Gründe für die Annahme gibt, dass es sich um ein Kind handelt, dieses auch als Kind eingestuft wird und damit unmittelbar Zugang zu den festgeschriebenen Leistungen erhält.

³² Müller-Güldemeister, Expertise zum Thema „Deutsche Betroffene von MH“, Hrsg. KOK, 2011

³³ Mehr Informationen über das Projekt von ECPAT unter:

http://www.ecpat.net/EI/Publications/Trafficking/Global_Monitoring_ProgressCards.pdf[25.10.2011].

Diskussion/Stellungnahme:

Im Aufenthaltsgesetz ist unter § 49 Absatz 6 Satz 2 geregelt, dass die Beweislast der Altersfeststellung vom Ausländer zu tragen ist. Ferner wird von der Richtlinie jede Person unter 18 Jahren erfasst, das Aufenthaltsgesetz hingegen orientiert sich an Ausländern unter 14 Jahren.

In der Praxis wird das Verfahren zur Altersfeststellung immer wieder kritisiert. So merkt z.B. der Bundesverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. an, dass die Praxis der „Inaugenscheinnahme“ durch Bedienstete der Ausländerbehörden fachlich wie auch rechtlich bedenklich sei. Der Deutsche Ärztetag spricht sich gegen die Praxis des Röntgens des Handwurzelknochens zur Altersfeststellung aus, da diese potentiell gefährlich und wissenschaftlich höchst umstritten sei.³⁴

- Der KOK empfiehlt daher folgenden Gesetzesvorschlag: §49 Absatz 6 Satz 2 Aufenthaltsgesetz sollte folgendermaßen umformuliert werden

„Die Maßnahmen sind zulässig bei Ausländern, die das 18. Lebensjahr vollendet haben; Zweifel an der Vollendung des 18. Lebensjahres gehen dabei zu Lasten der Ausländerbehörde.“

- Zudem gestaltet sich die Identifizierung minderjähriger Betroffener in der Praxis schwierig, da diese u. U. aufgrund der erlebten Zwangs- und Ausbeutungssituation ein für Jugendliche untypisches Verhalten und Auftreten zeigen. Daher ist dringend zu empfehlen, dass das mögliche Vorliegen einer Minderjährigkeit routinemäßig vom Jugendamt als fachlich zuständige Behörde geprüft wird.

3. Artikel 14: Unterstützung und Betreuung von Kindern, die Opfer sind

Richtlinie:

Auch an dieser Stelle ist die Richtlinie eindeutig. Kindern soll innerhalb eines angemessenen Zeitraums Zugang zur Bildung gewährt werden. Zudem sollen Maßnahmen zur körperlichen und psychisch-sozialen Rehabilitation ergriffen werden. Gemäß Absatz drei sind Maßnahmen auch für die Unterstützung und Betreuung der Familien der minderjährigen Opfer zu entwickeln.

Diskussion und Stellungnahme:

Der KOK plädiert dringend dafür, diese Maßnahmen in nationales Recht umzusetzen. Den Minderjährigen wurde durch die Ausbeutung die Zeit für Bildung genommen. Es müssen in diesem Zusammenhang Regelungen geschaffen werden, dass betroffene Kinder und Jugendliche gleichgestellt Zugang zu verschiedenen Schulformen, Freiwilligendiensten, Praktika, Ausbildungsplätzen und den diese Maßnahmen

³⁴ <http://www.b-umf.de/index.php?Themen/altersfestsetzung.html>,
<http://www.bumf.de/images/stories/dokumente/beschluss-rztetag-2007.pdf> [21.11.2012]

unterstützenden Sozialleistungen bekommen können wie Kinder und Jugendliche deutscher Staatsbürgerschaft. Eine Ausbildung kann auch einer erneuten Ausbeutung entgegenwirken.

Es ist dazu aber auch notwendig, dass die Bildungseinrichtungen welcher Art auch immer (Schule, Kindertagesstätten, Sprachlerneinrichtungen etc.) den Kindern zugänglich gemacht werden, indem sie örtlich erreichbar sind und Ressourcen für Transport und Lehrmittel zur Verfügung stehen.

- ➔ Wie oben bereits ausgeführt fehlt es insgesamt an weiterführenden Unterstützungsstrukturen zur psychisch-sozialen und körperlichen Rehabilitation der minderjährigen Opfer. Damit einhergehend ist es notwendig, dass zur Sicherstellung des Kindeswohls der betroffenen Minderjährigen das Kinder- und Jugendhilfesystem greift und darin die Kooperationsarbeit mit anderen AkteurInnen wie den Jugendämtern ausgebaut wird.
- ➔ Es ist dringend zu empfehlen, dass Sensibilisierungsarbeit bei den MitarbeiterInnen der Jugendämter und bei gesetzlichen BetreuerInnen geleistet wird. Diese sollten auf das Thema Menschenhandel aufmerksam gemacht und über Indikatoren von Menschenhandel aufgeklärt werden. Außerdem sollten sie mit Informationen über die Beratungsangebote der FBS versorgt werden.
- ➔ Spezielle Maßnahmen oder Konzepte zur Unterstützung der Familien der minderjährigen Opfer von Menschenhandel sind nicht bekannt. Auch hier sollten Prozesse angestoßen werden.

4. Artikel 16: Unterstützung, Betreuung und Schutz von unbegleiteten Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind

Richtlinie:

Im Einzelnen sind hier die Maßnahmen zur Sicherung der Rechte der Kinder geregelt. Beispielsweise soll gemäß Artikel 16 Absatz 3 ein Vormund bestellt werden.

Diskussion/Stellungnahme:

Der KOK weist an dieser Stelle auf die langjährigen Erfahrungen auf diesem Gebiet arbeitender Organisationen wie dem Bundesverband Unbegleiteter Minderjähriger Flüchtlinge oder der Kindernothilfe hin.³⁵ Eine der vorgebrachten Forderungen ist diejenige, dass bei der Bestellung des Vormunds bzw. der Ergänzungspflegschaft empfohlen wird sicherzustellen, dass der Vormund mit den besonderen Kenntnissen des Ausländer- und Asylverfahrens betraut ist. Dies wäre im Hinblick auf unsere Zielgruppe dahingehend zu ergänzen, dass die Regelungen/Opferrechte und Opferschutzgesichtspunkte zum Thema Menschenhandel bekannt sein sollten.

³⁵ Siehe hierzu auch näheres zur Kampagne „Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder unter www.jetzterstrechte.de

In Deutschland wird die Bestellung eines Vormunds geprüft, wenn ein minderjähriges Kind nicht unter elterlicher Sorge steht. Wenn das Kind noch sorgeberechtigte Eltern hat, muss zuerst das Ruhen der elterlichen Sorge nach §1674 BGB festgestellt werden. Im Falle von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen aus Drittstaaten geschieht dies in der Praxis laut Auskunft der spezialisierten FBS für Betroffene von Menschenhandel häufig relativ problemlos. Bei unbegleiteten Kindern aus EU-Staaten kann das Ruhen der elterlichen Sorge in der Praxis zum Problem werden. Wenn die Eltern z.B. im Herkunftsland zwar telefonisch erreichbar sind, aber die tatsächliche Personensorge im Sinne des §1631 BGB aktuell nicht ausüben können, wird teilweise nicht das Ruhen der elterlichen Sorge festgestellt.

- ➔ Der KOK empfiehlt: Das Ruhen der elterliche Sorge sollte insbesondere dann festgestellt werden, wenn nicht sichergestellt ist, ob z.B. die InhaberInnen der elterlichen Sorge zum Menschenhandel beigetragen haben.
- ➔ Bei der Bestellung eines Vormundes sollten spezielle Kenntnisse zum Thema Menschenhandel berücksichtigt und eingefordert werden

5. Artikel 17: Entschädigung der Opfer

Richtlinie:

Der Artikel sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass den Betroffenen von Menschenhandel Zugang zu bestehenden Regelungen für Entschädigungsleistungen gewährt wird.

Diskussion/Stellungnahme

In Deutschland bestehen verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsforderungen. Entschädigungsansprüche gegen den Staat sind insbesondere durch das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) geregelt. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass mit dem OEG die Vorgaben der Richtlinie nicht ausreichend umgesetzt sind. In der Praxis werden immer wieder Lücken im OEG sichtbar. Das OEG fordert von den AntragstellerInnen bspw., Nachweise eines tätlichen Angriffs zu erbringen. Vielfach leiden Betroffene von Gewalttaten unter psychischen Gesundheitsstörungen und können den Nachweis, dass diese tatsächlich auf der Tat beruhen, in der Praxis häufig nicht bringen. Zudem bestehen bei den Behörden oft Unsicherheiten, ob nicht auch andere Bedingungen für psychische Störungen mit ursächlich sind. Schwierigkeiten im Hinblick auf die Ursächlichkeit ergeben sich darüber hinaus in den Fällen, in denen bereits Vorerkrankungen vorlagen. Es gibt daher zahlreiche Möglichkeiten des Ursachenzusammenhangs. Diese Problematik trifft auch auf Betroffene von Menschenhandel zu. Auf Grund dieser Problematik hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit dem Rundschreiben vom 6. Mai 2006 eine Vermutung

des Ursachenzusammenhangs eingeführt.³⁶ Bei einer sogenannten Vermutungsregel treten anstelle des konkreten Beweiserfordernisses entsprechende allgemeine Erfahrungssätze und generell akzeptierte Annahmen, welche jedoch widerlegt werden können. Trotz dieses Rundschreibens ist gerade die Frage der Kausalität immer noch in der Praxis eines der größten Probleme bei der Durchsetzung von Ansprüchen nach dem OEG.³⁷ Notwendig ist daher eine klarstellende gesetzliche Regelung.

Zu den weiteren gesetzlichen Hindernissen fand im Rahmen der Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ eine ausführliche Begutachtung statt. Unter anderem wurde ausgeführt, dass es bislang nicht als tätlicher Angriff gemäß § 1 Absatz 1 OEG gewertet wird³⁸, wenn Betroffenen Gewalt angedroht wird, um eine Tätigkeit auszuüben. In der Praxis sind solche Fälle der Bedrohung durch Gewalt zur Vornahme einer Tätigkeit jedoch Realität.

Ebenso problematisch sind die Versagungsgründe nach § 2 OEG zu bewerten, nach denen Betroffene von Menschenhandel auf Grund der spezifischen Umstände häufig nicht als Anspruchsberechtigte gelten³⁹. Auch hier ist eine Klarstellung für die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel notwendig.

Des Weiteren sind Anträge nach dem OEG mit einem hohen zeitlichen Aufwand verbunden, was im Fall einer Rückkehr der Geschädigten ins Herkunftsland die Aussicht auf Erfolg auf Entschädigung erheblich verringert. Darüber hinaus haben Personen ohne Aufenthaltsstatus, die nicht als Zeuginnen aussagen, keine Möglichkeit auf staatliche Entschädigung nach dem OEG.

Neben dem OEG bestehen zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsforderungen noch weitere rechtliche Möglichkeiten für Betroffene des Menschenhandels, beispielsweise im Rahmen eines Adhäsionsverfahrens, durch zivilrechtliche Ansprüche gegenüber den TäterInnen oder im Rahmen arbeitsrechtlicher Verfahren. Die tatsächliche Durchsetzung dieser Ansprüche in der Praxis ist jedoch äußerst schwierig und kommt kaum vor, wie das Deutsche Institut für Menschenrechte 2009 in einer Machbarkeitsstudie⁴⁰ feststellte.

Nach § 25 Absatz 4 b AufenthG können DrittstaatlerInnen, die Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurden, nach Abschluss des Strafverfahrens eine Verlängerung des Aufenthaltstitels zur Geltendmachung von

³⁶ Siehe: Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, herausgegeben vom BMFSFJ, Nr. 107/2007, Materialien zur Gleichstellungspolitik

³⁷ Kirstein in: Entwicklung von tragfähigen Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert vom KOK e.V., BMAS (Hrsg.), 2011, S. 230

³⁸ Ebd. S. 229

³⁹ Ebd. S. 231

⁴⁰ Follmar-Otto/Rabe, 2009: Menschenhandel in Deutschland- Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, DIMR (Hrsg.); abrufbar unter

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_menschenhandel_in_deutschland_01.pdf [21.11.2012]

ausstehenden Löhnen erhalten. Diese Regelung ist für die Personengruppe, die einen Aufenthalt nach § 25 Absatz 4 a AufenthG erhält nicht vorgesehen.

Zum Verständnis ist Folgendes zu beachten: Die unter die Absätze 4a und 4b fallenden beiden Personenkreise weisen eine gemeinsame Schnittmenge auf. Viele der Betroffenen von Menschenhandel gemäß Absatz 4a werden gleichzeitig die Voraussetzungen des Absatz 4b erfüllen, da sie häufig ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt werden. Diese Möglichkeit ergibt sich jedoch nicht für alle Betroffenen von Menschenhandel.

Folgende beispielhaft genannte Gruppe wird beispielsweise nicht unter Absatz 4b fallen: Betroffene von Menschenhandel, die einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit haben bzw. hatten, das heißt, deren Aufenthaltstitel an das jeweilige Beschäftigungsverhältnis geknüpft ist, z.B. SpezialitätenköchInnen, AuPair.

Betroffene von Menschenhandel, das heißt, der Personenkreis im Sinne des § 25 Abs. 4a AufenthG, wird in zwei Fällen gegenüber der Personengruppe gemäß § 25 Abs. 4b AufenthG schlechter gestellt.⁴¹

Diejenigen Betroffenen von Menschenhandel, die in einem aufenthaltsrechtlich legalen Arbeitsverhältnis beschäftigt waren, fallen aus dem Privileg, einen Aufenthaltstitel zur Durchsetzung von Lohnansprüchen zu erhalten. Damit werden Opfer von Menschenhandel schlechter behandelt, als Personen, die Opfer einer der Straftaten nach § 25 Abs. 4b AufenthG geworden sind, obwohl §§ 232, 233 oder 233a StGB wesentlich schwerwiegendere Straftaten sind. Diesem Personenkreis können jedoch ebenso arbeitsrechtliche Ansprüche oder Schadensersatz zustehen.

Zudem können entsprechend § 25 Absatz 4 b zwar ausstehende Löhne, jedoch nicht Ansprüche auf Schadensersatz geltend gemacht werden.

- Es ist daher dringend eine zügige Reformierung des OEG zu empfehlen, die diese Hindernisse berücksichtigt. Hierzu gibt es bereits Bestrebungen des BMAS, welche weiter forciert werden sollten, um die Betroffenen bedarfsgerechter zu unterstützen. Bei einer Reformierung des OEG sollten insbesondere eine Verfahrensbeschleunigung, eine Vereinfachung des Nachweises der Ursächlichkeit bei psychischen Störungen (Kausalitätsprinzip) sowie Vorerkrankungen berücksichtigt werden, so dass eine bessere Handhabung in der Praxis gewährleistet ist.

Der KOK fordert, allen Betroffenen von Menschenhandel und von Arbeitsausbeutung gesetzlich die Möglichkeit zu geben, einen Aufenthalt zur Geltendmachung von Ansprüchen auf Löhne, Entschädigung und Schadensersatz zu erhalten.

⁴¹ Vgl. auch: „Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 19.04.2011 von Heike Rabe.

6. Artikel 18 Absatz 2: Prävention

Richtlinie:

Hiernach treffen die Mitgliedsstaaten geeignete Maßnahmen zur Prävention und Aufklärung.

Diskussion und Stellungnahme:

Die Praxis weist auf folgendes hin: Neben Kampagnen zur Sensibilisierung zum Thema Menschenhandel sollten auch Informationen bereit gestellt werden, die gute Standards definieren und vulnerable Zielgruppen über ihre Rechte informiert wie z.B. Informationsbroschüren für Prostituierte zu ihren Rechten, mehrsprachige Informationen für ausländische ArbeitnehmerInnen welche besonders auf Arbeitsrechte und Mindestlöhne in den Branchen hinweisen, in denen besonders häufig Menschenhandel und Arbeitsausbeutung vorkommt.

- Der KOK sieht hier keinen direkten rechtlichen Umsetzungsbedarf in das deutsche Recht. Die Verbreitung von zuverlässigen und seriösen Informationen für potentiell Betroffene sollte allerdings verstärkt werden, da dies eine präventive Wirkung hat.

7. Artikel 19: Nationale Berichterstatter oder gleichwertige Mechanismen

Richtlinie:

Die Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten erforderliche Maßnahmen treffen sollen, um nationale Berichterstattungsstellen einzusetzen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Zu deren Aufgaben soll auch die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit auf diesem Gebiet tätigen Organisationen gehören.

Diskussion/Stellungnahme:

Die Einrichtung einer Berichterstatterstelle oder die Einführung gleichwertiger Mechanismen ist nach Auffassung des KOK sinnvoll.

In Deutschland existiert zurzeit keine Berichterstatterstelle. Auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel⁴², welche zwar einem gleichwertigen Mechanismus nahe kommt, erfüllt letztlich nicht die Aufgaben dieser Stellen und definiert sich selbst auch nicht als solche.

Wir halten die Einrichtung einer solchen Stelle jedoch für erwägenswert, da so dem Thema mehr Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit zukommen würde. Ferner würde durch die Schaffung einer solchen Stelle eine Harmonisierung der verschiedenen Vorhaben zu Menschenhandel erfolgen.

⁴² Der Name wurde geändert durch Beschluss der Arbeitsgruppe auf der Sitzung am 13.11.2012 von Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel in Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel

Der KOK möchte aber auch darauf hinweisen, dass bei der Einrichtung einer solchen Stelle grundlegende Prinzipien beachtet werden müssen. Zunächst ist es wichtig, dass die Stelle politisch und parteilich unabhängig ist und über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügt. Die Einrichtung einer unabhängigen Stelle ist sinnvoll, da so eine sowohl von der Bundesregierung als auch von Nichtregierungsorganisationen unabhängige Prüfung und Auswertung der verschiedenen Maßnahmen sichergestellt werden würde.

Ferner möchte der KOK darauf hinweisen, dass die Sammlung von statistischen Daten im Bereich des Menschenhandels ein sehr sensibles Thema ist. Hierzu müssen wesentliche Standards wie beispielsweise die Wahrung von Datenschutz und die Anonymität der Daten gewährleistet werden. Ein wichtiger Aspekt, der gewahrt werden muss ist die Möglichkeit der FBS, auch weiterhin ihre KlientInnen anonym beraten und betreuen zu können. Eine Verpflichtung der Weiterleitung von Daten durch die FBS an die Berichterstattungsstelle darf nicht geschehen. Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang auch, dass die Weiterleitung der Daten und Zusammenstellung durch die spezialisierten Fachberatungsstellen einen personellen Mehraufwand benötigt.

- Der KOK empfiehlt daher die Einrichtung einer BerichterstellerInnenstelle, wenn diese politisch und parteilich unabhängig ist und über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügt. Der KOK empfiehlt weiterhin, dass die Einrichtung der Berichterstattungsstelle interdisziplinär sein sollte, alle Formen des Menschenhandels berücksichtigen muss und keine Doppelungen zu bereits bestehenden Strukturen entstehen bzw. vorhandene Einrichtungen in die Entwicklung miteinbezogen werden sollen. Die Einrichtung dieser Stelle sollte unabhängig von Legislaturperioden erfolgen. Wesentlich ist auch die Aufgaben der Stelle klar zu definieren und auf vorliegende wissenschaftliche Studien und Erkenntnisse zum Thema Schutz und Anonymisierung von Daten zurückzugreifen.

Abschließende Bemerkung:

Abschließend möchten wir noch einmal darauf hinweisen, dass das Ziel der Richtlinie ein ganzheitlicher Ansatz der Bekämpfung des Menschenhandels und der Unterstützung der Betroffenen ist.

Wir rufen den Gesetzgeber dringend auf, die Chance des Umsetzungsprozesses der EU-Richtlinie zu nutzen, um über das Strafrecht hinausgehend auch weitere gesetzliche Änderungen für eine Verbesserung der Unterstützung und der Situation der Betroffenen vorzunehmen.