

Ausschuss für
Menschenrechte

**49. Sitzung am
30. November 2011**

Ausschuss für Menschenrechte

17(17)121

ADrs. 17. Wahlperiode

Dr. Robert F. Oberloher, Hamburg

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung
des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
„Menschenhandel“ am 30. November 2011

In Anbetracht des weiten Fragenspektrums und entsprechend der persönlichen fachlichen und beruflichen Expertise erfolgt die Beantwortung fokussiert und schwerpunktmäßig aus polizeilicher Sicht.

In Betrachtung von Teilphänomenen liegt bereits ein volles Jahrhundert an öffentlicher und in Ansätzen sogar internationaler Wahrnehmung bestimmter Erscheinungsformen des Menschenhandels und der Organisierten Kriminalität zurück. In der Bundesrepublik Deutschland befassen sich die Polizei der Länder, die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt seit Jahren mit diesen Phänomenen. Zu den jüngeren Entwicklungen der vergangenen fünfzehn Jahre zählen unter Expertenkreisen die Betonung der transnationalen Dimension von Organisierter Kriminalität, die dieser Dimension Rechnung tragenden Forderungen nach verbesserter grenzübergreifender Zusammenarbeit, verbesserter (interdisziplinärer) felder- bzw. ressort- und ebenenübergreifender Koordination sowie, konkret in Bezug auf Menschenhandel, eine Differenzierung unterschiedlicher Phänomene. Während vor elf Jahren in den Zusatzprotokollen der sog. „Palermo Konvention“ der Vereinten Nationen gegen „Transnational Organisierte Kriminalität“ eine zweifelsohne notwendige Unterscheidung zwischen „Schleusungskriminalität“ bzw. „Menschenschmuggel“ einerseits und „Menschenhandel“ andererseits vornahm, gilt es heute praktikable weitergehende Differenzierungen zum Phänomen Menschenhandel vorzunehmen und die bis dato bestehenden gesetzlichen Instrumentarien sowie die staatlichen und nichtstaatlichen Maßnahmen auf eine stärkere Praxistauglichkeit hin zu prüfen, weiterzuentwickeln und an einigen Stellen zu ergänzen. Hierzu gibt es mit der aktuellen Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates (zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates) sowie dem jüngsten Bundesratsbeschluss zu diesen Themen Vorstöße, die auf entsprechende Verbesserungen zielen.

Gegenwärtig regeln § 232 StGB und § 233 StGB für die Bundesrepublik Deutschland in einer Differenzierung von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung (§232 StGB) und Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) die strafrechtliche Verfolgung des Phänomens, entsprechend der zu würdigenden Unterschiede in der Ausprägung des jeweiligen Teildelikt, den zu Grunde liegenden Ursachen und Modi Operandi sowie den verschiedenen Herausforderungen bei der Strafverfolgung bzw. Bekämpfung. Folgerichtig differenziert auch das Bundeskriminalamt (BKA) in seinem jährlichen Lagebild zwischen o.g. Deliktausprägungen. Nach Informationen des BKA wurden im jüngsten Berichtszeitraum 2010 insgesamt 470 Ermittlungsverfahren zum Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen, was nach vier aufeinander folgenden jährlichen Zuwächsen erstmals wieder einen Rückgang der Ermittlungsverfahren bedeutet, und zwar im Vergleich mit 2009 um rund 12%. Die Zahl der Verfahren mit ausschließlich deutschen Opfern (im Jahr 2010 betraf dies 102 Verfahren) ist in diesem Bereich bereits zum zweiten Mal in Folge rückläufig. Regionale Schwerpunkte waren hierbei nebst Berlin v.a. Nordrhein-Westfalen und dessen benachbarte drei Bundesländer. Demgegenüber wurden in der Deliktausprägung Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft im Berichtszeitraum 2010 lediglich 24

Ermittlungsverfahren abgeschlossen, was allerdings bereits eine erhebliche Steigerung (in Höhe von rund 140%) gegenüber dem Vorjahr darstellt. Hierzu gilt es zu bedenken, dass sich dieser beträchtliche Zuwachs im Wesentlichen über einen einzelnen, in diesem Berichtsjahr abgeschlossenen Verfahrenskomplex des Landeskriminalamts Niedersachsen mit der Bundespolizeidirektion Hannover erklärt.

Die Zahl der bei den 2010 abgeschlossenen Verfahren ermittelten Tatverdächtigen lag lt. Bundeslagebild Menschenhandel des BKA mit 730 im Falle von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung ebenfalls niedriger als 2009 (777), mit 37 Tatverdächtigen im Bereich Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft hingegen wiederum höher als im Vorjahreszeitraum (2009: 32, Steigerung um 16% im Jahr 2010). In beiden Deliktsausprägungen dominierten männliche Tatverdächtige, wobei in beiden Fällen auch eine Dominanz von Tatverdächtigen derselben Herkunft wie der dominierenden Opfergruppen festzustellen ist. Im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung dominierten ähnlich wie bereits im Vorjahr auch 2010 neben Tatverdächtigen mit deutscher Staatsbürgerschaft insbesondere bulgarische (149), rumänische (96) und türkische (44) Tatverdächtige, was die anhaltende Rolle und Bedeutung Südosteuropas und des Balkanraums als deliktischen Brennpunkt unterstreicht. Die weitaus überwiegende Zahl der Tatverdächtigen und der Opfer stammten in dieser Deliktsausprägung aus Europa. Im Bereich des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft hingegen dominierten 2010 deutlich Tatverdächtige mit chinesischer Staatsbürgerschaft (12) und Tatverdächtige mit chinesischer Geburtsstaatsangehörigkeit (16 der insgesamt 17 Tatverdächtigen mit deutscher Staatsbürgerschaft). Gemeinsam ist beiden Deliktsausprägungen, dass im Berichtszeitraum 2010 wiederholt eine relativ niedrige Durchschnittszahl an Tatverdächtigen pro Ermittlungsverfahren ermittelt werden konnten (2010 weniger als zwei im Schnitt pro Verfahren). Dies ist ein Indiz dafür, dass die Ermittlungen nicht größere OK-Netzwerke oder Täterorganisationen erfassten bzw. im Ausland ggf. bestehende Täterstrukturen nicht ermittelt werden konnten. Allgemein wird in Expertenkreisen jedoch von einer signifikanten Rolle organisierter Täternetzwerke im Bereich des Menschenhandels ausgegangen, was aufgrund der zu Grunde liegenden transnationalen Dimensionen und der hierbei erforderlichen komplexen Logistik und Kooperationsverflechtungen auch naheliegend ist.

Wichtige Unterschiede zwischen beiden im Bundeslagebild Menschenhandel erfassten Deliktsausprägungen sind hingegen auch bei den Opfern festzustellen. Weißt das Lagebild im Bereich der sexuellen Ausbeutung im Jahr 2010 insgesamt 610 Opfer auf, die deutlich überwiegend weiblich waren und hierbei überwiegend aus Deutschland (121), Rumänien (119) und Bulgarien (115) kamen, waren die Opfer im Bereich der Ausbeutung der Arbeitskraft überwiegend männlich (76%) und stammten mehrheitlich aus China (30 von 41 Opfern; nennenswert ferner noch Rumänien mit 6 Opfern). Auch hierbei gilt es zu bedenken, dass diese Zahlen stets nur das Hellfeld widerspiegeln können und sich im Berichtszeitraum 2010 sehr stark der bereits erwähnte große Ermittlungsverfahrenskomplex aus Niedersachsen auswirkt, der hierbei auch die statistische Opferzahl beträchtlich ansteigen ließ.

Allgemein zeichnet sich im Bereich des Menschenhandels (bei Nichtberücksichtigung der statistisch verzerrenden großen Verfahrenskomplexe) ein relativ stabile Grundlage mit in den vergangenen Jahren vergleichbar gebliebenen Rahmenbedingungen. Der Einfluss professioneller bzw. organisierter krimineller Netzwerke ist im Bereich des Menschenhandels als durchaus relevant anzusehen, Zusammenhänge mit Migrationsphänomenen im Allgemeinen und irregulärer Migration im Speziellen sind in Teilen des Spektrums hinsichtlich Schleusungslogistik als gegeben zu erachten, aber nicht zwingend in der Mehrzahl der Fälle gegeben, zumal auch hier wiederum zwischen den Deliktsausprägungen zu differenzieren ist und – laut Erkenntnissen, die wir aus dem Hellfeld ziehen können – zumindest die Mehrzahl der Opfer im Bereich der sexuellen Ausbeutung sogar aus dem EU-Ausland stammt und insofern i.a.R. legal einreist. Grundsätzlich haben die migrationsbegründenden Push- und Pull-Faktoren zweifelsfrei auch gewisse Einflüsse im Bereich des Deliktsfeldes

Menschenhandel. In den unterschiedlichen Ursachen liegen zweifelsfrei auch verschiedene Schlüssel zur Lösung einzelner Probleme, wobei dieses Feld sehr umfangreiche Herausforderungen gesamtgesellschaftlicher, grenzübergreifender und ganzheitlicher Natur darstellt.

Eventuelle Auswirkungen der politischen Ereignisse in den nordafrikanischen Mittelmeeranrainerstaaten (der sog. „Arabellion“) auf den Menschenhandel in der Region können die gegenwärtig verfügbaren Auswertungszahlen der Lage zum Menschenhandel in Deutschland schon aus Gründen des Berichtszeitraums (der noch vor diesen Ereignissen endet), aber auch aus erfassungslogischen Gründen nicht aufweisen. Es liegen aber bei den entsprechenden Ämtern und Behörden auf Länder- und Bundesebene Rücksprachen zufolge keine Erkenntnisse vor, die auf entsprechende Auswirkungen auf die Lage zum Menschenhandel in Deutschland im laufenden Berichtszeitraum schließen lassen würden. Es ist m.E. anzunehmen, dass sich die Ereignisse, wie bereits im Bereich der Flüchtlingswellen zu sehen, vorerst am ehesten in den südlichen EU-Mitgliedstaaten (z.B. Italien, Malta) auswirken werden, sofern diese Ereignisse überhaupt konkret für den Bereich des Menschenhandels von Relevanz sein werden. Zudem müsste in der Betrachtung dieser Frage auch hier wieder zwischen den unterschiedlichen spezifischen Deliktausprägungen unterschieden werden.

Die Zahlen von 2010 mit den insgesamt chronisch niedrigen Fallzahlen in der Deliktausprägung Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft zeigen einmal mehr, dass sich die Handhabbarkeit des § 233 StGB offenbar problematisch gestaltet und in der Praxis große Schwierigkeiten darin bestehen, auf dessen Basis erfolgreich Ermittlungen gegen diese Form des Menschenhandels durchzuführen. Hierin besteht seitens Vertretern der Praxis weitgehender Konsens. Insbesondere der Nachweis eines nicht Vorhandenen Entschlusses des Opfers zum Eingehen des ausbeuterischen Arbeitsverhältnisses bzw. eines entsprechenden aktiven Forcierens seitens des/der Tatverdächtigen zum Eingehen eines vom Opfer nicht gewünschten ausbeuterischen Arbeitsverhältnisses erweist sich in der Praxis als höchst problematisch. Zudem erweist sich die bei den Opfern aufgrund ihrer Herkunft aus Armutsverhältnissen bisweilen gegebene hohe Toleranz gegenüber Ausbeutungspraktiken als vorteilhaft für die Tatverdächtigen und deren Strafverteidigung, und als nachteilig für eine erfolgreiche Ahndung dieser menschenverachtenden Verbrechen. Als Folge der in mehrerlei Hinsicht schwierigen Handhabbarkeit des § 233 StGB wird häufig auf andere, leichter nachweisbare Vorschriften ausgewichen, wobei die entsprechenden Verfahren dann keine Anklage wegen Menschenhandels beinhalten.

Die sich auch im Zuge der EU Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (Richtlinie 2011/36/EU) – die im Übrigen in Punkt 1 der Gründe ebenfalls den häufig gegebenen Kontext zur Organisierten Kriminalität und schwerwiegender Straftaten unterstreicht – abzeichnenden Strafrechtsanpassungen, zu denen Deutschland verpflichtet ist, bieten dabei große Chancen, deutliche Verbesserungen zu erwirken. Positiv zu bewerten ist hierbei insbesondere auch im Grundsatz die weitergehende Differenzierung des Deliktfeldes Menschenhandel, wobei neben den Ausprägungsformen des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung und der Ausprägungsform des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft auch die Formen von Menschenhandel zum Zwecke der Organentnahme, der erzwungenen Bettelerei und der erzwungenen Begehung strafbarer Handlungen (z.B. Diebstahl, Drogenschmuggel) strafrechtlich zu ahnden ist. Hierbei wird auch die Bedeutung der intensiveren Nutzung der bestehenden Möglichkeiten zur Konfiszierung deliktsspezifisch illegal erworbener Vermögenswerte im Rahmen der Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels und deren Verwendung zur Prävention und Bekämpfung des Deliktfeldes sowie zur verbesserten Unterstützung und zur Entschädigung der Opfer hervorgehoben, was zweifelsohne wichtige Verbesserungen erlaubt. Denkbar wäre hierbei möglicherweise auch eine Stärkung des

Opferschutzes, der Problemsensibilisierung und der Strukturen der Zivilgesellschaft in den Herkunfts- und Transitregionen, sowie eine stärkere finanzielle Unterstützung der gemeinsamen Projekte staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (wie der Fachberatungsstellen) hierzulande. In den Bereichen der Opfer unterstützenden Maßnahmen bestehen gewiss noch Möglichkeiten zu weiterer Optimierung der bundes- und EU-weiten Koordination und Harmonisierung (auch i.S.v. „positiven Ansteckungseffekten“) von Maßnahmen, Projekten und Ansätzen. Ein verstärkter Austausch und Bemühen um einheitliche Standards sind hierbei sicherlich zu begrüßen, insbesondere auch vor dem Hintergrund der wichtigen Rolle der Opfer in Bezug auf die weitere Erhellung des Deliktfeldes Menschenhandel in seinen verschiedenen Facetten. Gerade das Vertrauensverhältnis zwischen den Opfern und den Akteuren der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels ist fraglos von besonderer Bedeutung. Staatliche und nichtstaatliche Akteure haben hierbei sicherlich viele gemeinsame Interessen mit dem gemeinsamen Ziel einer effizienteren Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und dem verbesserten Schutz der Opfer des Menschenhandels.

Abschließend ist zu bedenken, dass jede Reform und Änderung, jedes neues Gesetz vom politischen Willen lebt und abhängig ist, und mit dem Willen steht und fällt, die gesetzten Ziele umzusetzen und die bestehenden oder neuen Instrumentarien effizient zu nutzen. Dies gilt wohl zu jeder Zeit, und auf allen Ebenen, so auch heute auf EU-, Bundes- und Länderebene.