

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 Sicht der Strafverfolgungsbehörden. Vorausschickend sei überdies angemerkt, dass die Ausführungen und Antworten jedoch aus wissenschaftlicher Warte erfolgen und hierbei nicht zwangsläufig die offiziellen Ansichten und Meinungen der Polizei Hamburg bzw. des Dienstgebers widerspiegeln.

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 vorgenommen wurde, gilt es heute praktikable weitergehende Differenzierungen zum Phänomen Menschenhandel zu erreichen 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 und hoffen lassen.

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 zu 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 v.a. Berlin und Nordrhein-Westfalen sowie in weiterer Folge Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz. Demgegenüber wurden in der Deliktausprägung Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft im Berichtszeitraum 2010 lediglich 24 Ermittlungsverfahren abgeschlossen, was allerdings bereits (wenngleich auf niedrigem Ausgangsniveau) 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 Deliktausprägungen 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 Deliktausprägung aus Europa. Im Bereich des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft hingegen dominierten 2010 deutlich Tatverdächtige mit chinesischer Geburtsstaatsbürgerschaft, nämlich 12 der 16 Tatverdächtigen mit deutschem Pass und der hierbei insgesamt 37 Tatverdächtigen. Überdies hatten weitere 10 der insgesamt 37 Tatverdächtigen die chinesische Staatsangehörigkeit. Damit stammten im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft 22 der insgesamt 37 Tatverdächtigen (also rund zwei Drittel) im Berichtsjahr 2010 aus China.

Gemeinsam ist beiden Deliktausprägungen, 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 oder nicht hinreichend 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. Insofern wird es wesentlich sein, der Erhellung der OK-Zusammenhänge in diesem Feld verstärkt Aufmerksamkeit zu widmen und hierzu auch die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen, zumal es sich hierbei um komplexe, aufwändige Verfahren handelt. Gerade hier sind verstärkte Anstrengungen besonders zu begrüßen, da sich so die Möglichkeit bietet, einen bedeutenden Teil der Wurzeln und Ursachen des Phänomens möglichst direkt zu bekämpfen und durch eine erfolgreiche Zerschlagung von Strukturen und Organisationen der Opferrekrutierungs-, Verbringungs- und Ausbeutungslogistik sowie der diese organisierenden Netzwerke (einschließlich der Konfiszierung der kriminell erzielten Vermögenswerte) Menschenhandel letztlich weniger lukrativ, mehr risikoreich und dadurch insgesamt weniger attraktiv für die potentiellen Ausbeuter wird (Abschreckung!). Ohne aber auf die OK-Zusammenhänge gezielt einen stärkeren Fokus zu richten, wird der Erfolg gerade in der Prävention und Bekämpfung der schlimmsten, ausbeuterischen und menschenverachtenden Formen des Menschenhandels weiterhin nicht in wünschenswerter Weise erzielt werden!

Wichtige Unterschiede zwischen beiden im Bundeslagebild Menschenhandel erfassten Deliktausprägungen 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 Menschenhandel (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 Deliktausprägungen 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 EU-Mitgliedstaaten stammt und insofern i.a.R. nach heutigem Status legal einreist. Grundsätzlich haben die migrationsbegründenden Push- und Pull-Faktoren zweifelsfrei auch gewisse Einflüsse im Bereich des Deliktsfeldes Menschenhandel. In den unterschiedlichen Ursachen liegen 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 setzen die insgesamt chronisch niedrigen Fallzahlen in der Deliktausprägung Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft fort. Sie zeigen einmal mehr, dass sich die Handhabbarkeit des § 233 StGB offenbar problematisch gestaltet und in der Praxis große Schwierigkeiten darin bestehen, auf Basis dieser Strafrechtsnorm 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 (m.a.W. einer „Einwilligung“ zur Ausbeutung) 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 teils unvorstellbaren Armutsverhältnissen oft 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) abzeichnenden Strafrechtsanpassungen, zu denen Deutschland verpflichtet ist, bieten dabei große Chancen, deutliche Verbesserungen zu erwirken. Diese Richtlinie unterstreicht in Punkt 1 der Gründe ebenfalls den häufig gegebenen Kontext zur Organisierten Kriminalität und schwerwiegender Straftaten. Im Grundsatz positiv zu bewerten ist im Rahmen dieser Richtlinie ferner insbesondere auch 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 Bettelei und der erzwungenen Begehung strafbarer Handlungen (z.B. Diebstahl, Drogenschmuggel) strafrechtlich zu ahnden ist. Hierbei stellt allerdings der Nachweis der Zwangslage ein schwieriges, manchmal gar unmögliches Unterfangen dar. Zudem wird in der Richtlinie 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 (siehe u.a. die weiter oben bereits erläuterte Rolle bei der effizienten OK-Bekämpfung). Denkbar wäre überdies 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 Bemühungen 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.

Zusammenfassend lässt sich erstens das Erfordernis einer weitergehenden Differenzierung im Bereich des komplexen Deliktfeldes ‚Menschenhandel‘ betonen, welche begrüßenswerter Weise durch die neue Richtlinie angestrebt wird; zweitens die Notwendigkeit, die bisherigen Probleme in der praktischen Handhabbarkeit der gegenwärtigen Strafvorschriften zum Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft durch einen einfacheren Nachweis der Zwangslage sowie der opferfreundlicheren kategorischen Nicht-Anerkennung einer „Einwilligung“ zur Ausbeutung versuchen zu lösen; drittens noch mehr als bisher den OK-Bezug zu fokussieren, um noch stärker nach einer Zerschlagung jener Strukturen und Netzwerke zu trachten, die maßgeblich verantwortlich sind für die Ermöglichung der schlimmsten und menschenverachtendsten Formen von Menschenhandel (wesentlicher Teil der Ursachenbekämpfung und Prävention); und viertens, die Kooperation und Koordination verbessern, u.a. durch verbesserten Austausch der Erkenntnisse der verschiedenen Behörden und Ämter, die über phänomenrelevante Informationen und Daten verfügen. Abschließend ist zu bedenken, dass jede Reform und Änderung, jedes neues Gesetz vom politischen Willen lebt und abhängig ist. Mit dem politischen Willen, die gesetzten Ziele auch tatsächlich umzusetzen und die bestehenden oder neuen Instrumentarien effizient zu nutzen steht und fällt wohl zu jeder Zeit, und auf allen Ebenen, so auch gegenwärtig auf EU-, Bundes- und Länderebene, der tatsächliche Erfolg einer Reform!