



## **RECHTE VON BETROFFENEN VON MENSCHENHANDEL IM ERMITTLUNGSVERFAHREN**

---

Eine Untersuchung  
zur Bedeutung von Betroffenenrechten  
für das Strafverfahren

**KOK**

Bundesweiter Koordinierungskreis  
gegen Menschenhandel e.V.



**RECHTE VON BETROFFENEN  
VON MENSCHENHANDEL  
IM ERMITTLUNGSVERFAHREN**

Eine Untersuchung zur Bedeutung von  
Betroffenenrechten für die Strafverfolgung

## Impressum

### RECHTE VON BETROFFENEN VON MENSCHENHANDEL IM ERMITTLUNGSVERFAHREN

Eine Untersuchung zur Bedeutung von Betroffenenrechten für die Strafverfolgung

*Herausgeber:*

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.

Lützowstr. 102–104 / Hof 1, Aufgang A

10785 Berlin

Telefon: (+49) 030 / 263 91176, Fax: (+49) 030 / 26391186

[info@kok-buero.de](mailto:info@kok-buero.de)

[www.kok-gegen-menschenhandel.de](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de)

*Redaktion:* KOK e. V.

*Autorin:* Anne-Kathrin Krug, Berlin

*Lektorat:* Eva Berié, Berlin

*Gra ische Gestaltung und Satz:* Ricarda Löser, Weimar

*Titelbild:* [istockphoto.com/Liudmila Chernetska](https://www.istockphoto.com/Liudmila-Chernetska); [Shutterstock.com/#1854684736/R.Classes](https://www.shutterstock.com/#1854684736/R.Classes)

*V.i.S.d.P.:* Sophia Wirsching

*Druck:* Oktoberdruck GmbH, Berlin

*Auflage:* 300

*Bankverbindung:* KOK e. V.

Evangelische Bank eG

IBAN: DE43 5206 0410 0003 9110 47

BIC: GENODEF1EK1

ISBN: 978-3-9825203-2-2

© KOK e.V., Dezember 2023

Alle Rechte vorbehalten.

Der KOK e. V. wird gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

Jegliche Reproduktion nur mit Genehmigung des KOK e.V..

---

# RECHTE VON BETROFFENEN VON MENSCHENHANDEL IM ERMITTLUNGSVERFAHREN

Eine Untersuchung zur Bedeutung von  
Betroffenenrechten für die Strafverfolgung

Herausgegeben vom



Bundesweiter Koordinierungskreis  
gegen Menschenhandel e.V.

---



## Inhaltsverzeichnis

<b>A. EINLEITUNG</b> .....	<b>6</b>
I. Vorwort .....	6
II. Ausgangslage und Fragestellung .....	8
III. Konzeption der Untersuchung .....	11
IV. Limitation der Untersuchung .....	13
<b>B. EINSTIEG IN DIE INTERVIEWS</b> .....	<b>14</b>
<b>C. BETROFFENENRELEVANTE VERPFLICHTUNGEN IM KONTEXT VON ERMITTLUNGSVERFAHREN</b> .....	<b>18</b>
I. Information und Bewusstseinsklärung der (potenziell) Betroffenen	18
II. Identifizierung als (potenziell) Betroffene .....	22
III. Verweisung an Fachberatungsstellen .....	25
IV. Unterstützung und Betreuung unabhängig von der Mitwirkung Betroffener .....	27
V. Bedenk- und Stabilisierungsfrist .....	30
VI. Aufenthaltsrecht .....	35
VII. Unterkunft und Lebensunterhalt .....	39
VIII. Medizinische Versorgung .....	42
IX. Zugang zu Rechtsberatung und Vertretung. ....	44
X. Begleitung zu Vernehmungen im Ermittlungsverfahren durch Fachberatungsstellen/psychosoziale Prozessbegleitung .....	48
XI. Berücksichtigung von Betroffenenrechten im Rahmen der Vernehmung .....	50
XII. Bild-Ton-Vernehmungen .....	54
XIII. Sprachmittlung im Ermittlungsverfahren .....	57
XIV. Sicherheit während des Ermittlungsverfahrens .....	59
XV. Sicherheit vor eigener Bestrafung (Non-Punishment-Prinzip) .....	62
XVI. Aussicht auf Schadenersatz, Schmerzensgeld, Opferentschädigung und Lohn .....	64
XVII. Gute Ausstattung der Fachberatungsstellen .....	66
XVIII. Ausstattung weiterer Akteure .....	70
XIX. Spezialisierte Strafverfolgungsbehörden .....	71
<b>D. ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>76</b>
<b>E. FAZIT</b> .....	<b>81</b>

# A

## Einleitung

### I. VORWORT

*Liebe Leser\*innen,*

Strafverfahren im Bereich Menschenhandel sind aufgrund des Vorrangs des Personalbeweises und der Ausgestaltung der entsprechenden Straftatbestände i.S.d. §§ 232 ff. StGB regelmäßig nur dann erfolgreich, wenn Betroffene vor Gericht verwertbare Zeug\*innenaussagen abgeben. Bereits das Ermittlungsverfahren stellt eine hohe Belastung für Betroffene dar, insbesondere wenn sie durch Ausbeutungssituationen traumatisiert sind. Die Ergebnisse der 2021 veröffentlichten Studie »Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren - Eine Untersuchung zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU«<sup>1</sup> haben bereits gezeigt, dass die Gewährleistung von Rechten vor Gericht im Kontext eines Strafverfahrens für betroffene Opferzeug\*innen essenziell ist. Angesichts der Tatsache, dass Betroffene auch im vorbereitenden Verfahren, dem sogenannten Ermittlungsverfahren,<sup>2</sup> in Kontakt mit staatlichen Akteuren kommen, ergaben sich viele weitere Fragen: Warum entscheiden sich viele Betroffene gegen eine Aussage? Warum werden zahlreiche Verfahren trotz der Aussagebereitschaft von Betroffenen im Ermittlungsverfahren eingestellt? Was benötigen Betroffene, um als Opferzeug\*innen zur Verfügung stehen zu können? Und welche Rolle kann dabei die Unterstützung durch Fachberatungsstellen (FBS) spielen?

1 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/Untersuchung\\_Rechte\\_von\\_Betroffenen\\_von\\_Menschenhandel\\_im\\_Strafverfahren\\_web\\_2021\\_07\\_07.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Untersuchung_Rechte_von_Betroffenen_von_Menschenhandel_im_Strafverfahren_web_2021_07_07.pdf), abgerufen am 28.09.2023.

2 Das Ermittlungsverfahren ist das Vorverfahren in einem Strafverfahren. Es wird durch die Staatsanwaltschaft eingeleitet, sobald ein Anfangsverdacht einer Straftat besteht, vgl. §§ 160 bis 177 StPO. Das Ermittlungsverfahren endet entweder mit einer öffentlichen Anklage vor Gericht oder der Einstellung des Verfahrens.

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. vernetzt 43 Mitgliedsorganisationen und engagiert sich auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene für die Durchsetzung des Schutzes Betroffener von Menschenhandel und Ausbeutung. Im Zuge dessen setzt er sich auch für die Rechte von Betroffenen im Strafverfahren ein.

Der KOK e. V. möchte mit der vorliegenden Untersuchung einen Beitrag dazu leisten, wie Strafverfahren im Bereich Menschenhandel in Deutschland gelingen und gleichzeitig Betroffene und deren Rechte in den Fokus gestellt werden können. Fest steht, dass die internationalen Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland eingegangen ist, keinen Selbstzweck verfolgen. Sie müssen praktisch umgesetzt und Betroffenenrechte zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens eingehalten werden: So dürfen diese nicht erst bei einer Verhandlung im Gerichtssaal Beachtung finden – sie müssen bereits zu Beginn des Ermittlungsverfahrens berücksichtigt werden. Betroffene müssen frühzeitig und angemessen unterstützt werden, um ein Strafverfahren mit belastbaren Opferzeug\*innen durchführen zu können.

Wir bedanken uns herzlich bei den zahlreichen Interviewpartner\*innen, die trotz ihrer knappen zeitlichen Ressourcen zum Gelingen dieses Projektes beigetragen haben. Die vorliegende Untersuchung ist Ausdruck einer starken, interdisziplinären Kooperationsbereitschaft, die im Sinne des Opferschutzes und einer konsequenten Kriminalitätsbekämpfung unverzichtbar ist. Insbesondere geht der Dank an die Mitarbeitenden der im KOK e. V. verbundenen FBS, die kontinuierlich durch das Teilen ihrer Expertise dazu beitragen, dass ihre Erfahrungen aus der Praxis aufgegriffen und weitergegeben werden können. Wir bedanken uns außerdem herzlich bei der Autorin Anne-Kathrin Krug. Schließlich möchten wir uns beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) für die langjährige Förderung bedanken, die neben zahlreichen anderen Projekten diese Untersuchung erst ermöglicht hat.

Claudia Robbe

*KOK-Vorstand und Mitarbeiterin des Fraueninformationszentrum FiZ*

## II. AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG

Die vorliegende Untersuchung schließt an eine bereits im Jahr 2021 vorgelegte Studie des KOK e.V. mit dem Titel »Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren – Eine Untersuchung zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU« an.<sup>3</sup> Darin wurde im Vorfeld untersucht, ob und inwieweit die genannte Menschenhandelsrichtlinie im Hinblick auf den Zugang der Betroffenen zu ihren Rechten in Deutschland umgesetzt ist.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Gesetzesreform im Jahr 2016, mit der die Richtlinie umgesetzt werden sollte, maßgeblich auf die Reform der Straftatbestände beschränkt war. Die ebenfalls in der Richtlinie vorgesehenen »Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive« haben jedoch nahezu keinen Niederschlag in der Gesetzesänderung gefunden. Somit stellt die Änderung keine unmittelbare Verbesserung für den Schutz von Betroffenen dar. Die Studie zeigte deutlich, dass die Inanspruchnahme der besonderen Rechte, die Betroffenen von Menschenhandel zustehen, maßgeblich davon abhängt, ob Personen als Betroffene dieser Menschenrechtsverletzung identifiziert werden oder ob ein entsprechender Verdacht besteht. Wenn das nicht geschieht, weil es weder eine flächendeckende Präsenz von spezialisierten Fachberatungsstellen (FBS) gibt, noch Behörden ausreichend sensibilisiert bzw. geschult sind, Anhaltspunkte für Menschenhandel zu erkennen, ist der Zugang zu den Rechten für Betroffene von Menschenhandel verschlossen.

Die Untersuchung aus dem Jahr 2021 zeigte ferner, dass die Situation von Betroffenen auch dann noch unsicher bleibt, wenn Anhaltspunkte für ihre Betroffenheit erkannt wurden. So ist ihr Recht, während einer mindestens dreimonatigen sogenannten Bedenk- und Stabilisierungsfrist gem. § 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) zur Ruhe zu kommen, nicht aussagen und auch nicht mit einer Ausweisung rechnen zu müssen, vielen Behördenmitarbeitenden nicht bekannt. Mit der Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist sind jedoch weitere Rechte wie Unterkunft, Lebensunterhalt und medizinische Versorgung verbunden, die ohne Gewährung der Frist in der Regel verwehrt bleiben.

Für Betroffene ohne deutsche Staatsbürgerschaft stellt sich die Situation aufgrund des unsicheren Aufenthaltsstatus noch belastender dar. Ein Aufenthaltsrecht, das unabhängig vom Strafverfahren gewährt wird, ist in Deutsch-

3 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren.

land nicht geregelt.<sup>4</sup> Wenn Betroffene, egal aus welchem Grund, nach dem Ablauf der Bedenk- und Stabilisierungsfrist<sup>5</sup> nicht bereit sind, als Zeug\*innen auszusagen, können sie kein Aufenthaltsrecht und auch keine weiteren Rechte daraus ableiten, dass sie Betroffene von Menschenhandel sind. Selbst wenn sich Betroffene nach dem Ablauf der Bedenk- und Stabilisierungsfrist dafür entschieden haben, im Strafverfahren als Zeug\*innen zur Verfügung zu stehen und eine Aussage zu machen, ist ihr Aufenthalt in Deutschland und die Gewährung der damit einhergehenden Rechte ungewiss. Das Aufenthaltsrecht ist gem. § 25 Abs. 4a AufenthG daran gebunden, ob die Anwesenheit einer betroffenen Person im Bundesgebiet für sachgerecht erachtet wird, weil ohne ihre Angaben die Erforschung des Sachverhalts im Strafverfahren wesentlich erschwert wäre. Die diesbezügliche Beurteilung und Entscheidung ist der Staatsanwaltschaft beziehungsweise dem Strafgericht vorbehalten und kann jederzeit geändert werden mit der Folge, dass auch die Grundlage für die Inanspruchnahme weiterer Rechte entfällt.

Zu der beschriebenen unwägbareren Situation kommen die Belastungen hinzu, denen Betroffene im Strafverfahren selbst ausgesetzt sind. Von ihnen werden substantielle und verwertbare Aussagen erwartet, die erfordern, dass sie die vorangegangenen Menschenrechtsverletzungen erneut und in der Regel mehrfach gedanklich durchleben müssen. Anzweifelnde Nachfragen müssen zur Wahrung der Rechte der Tatverdächtigen trotz Reviktimisierungspotenzial<sup>6</sup> hingenommen werden.

Auch nach Abschluss des Strafverfahrens besteht für Betroffene ohne deutsche Staatsbürgerschaft kein gebundener Anspruch auf einen Aufenthaltstitel. Wenn Strafverfahren eingestellt oder durch ein Urteil beendet werden, stehen die Rechte von Betroffenen und ihre Aussicht auf ein Leben in gesicherten existenziellen Verhältnissen erneut zur Disposition: So ist unklar, ob die Ausländerbehörde den Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG verlängert, weil sie die Anwesenheit der betroffenen Person nach Abschluss des Strafverfahrens aus humanitären oder persönlichen Gründen für erforderlich hält. An dieser Beurteilung hängen wiederum Fragen nach der Gewährung von Rechten, die Unterkunft, Lebensunterhalt, Krankenbehandlung etc. sichern.

4 Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels eröffnet den Vertragsparteien in Art. 14 Abs. 1 a die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn der Aufenthalt der betroffenen Person aufgrund ihrer persönlichen Situation, also unabhängig vom Strafverfahren, erforderlich ist. Diese Möglichkeit hat der Gesetzgeber in Deutschland bisher nicht genutzt.

5 Siehe Kapitel C. V.

6 Reviktimisierungspotenzial meint die Wahrscheinlichkeit, dass Betroffene, die durch körperliche und/oder sexuelle Gewalt Traumatisierung(en) erlitten haben, erneut traumatischen Erfahrungen ausgesetzt sind.

Kurz nach der Veröffentlichung der Untersuchung aus dem Jahr 2021 erschien der Forschungsbericht zur »Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB)« des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN), aus dem hervorgeht, dass ein Großteil der Strafverfahren wegen Menschenhandels eingestellt wird. So stellte sich heraus, dass 78,3 % der vom KFN für die Evaluation der Straftatbestände ausgewerteten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren von der Staatsanwaltschaft eingestellt wurden.<sup>7</sup> Unter Verweis auf eine zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht veröffentlichte Sonderstudie des KFN wird aufgezeigt, dass nur ca. 60 % der von der Polizei wegen des Verdachts auf Menschenhandel geführten Verfahren in das Bundeslagebild Menschenhandel eingehen.<sup>8</sup> Eine stichprobenartige Analyse von 78 Akten, die nicht ins Bundeslagebild eingehen, hat ergeben, dass 93 % dieser Fälle aus unterschiedlichsten Gründen eingestellt wurden.<sup>9</sup>

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Untersuchung des KOK e. V., also eines nur unzureichend umgesetzten Betroffenenenschutzes, und der Ergebnisse des KFN über die hohen Einstellungsquoten in Strafverfahren ergaben sich folgende Fragen:

- Warum wird ein Großteil der Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel eingestellt?
- Gibt es einen Zusammenhang zwischen den hohen Einstellungsquoten und dem Zugang von Betroffenen zu ihren Rechten, so wie er in Deutschland umgesetzt ist?
- Bietet der umfassende Zugang zu Rechten für Betroffene von Menschenhandel auch eine bessere Grundlage für die Strafverfolgung selbst und für die Rechtssicherheit der Betroffenen?

7 Vgl. KFN (2021): Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), Forschungsbericht, S. 77.

8 Vgl. Bartsch/Schierholt/Labarta Greven, Evaluation der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB) – Ergänzungsbericht, nicht veröffentlicht.

9 KFN (2021): Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), Forschungsbericht, S. 36.

### III. KONZEPTION DER UNTERSUCHUNG

Den oben genannten Fragen wurde mittels leitfadengestützter Interviews mit Mitarbeitenden spezialisierter FBS im gesamten Bundesgebiet nachgegangen. Dabei sollten verschiedene Ausbeutungsformen, Herausforderungen für Betroffene und weitere Schwierigkeiten im Ermittlungsverfahren thematisiert werden. Zudem wurden Befragungen mit Vertreter\*innen von Polizei und Staatsanwaltschaft sowie einem\*r Rechtsanwält\*in durchgeführt. Ursprünglich war geplant, auch Mitarbeitende der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zu befragen. Die in diesem Zusammenhang kontaktierte Generalzolldirektion (GZD) benannte keine Interviewpartner\*innen der FKS, sondern hat die Fragen stellvertretend für die gesamte FKS schriftlich beantwortet.

Alle Befragungen wurden telefonisch zwischen Dezember 2022 und Juli 2023 durchgeführt. Die Befragten bleiben anonym.

Es wurden zwölf Mitarbeitende von FBS aus insgesamt elf Bundesländern im Rahmen von zehn Befragungen interviewt.<sup>10</sup> Ein\*e Mitarbeiter\*in einer FBS hat für zwei Bundesländer gesprochen, da sich die Zuständigkeit dieser FBS auf zwei Bundesländer erstreckt. In einem weiteren Bundesland haben sich drei Mitarbeitende an der Befragung beteiligt. Zudem wurden drei Polizeibeamt\*innen,<sup>11</sup> drei Staatsanwält\*innen<sup>12</sup> und ein\*e Rechtsanwält\*in<sup>13</sup> befragt. Ursprünglich waren mehr Interviews mit Staatsanwält\*innen in verschiedenen Bundesländern geplant, die jedoch aufgrund der nur geringen Rücklaufquote nicht geführt werden konnten.

Insgesamt wurden 17 Befragungen durchgeführt. Mit der schriftlichen Reaktion der GZD liegen also 18 Erkenntnisquellen aus insgesamt elf Bundesländern vor. Sechs Erkenntnisquellen konnten (auch) für den Bereich der Arbeitsausbeutung herangezogen werden.

Der Interviewleitfaden zur vorliegenden Studie wurde auf Grundlage der Erkenntnisse der vorangegangenen Studie zu Rechten von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren und der Expertise der im KOK vernetzten Mitgliedsorganisationen entwickelt. Der Interviewleitfaden unterteilt sich in zwei Abschnitte. Der erste Teil diente den Befragten als thematischer Einstieg in das Interview. Ihnen wurde eine Liste mit potenziellen Schwierigkeiten vorgelegt, auf die Betroffene im Laufe des Ermittlungsverfahrens

10 Die Bundesländer sind Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen, Bayern und Baden-Württemberg.

11 Aus Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.

12 Aus Berlin und Baden-Württemberg.

13 Aus Berlin.

nach den Erfahrungen der FBS stoßen können beziehungsweise die im Laufe des Ermittlungsverfahrens relevant werden können. Die Befragten konnten zu jedem einzelnen Punkt angeben, ob sie diesen jeweils für *zutreffend* oder *nicht zutreffend* halten. So konnten sie beispielsweise angeben, ob ein fehlender Aufenthaltsstatus oder eine Bedrohung durch Täter\*innen Einfluss auf die Aussagebereitschaft der Betroffenen im Strafverfahren haben kann. Neben den angegebenen möglichen Schwierigkeiten konnten die Befragten bei Bedarf weitere ergänzen.

Im Hauptteil des Interviews ging es schließlich darum, spezielle Rechte der Betroffenen von Menschenhandel und weitere Schutzmaßnahmen mit dem Strafverfahren ins Verhältnis zu setzen. Hier wurde gefragt, welche Rolle bestimmte Aspekte und Rechte der Betroffenen für die Betroffenen selbst und für das Ermittlungsverfahren spielen. Die Reihenfolge der Fragen orientierte sich wie schon in der vorangegangenen Studie chronologisch an der Situation der Betroffenen, thematisierte ihre Rechte und einzelne Maßnahmen in der möglichen Reihenfolge, in der sie damit jeweils in Berührung kommen können. Rahmenbedingungen wie die Ausstattung der FBS, der Staatsanwaltschaft oder der Polizei wurden nachgeordnet abgefragt. Abschließend wurde den Interviewten die Gelegenheit gegeben, Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen und Rechte im Strafverfahren zu formulieren. Die Befragten hatten darüber hinaus stets die Möglichkeit, ihre Erläuterungen durch Fallbeispiele aus der Praxis zu illustrieren, wovon vielfach Gebrauch gemacht wurde.

Die strukturierten Expert\*inneninterviews ermöglichten die Abfrage von Erfahrungen und subjektiven Einschätzungen aus dem Arbeitsalltag der Befragten. Sie wurden qualitativ ausgewertet und Übereinstimmungen und Abweichungen der Beiträge gebündelt dargestellt.

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse orientiert sich maßgeblich am Aufbau des Interviewleitfadens. Dem Hauptteil ist die Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Kurzabfrage von möglichen Schwierigkeiten im Ermittlungsverfahren (B) vorangestellt. Sodann werden im Hauptteil der Untersuchung Betroffenenrechte und darüber hinausgehende relevante Maßnahmen (C) dargestellt. Dabei stehen Rahmenbedingungen wie sachliche und personelle Ausstattung beziehungsweise sonstige Arbeitsbedingungen am Ende. Die aus Sicht des KOK wesentlichen Praxisempfehlungen der Befragten werden am Ende eines jeden Unterpunktes dargestellt. Dabei lag der Fokus auf der Darstellung allgemeingültiger Empfehlungen. Nach einer Zusammenfassung der Ergebnisse (D) werden im Rahmen des Fazits (E) schließlich die aufgeworfenen Eingangsfragen aufgegriffen und vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse beantwortet.

## IV. LIMITATION DER UNTERSUCHUNG

Die Vielzahl der Gründe, die dazu führen können, dass Ermittlungsverfahren eingestellt werden, konnten in der vorliegenden Studie nicht umfänglich untersucht werden. Sie konzentriert sich auf die Gründe, die im Zusammenhang mit den Betroffenen, ihrem Zugang zum Recht und zu den für sie vorgegebenen sonstigen Schutzbestimmungen stehen. Die Befragung deckt vielschichtige Erfahrungen und große Teile der Praxis in Deutschland ab. Der zeitliche, finanzielle und personelle Rahmen des Projekts hat leider auch diesmal keine Befragung der Betroffenen selbst zugelassen. Über ihre Situation haben stattdessen die Mitarbeitenden der FBS umfangreich berichtet. Insgesamt ist die Untersuchung nicht repräsentativ. Die Befragungen der Polizei und Staatsanwaltschaft sind allenfalls Stichproben. Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung wurden durch die Befragung von drei FBS, zwei Staatsanwält\*innen und durch die schriftlichen Ausführungen der GZD thematisiert. Die in diesem Zusammenhang offenbar gewordenen Besonderheiten können nur Hinweise darauf geben, was andernorts vertiefter untersucht werden sollte. Weitere Ausbeutungsformen wie die Ausbeutung der Begehung strafbarer Handlungen und der Bettelerei sind in den Befragungen nur selten und am Rande in Fallbeispielen dargestellt worden. Nichtsdestotrotz bietet die vorliegende Untersuchung zahlreiche Hinweise auf die aktuelle Situation von Betroffenen von Menschenhandel und ihren Zugang zu Rechten im Ermittlungsverfahren. So liefert sie erste Anknüpfungspunkte für thematisch aufbauende wissenschaftliche Studien, die die Grundlage für bessere Maßnahmen zum Schutz von Betroffenen sein können.

## B

### Einstieg in die Interviews

Die Schwierigkeiten, denen Betroffene vor, während und nach dem Ermittlungsverfahren begegnen können, sind zahlreich und äußerst divers.

- **Keine Kenntnis der eigenen Betroffenheit:** Betroffene wenden sich weder an die Polizei noch an FBS, weil sie nicht wissen, dass sie Betroffene einer Straftat geworden sind.<sup>14</sup>
- **Mangelnde Kenntnisse der Hilfsstrukturen:** Betroffene wenden sich nicht an FBS beziehungsweise erstatten auch keine Strafanzeigen, weil sie die Hilfsstrukturen nicht kennen.<sup>15</sup>
- **Kein legaler oder vermeintlich kein legaler Aufenthaltsstatus:** Betroffene wenden sich weder an die Polizei noch an FBS, weil sie glauben, keinen legalen Aufenthaltsstatus zu haben, oder weil sie glauben, keinen legalen Aufenthaltsstatus erhalten zu können.<sup>16</sup>
- **Bedrohung durch Täter\*innen:** Betroffene stehen unter massiver Bedrohung durch Täter\*innen, was sie davon abhält, Hilfe zu suchen, Strafanzeige zu erstatten oder als Zeug\*innen im Strafverfahren mitzuwirken.<sup>17</sup>
- **Identifizierung** von Betroffenen: Betroffene werden gar nicht erst als Betroffene erkannt.<sup>18</sup>
- **Einstellung der Ermittlungen ohne Mitwirkung** der Betroffenen: Ermittlungsverfahren werden eingestellt, weil Betroffene sich gegen eine Mitwirkung im Strafverfahren entscheiden.<sup>19</sup>

14 Siehe dazu Kapitel C. I.

15 Ebd.

16 Siehe dazu Kapitel C. VI.

17 Siehe dazu Kapitel C. XIV.

18 Siehe dazu Kapitel C. II.

19 Siehe dazu Kapitel C. IV. und C. XVI.

- **Anwendung der Straftatbestände:** Insbesondere der Straftatbestand der Arbeitsausbeutung gem. § 233 StGB setzt Umstände voraus, die regelmäßig Hürden zur Strafbarkeit aufbauen.<sup>20</sup>
- **Ausweichen auf andere Straftatbestände:** Aufgrund der Komplexität der Straftatbestände werden eher andere Delikte verfolgt, die leichter nachweisbar sind.<sup>21</sup>

Folgenden eingangs abgefragten Umständen maßen die Befragten tendenziell eher untergeordnete Bedeutung bei:

- **Ängste:** Betroffene wenden sich nicht an die Polizei oder FBS, weil sie Sorge/Ängste haben, selbst Beschuldigte von Straftaten zu werden.<sup>22</sup> Betroffene kontaktieren zudem auch nicht die Polizei oder FBS, weil sie Ängste vor der eigenen Vernehmung und der eigenen Rolle im Strafverfahren haben.<sup>23</sup>
- **Sprachbarriere:** Betroffene wenden sich nicht an die Polizei oder FBS, weil sie sich nicht ausreichend verständigen können.<sup>24</sup>
- **Scham:** Betroffene wenden sich nicht an die Polizei oder FBS, weil sie sich für das Erlebte schämen.<sup>25</sup>

Im Anschluss hatten die Befragten Gelegenheit, weitere erschwerende Umstände für die Durchführung von Ermittlungsverfahren aufzuführen, die noch nicht genannt waren. Die folgenden potenziellen Schwierigkeiten wurden von den Befragten ergänzt:

- **Abhängigkeiten:** Problematisch sei die während des Strafverfahrens und möglicherweise darüber hinaus anhaltende emotionale Abhängigkeit in Loverboy-Fällen,<sup>26</sup> die Auswirkungen auf die Aussagebereitschaft der Betroffenen habe. Insbesondere in Fällen von Arbeitsausbeutung bestehe eine finanzielle Abhängigkeit der Betroffenen von Arbeitgeber\*innen, die einer Aussagebereitschaft im Weg stehe. Betroffene hätten Angst, bei einer Aussage

20 Siehe dazu Kapitel C. XIX.

21 Siehe dazu Kapitel C. XIX.

22 Siehe dazu Kapitel C. XV.

23 Siehe dazu Kapitel C. I. und C. IX.

24 Siehe dazu Kapitel C. XIII.

25 Siehe dazu Kapitel C. I.

26 Täter\*innen spielen den Betroffenen die Absicht vor, eine Liebesbeziehung mit ihnen zu führen bzw. führen zu wollen. Betroffene geraten in eine emotionale Abhängigkeit, die die Täter\*innen zur sexuellen Ausbeutung ausnutzen.

gegen ihre Arbeitgeber\*innen zukünftig von diesen oder anderen Arbeitgeber\*innen keine Arbeitsaufträge mehr zu erhalten.

- **Belastungen und fehlende Motivation:** Ermittlungsverfahren seien unter Umständen belastend für Betroffene. Das starke Bedürfnis, mit dem vergangenen Geschehen abzuschließen und neu anzufangen, könne die Aussagebereitschaft hemmen. Zudem würden das Aufeinandertreffen verschiedener existenzieller Probleme, wie die Organisation einer sicheren Unterkunft, das Erlangen eines Aufenthaltstitels oder die Abwehr der eigenen Kriminalisierung, neben alltagsorganisatorischen Fragen der Kinderbetreuung oder der Schulbildung Herausforderungen darstellen. Vor diesem Hintergrund sei die Motivation, am Strafverfahren mitzuwirken, regelmäßig gering. Die Motivation zu einer Aussage gegen die Arbeitgeber\*innen sei auch dann stark eingeschränkt, wenn Betroffene von Arbeitsausbeutung Hoffnung hätten, den ausstehenden Lohn von den Arbeitgeber\*innen doch noch zu bekommen.
- **Qualität der Aussage:** In Fällen, in denen Ausbeutungshandlungen bereits in mehreren Ländern und/oder an verschiedenen Orten begangen wurden, sei es oft schwierig, detailgetreue Aussagen zu Orten, Zeiten und Personen zu machen.
- **Negative Erfahrungen mit (Strafverfolgungs-)Behörden und mangelndes Vertrauen:** Die Art der Befragung durch Polizeibeamt\*innen in Deutschland werde von Betroffenen als unangenehm empfunden. Ferner seien aber auch abträgliche Erfahrungen im Herkunftsland oder in anderen Ländern, die Betroffene selbst gemacht oder von denen sie gehört hätten, hinderlich für den Kontakt und die Kontaktaufnahme der Betroffenen mit den Behörden. FBS würden von Betroffenen nicht selten als in einem Lager mit den staatlichen Behörden stehend wahrgenommen. In diesen Fällen versuchten FBS den Betroffenen zu erläutern, dass sie keine staatlichen Stellen (FKS, Finanzamt, Polizei und dergleichen) seien. Betroffene würden sich ihnen unbekanntem Personen oftmals nicht anvertrauen. Dies sei vermehrt bei chinesischen, thailändischen und vietnamesischen Betroffenen zu beobachten. So wird berichtet, dass sie Schwierigkeiten hätten, sich aus ihren sozialen Gefügen zu lösen.

- **Einfluss von Dolmetscher\*innen:** Dolmetscher\*innen würden teilweise Einfluss auf die Betroffenen ausüben. Insbesondere sei dies problematisch, wenn Betroffene dieselben Dolmetscher\*innen wie die Beschuldigten hätten. Dies führe dazu, dass sich Betroffene gegenüber den Strafverfolgungsbehörden nicht oder nicht vollständig offenbarten.
- **Mangelnde Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden:** Den Ermittlungsbehörden fehle Personal. Darüber hinaus sei die Ausstattung mit Sachmitteln, beispielsweise mit Whatsapp-fähigen Handys, unzureichend.
- **Fehlende Spezialisierung:** Spezialisierungen innerhalb der Behörden würden fehlen. Das habe zur Folge, dass Kapazitäten und andere Ressourcen zur Bearbeitung der Fälle nicht existierten. Wenn man Fälle nicht ermittele, würden auch zu wenig von ihnen bekannt. Die Dringlichkeit des Problems erfahre dadurch nicht die nötige Aufmerksamkeit. In diesem Zusammenhang wird betont, dass es insbesondere zu wenige Ermittlungen von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung gebe.
- **Unklare Zuständigkeiten:** Die Zusammenarbeit einzelner Ermittlungsbehörden verschiedener Bundesländer sei mitunter aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeitsbereiche und Spezialisierungen schwierig.
- **Verfahrensorganisation:** Die Verfahrensdauer sei zu lang. Ferner ergäben sich Schwierigkeiten, wenn Betroffene erst nach der Rückkehr ins Herkunftsland entscheiden, eine Anzeige zu erstatten beziehungsweise eine Aussage zu machen. Die Organisation einer oder mehrerer Einreisen zu Vernehmungszwecken gestalte sich unter Umständen aufwendig und kompliziert.
- **Flüchtige Täter\*innen:** Bei Täter\*innen ohne deutsche Staatsbürgerschaft würden Verfahren oft daran scheitern, dass die Täter\*innen nicht aufgefunden werden.

Vielen der potenziellen Schwierigkeiten kann mit verschiedenen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen begegnet werden, die in den Interviews im Hauptteil thematisiert und in den jeweiligen Empfehlungen wieder aufgegriffen werden.

## C

### **Betroffenenrelevante Verpflichtungen im Kontext von Ermittlungsverfahren**

Sowohl das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels als auch die Richtlinie 2011/36/EU sehen die Umsetzung von gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen zum Schutz von Betroffenen in Deutschland vor. Inwieweit diese Maßnahmen geeignet sind, etwaige Schwierigkeiten der Betroffenen zu beseitigen oder abzubauen und ob damit auch eine verbesserte Ausgangslage für die Strafverfolgung einhergehen könnte, war Gegenstand des Hauptteils der Interviews.

Den Befragten wurden zu jeder Untersuchungseinheit, das heißt zu jedem Betroffenenrecht beziehungsweise jeder sonstigen Maßnahme, folgende Fragen gestellt:

- Welche Folgen ergeben sich für Betroffene, wenn ihr Recht beziehungsweise die Schutzmaßnahme nicht beachtet wird?
- Wie hängt die Einhaltung des in Rede stehenden Rechtes oder der Schutzmaßnahme mit der Durchführung eines Ermittlungsverfahrens zusammen? Inwiefern trägt das Recht/die Schutzmaßnahme zum Gelingen des Verfahrens bei?
- Welche Empfehlungen gibt es, die Durchsetzung des Rechts/der Schutzmaßnahme voranzubringen?

#### **I. INFORMATION UND BEWUSSTSEINSSCHÄRFUNG DER (POTENZIELL) BETROFFENEN**

Das Erfordernis von präventiven Maßnahmen wie Information und Bewusstseinschärfung geht aus Art. 5 Abs. 2 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und Art. 18 Abs. 2 der Menschenhandelsrichtlinie hervor. Die Bundesrepublik Deutschland ist hiernach verpflichtet, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit spezialisierten Akteuren der Zivilgesellschaft Informations-, Bildungs- und Sensibilisierungskampagnen, Forschung, soziale und wirtschaftliche Initiativen sowie Schulungs-

programme umzusetzen. Ziel ist es, die Gesellschaft und Berufsgruppen, die mit Menschenhandel befasst sind, für das Thema Menschenhandel zu sensibilisieren und über das Phänomen aufzuklären, sodass sich die Gefahr, Betroffene\*r zu werden, verringert.

Einzelne Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel werden sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene ergriffen. So liegen beispielsweise Informationsmaterialien bei den meisten spezialisierten Landeskriminalämtern (LKA) in verschiedenen Sprachen aus.<sup>27</sup> Im Kontext des Ukrainekrieges haben die meisten FBS zum Beispiel Informations- und Präventionsmaterialien in Form von Handreichungen, Plakaten und Flyern im digitalen Raum sowie im Rahmen von aufsuchender Arbeit vor Ort in Ankunftszentren potenziell Betroffenen zur Verfügung gestellt.<sup>28</sup> Information und Bewusstseinschärfung erfolgt den Befragten zufolge auch im Rahmen von Polizeikontrollen (beispielsweise in Prostitutionsstätten), von Informations- und Beratungsgesprächen bei der Anmeldung nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) oder durch Kontaktaufnahmen durch FBS.

### **Welche Folgen hat die fehlende oder ungenügende Information und Bewusstseinschärfung für Betroffene?**

Fast alle Befragten gingen davon aus, dass Betroffene ohne oder mit nur ungenügender Information möglicherweise nicht erkennen, dass sie selbst (potenziell) Betroffene einer Straftat sind. Die Kenntnis der eigenen auch nur potenziellen Betroffenheit sei aber dafür entscheidend, ob Betroffene sich für oder gegen Hilfe entscheiden. Ohne den Erhalt von umfassenden Informationen wüssten Betroffene nicht, was auf sie zukomme, wenn sie sich an FBS oder Polizei wenden beziehungsweise welche Rechte ihnen zustehen. Der Zugang zu FBS und anderen Hilfsstrukturen sei wesentlich erschwert.

Die Bedeutung von Information für Betroffene wird an einigen Beispielen erläutert: Befragte schildern, dass Betroffene oftmals Ängste hätten, selbst der Begehung von Straftaten bezichtigt zu werden.<sup>29</sup> Dies insbesondere, wenn in ihrem Herkunftsland Prostitution verboten sei und sie davon ausgehen müssten, dass das in Deutschland ebenso der Fall sei. Eine andere Person berichtet davon, dass mangelndes Wissen darüber, welche zivilrechtlichen Rechte Betroffene als Prostituierte haben, dazu führen könne, dass Betrof-

27 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 25.

28 Siehe im Einzelnen: KOK (2022): Menschenhandel und Ausbeutung im Kontext des Ukrainekrieges – Eine Untersuchung aus Sicht spezialisierter FBS zur Situation in Deutschland, [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/Menschenhandel\\_im\\_Kontext\\_des\\_Ukrainekrieges\\_-\\_Bericht\\_des\\_KOK-Ukraine\\_Projektes.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Menschenhandel_im_Kontext_des_Ukrainekrieges_-_Bericht_des_KOK-Ukraine_Projektes.pdf), abgerufen am 31.08.2023.

29 Siehe Kapitel C. XV.

fene Freiern Geld zurückzahlen, wenn sie die vereinbarte sexuelle Leistung ablehnen. Betroffene wissen zumeist nicht, dass es keinen Rückzahlungsanspruch des Freiers gibt. Zudem bestehe bei vielen Betroffenen mit Drittstaatsangehörigkeit Unkenntnis über ihre aufenthaltsrechtliche Situation, was bei Betroffenen zu einer wirtschaftlichen und persönlichen Zwangslage führen könne, die potenziell von Menschenhändler\*innen (wieder) ausgenutzt werden kann.

Speziell für den Bereich des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung wurde angeführt, dass eine Information und Bewusstseinschärfung für Betroffene von Arbeitsausbeutung wenig Einfluss auf die Wahrnehmung von Hilfsangeboten habe. Der Grund liege häufig in der großen Armut der Betroffenen und dem Angewiesensein auf jegliche Arbeit, um sich und ihre Familien zu ernähren.

### **Inwiefern trägt die Information und Bewusstseinschärfung zum Ermittlungsverfahren bei?**

Zur Frage stand, ob Information und Bewusstseinschärfung Einfluss auf die Aussagebereitschaft der Betroffenen und damit auf das Ermittlungsverfahren an sich haben. Die meisten Befragten sehen bei informierten Betroffenen, die ihre eigene Betroffenheit erkannt haben und ihre Rechte kennen, bessere Chancen auf eine verwertbare Zeug\*innenaussage. Dabei ist es irrelevant, durch wen oder wie sie informiert wurden. Informierte Zeug\*innen, die das Strafverfahren verstehen, können zumeist besser darüber berichten, was ihnen passiert ist. Ein Teil der Befragten schränkt diese Einschätzung ein und merkt an, dass – auch bei guter Informationslage – andere Faktoren dazu führen können, dass Ermittlungsverfahren nicht zustande kommen oder aber eingestellt werden. Hierzu können Faktoren wie beispielsweise anhaltender Einfluss der Täter\*innen auf die Betroffenen oder große Armut und Alternativlosigkeit gehören.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zu Information und Bewusstseinschärfung geboten:

- ↘ Der **Kontakt zu Betroffenen durch** Mitarbeitende der **FBS (und/oder Polizeibeamt\*innen)** muss hergestellt und gepflegt werden, auch mittels **aufsuchender Arbeit**.
- ↘ Es muss möglichst **unmittelbar persönlicher Kontakt durch die FBS** zu (potenziell) Betroffenen hergestellt werden, beispielsweise während und im Nachgang von Kontrollen der Arbeitsstätten oder bei der Anmeldung nach dem ProstSchG.
- ↘ Den Betroffenen müssen **umfängliche Informationen** im Sinne der Konvention zur Verfügung gestellt werden. Ihnen sollte ausreichend Zeit gegeben werden, diese zu verarbeiten. Betroffene müssen zudem darüber informiert werden, was **in einer Aussage von ihnen erwartet** wird, insbesondere, dass es auf Chronologie und Details ankommt.
- ↘ Es müssen ausreichend gute Übersetzungen **von Informationsmaterialien vorhanden sein**.
- ↘ **Erforderlich sind Schulungen** zur Beratung und Informationen über Menschenhandel und die Rechte von Betroffenen für Mitarbeitende in Behörden, die mit potenziell Betroffenen in Kontakt kommen (beispielsweise Gesundheitsämter).

## II. IDENTIFIZIERUNG ALS (POTENZIELL) BETROFFENE

(Potenziell) Betroffene von Menschenhandel sind nach Art. 10 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels systematisch in einem Verfahren zu identifizieren.<sup>30</sup> Deutschland ist verpflichtet, ein geeignetes Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von (potenziell) Betroffenen vorzuhalten. Das geht u. a. auch aus Art. 11 Abs. 4 der Menschenhandelsrichtlinie hervor.

In Deutschland gibt es in den allermeisten Bundesländern bereits Kooperationsvereinbarungen oder andere Dokumente, in denen u. a. die Identifizierung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel und Identifizierungsverfahren geregelt sind. Die derzeitig aktuellen Dokumente beziehen sich jedoch nicht auf alle Ausbeutungsformen. In den meisten Bundesländern gibt es zumindest Kooperationsdokumente zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, in einigen Bundesländern auch schon zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung. Zur Frage, ob sich die Kooperationspartner/Akteure an den genauen Wortlaut gebunden fühlen oder ob die Dokumente regelmäßig aktualisiert werden, gibt es aktuell keine Untersuchungen. Es ist bekannt, dass nicht spezialisierte und nicht geschulte Polizeibeamt\*innen insbesondere in kleineren Ortschaften häufig nicht in der Lage sind, Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren.<sup>31</sup> Den Befragten zufolge würden Ausbeutungsformen wie Menschenhandel zum Zweck der Betteltätigkeit oder zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in den Bereichen Transport, Bau und Landwirtschaft mangels spezialisierter Strafverfolger\*innen kaum ermittelt werden.

Der Identifizierungsprozess von Betroffenen ist oftmals langwierig und komplex. Betroffene von Menschenhandel und Ausbeutung brauchen meist viel Zeit und vor allem Vertrauen, sich gegenüber Dritten zu offenbaren, und können traumatisiert sein. Ferner können auch oben genannte Faktoren, wie die Kenntnis der eigenen Betroffenheit, Einfluss auf den Erfolg der Identifizierung haben.

Seit der COVID-19-Pandemie hat es weniger Kontrollen der Arbeitsstätten gegeben, mit der Folge, dass weniger Betroffene von den Behörden an FBS

30 Es geht dabei nicht um die Angaben zur Identifizierung einer Person i.S.d. § 111 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OwiG), d.h. um Vor-, Familien- oder Geburtsnamen, den Ort oder Tag der Geburt, den Familienstand, Beruf, Wohnort, Wohnung oder Staatsangehörigkeit, sondern darum, ob und wie Betroffene von Menschenhandel durch Behörden, FBS oder Dritte als Betroffene von Menschenhandel erkannt werden.

31 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 25.

weitergeleitet werden.<sup>32</sup> Auch hat sich der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in Wohnungen verlagert, die für Kontrollen und die Strafverfolgung schwer erreichbar sind. Zuvor ermittelte Betroffene seien innerhalb von wenigen Wochen in den Wohnungen nicht mehr auffindbar. An ihrer statt würden neue potenzielle Betroffene angetroffen. Der Verbleib der zuvor ermittelten Betroffenen bleibe zumeist unklar.

### **Welchen Folgen hat die Nichtidentifizierung für Betroffene?**

Die Nichtidentifizierung von (potenziell) Betroffenen könne zur Folge haben, dass (potenziell) Betroffene weiter in der Abhängigkeit von Täter\*innen verbleiben würden. Der Zugang zu ihren Rechten, wie zum Recht auf Bedenk- und Stabilisierungsfrist und den damit einhergehenden Rechten, bleibe versperrt. Werden Betroffene nicht identifiziert, besteht die Gefahr, dass sie als Beschuldigte in Strafverfahren selbst kriminalisiert werden, weil ihre Zwangslage, aus der heraus sie Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen haben, nicht erkannt wird.<sup>33</sup> Wenn Betroffene auch während des Asylverfahrens nicht identifiziert und ausgewiesen/abgeschoben würden, bestehe zusätzlich die Gefahr, erneut im Herkunftsland ausgebeutet zu werden und/oder Repressionen durch Täter\*innen in dem Land zu erleiden, in das sie wieder abgeschoben würden.

### **Inwiefern trägt die Identifizierung zum Ermittlungsverfahren bei?**

Die Identifizierung wird von allen Befragten als der wichtigste Anknüpfungspunkt für das Ermittlungsverfahren und auch als eines der größten Probleme gesehen. Vielfach wird klargestellt, dass das Strafverfahren ohne die Zeug\*innen nicht aussichtsreich sei, weil ihre Aussagen aufgrund des Vorrangs des Personalbeweises nach § 250 StPO die wichtigsten Beweismittel in Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel darstellen.

32 Vgl. u.a. SZ: Weniger Kontrollen, 06.12.2020, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/schwarzarbeit-weniger-kontrollen-1.5138750>, abgerufen am 07.11.2023. Zur Auswirkung der COVID-19-Pandemie auf das Phänomen Menschenhandel im Einzelnen: KOK (2021): Menschenhandel 2.0 – Digitalisierung des Menschenhandels in Deutschland, [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/KOK-Studie\\_Menschenhandel\\_2.0.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK-Studie_Menschenhandel_2.0.pdf), abgerufen am 07.11.2023.

33 Siehe auch KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 26.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zur Identifizierung geboten:

- ↘ Die **Zusammenarbeit** zwischen Strafverfolgungsbehörden und FBS muss verbindlich geregelt sein und **FBS schnellstmöglich einbezogen werden**.<sup>34</sup>
- ↘ Es müssen **aufsuchende Arbeit** der FBS und **regelmäßige Kontrollen durch die Behörden** stattfinden. So können von Anfang an gute Beziehungen zu potenziell Betroffenen aufgebaut werden.
- ↘ Betroffene sollten **neben Polizei und Staatsanwaltschaft auch von anderen Akteuren** (wie Ordnungsämter, Ausländerbehörden etc.) **als Betroffene identifiziert werden** (können) und so Zugang zu ihren Rechten erhalten (können).<sup>35</sup> **Indikatorenlisten** müssen hierfür zur unkomplizierten Mitnahme zur Verfügung gestellt werden. **Schulungen aller relevanten Akteure** sind notwendig.
- ↘ Für die Identifizierung muss **ausreichend Zeit** eingeräumt werden. Mitunter handelt es sich bei der Identifizierung um einen längeren Prozess, bei dem zunächst ein Gesamteindruck aufgenommen wird, der sich dann gegebenenfalls nach und nach bestätigt.
- ↘ **Technische Ausstattungen** zur Ermittlung technologiebasierten Menschenhandels sollten eingesetzt werden, um die Identifizierung von Betroffenen zu verbessern.

34 Siehe auch Praxisempfehlung in Kapitel C. I.

35 So bspw. Zugang zum Recht auf die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG.

### III. VERWEISUNG AN FACHBERATUNGSSTELLEN

Betroffene von Menschenhandel sollen nach Bedarf und Einverständnis mit unterschiedlichen Leistungen unterstützt werden, wofür nach Art. 12 Abs. 5 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels als auch nach Art. 11 ff. (insbesondere Art. 11 Abs. 4) der Menschenhandelsrichtlinie eine Zusammenarbeit mit FBS erfolgen soll. Spezialisierte FBS unterstützen Betroffene u. a. bei der Organisation einer Unterkunft, ihres Lebensunterhalts, medizinische Versorgung, Rechtsberatung und -vertretung. Die regelhafte Verweisung von Betroffenen von Menschenhandel an FBS ist in den meisten Bundesländern, zumindest für Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und in einigen Bundesländern auch für Arbeitsausbeutung, Gegenstand von Kooperationsvereinbarungen oder ähnlichen Dokumenten.<sup>36</sup>

Die Vorgängerstudie<sup>37</sup> legte offen, dass in der Praxis eine Weiterleitung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel an FBS in Deutschland in vielen Fällen nicht erfolgt. Gründe dafür liegen in nicht oder unzureichend geschulten Polizeibeamt\*innen, die nicht wissen, dass es eine Verpflichtung zur Verweisung an FBS gibt, und/oder die örtlich ansässigen FBS nicht kennen. In Großstädten und Bundesländern, in denen es spezialisierte Polizeien und/oder eine durch vergangene Großverfahren eingeübte Praxis gibt, werden Betroffene routinierter an FBS verwiesen. Für den Bereich der Arbeitsausbeutung muss festgestellt werden, dass es – im Vergleich zur Strafverfolgung von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung – nur äußerst wenig Wissen, Sensibilität, Erfahrung und Routine bei den behördlichen Akteuren über die Pflicht zur Weiterleitung gibt.

#### **Welche Folgen hat die Nichtverweisung für die Betroffenen?**

Alle Befragten sind sich darin einig, dass (potenziell) Betroffene von Menschenhandel ihre speziellen Rechte ohne Weiterleitung an FBS nicht oder schlechter wahrnehmen können. Ihre Ansprüche würden ins Leere gehen. Die Betroffenen würden vermutlich in der Abhängigkeit von Täter\*innen verbleiben.

36 Wie bereits unter C. II. erwähnt, gibt es aktuell keine Untersuchung dazu, ob sich die Kooperationspartner/Akteure an den genauen Wortlaut gebunden fühlen oder ob die Dokumente regelmäßig aktualisiert werden.

37 Vgl. KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 25 f., 62 ff., 67 ff. und 94 f.

## Inwiefern trägt ein geregelter und bekannter Verweismechanismus zum Ermittlungsverfahren bei?

Fast alle Befragten gehen davon aus, dass ein geregelter und bekannter Verweismechanismus, durch den (potenziell) Betroffene von Menschenhandel an FBS weitergeleitet werden, für das Ermittlungsverfahren äußerst sinnvoll sei. Sie verbinden mit der frühzeitigen Einbindung von FBS belastbarere Zeug\*innen, die ihre Rechte kennen, von diesen im notwendigen Umfang Gebrauch machen und die Möglichkeit, als Zeug\*innen zum Ermittlungsverfahren beizutragen, häufiger nutzen. Nur für den Bereich der Arbeitsausbeutung wird das vonseiten der befragten Staatsanwaltschaft bezweifelt: Die Verweisung an FBS könne keine positiven Auswirkungen auf ein Ermittlungsverfahren haben, weil die meisten Betroffenen aufgrund der Abhängigkeit von Arbeitgebenden kein Interesse an einem Strafverfahren und an einer Verurteilung ihrer Arbeitgebenden hätten. Ihr Interesse sei es stattdessen, ihren ausstehenden Lohn zu erhalten, schnell wieder ins Herkunftsland zurückzugehen und für eine neue Arbeit möglicherweise beim selben Arbeitgebenden oder einem anderen anzuheuern, in der Hoffnung, dann aber ihren Lohn zu erhalten.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zur Verweisung an FBS geboten:

- ↘ **Die Umsetzung von Betroffenenrechten ist vor den öffentlichen Interessen an der Strafverfolgung** zu priorisieren.
- ↘ Der **Kontakt** der Mitarbeitenden von FBS mit den Betroffenen muss schnell, direkt und persönlich hergestellt werden – am besten schon **vor einer polizeilichen Vernehmung**. Mitarbeitende von FBS mit entsprechenden Sprachkompetenzen sollten polizeiliche Kontrollen begleiten.
- ↘ Sollte der Verweismechanismus an FBS verbessert werden, folgt daraus ein **höherer personeller und sachlicher Bedarf der FBS**, um die größere Anzahl Betroffener ausreichend beraten und betreuen zu können. Öffentliche Mittel müssen hierfür zur Verfügung gestellt werden.

- ↘ **Kooperationsdokumente oder Dienstanweisungen** zur sofortigen Weiterleitung von Betroffenen an FBS – unabhängig vom Strafverfahren – müssen ausverhandelt, von allen Kooperationspartner\*innen umgesetzt und regelmäßig aktualisiert werden. In Fällen, in denen Betroffene keine Meldeadresse haben, müssen zur Vermeidung von Zuständigkeitsstreitigkeiten klare örtliche Auffangregelungen getroffen werden. Schulungen aller Akteure über die Inhalte der Kooperationsdokumente sind notwendig.
- ↘ Regelmäßige **Workshops, runde Tische und Veranstaltungen** vermitteln Kenntnisse über Abläufe und Probleme, sodass der Kenntnisstand nicht von erfahrenen Einzelpersonen abhängig ist. Beispielsweise muss die **Einbindung der Jugendämter** verbessert werden. Mitarbeitende von Jugendämtern müssen geschult werden. Aktuell sind sie regelmäßig nicht auf betroffene Kinder und Jugendliche von Menschenhandel spezialisiert. Infolgedessen bricht der Kontakt zu diesen häufig ab, ihre Rechte können nicht wahrgenommen werden.

#### IV. UNTERSTÜTZUNG UND BETREUUNG UNABHÄNGIG VON DER MITWIRKUNG BETROFFENER

Dass Unterstützung und Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel nicht von deren Bereitschaft abhängig gemacht werden darf, als Zeug\*innen aufzutreten, geht aus Art. 12 Abs. 6, Art. 13 Abs. 1 und 2 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und Art. 11 Abs. 3 der Menschenhandelsrichtlinie hervor.

Bereits in der Vorgängerstudie<sup>38</sup> wurde festgestellt, dass die Unterstützung und Betreuung der Betroffenen durch FBS nicht von deren Bereitschaft, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung oder beim Gerichtsverfahren zu kooperieren, abhängig gemacht wird. Allerdings wurde deutlich darauf aufmerksam gemacht, dass Unterstützung und Betreuung regelmäßig einen legalen Aufenthaltsstatus der Betroffenen voraussetzen. Wenn sich Betroffene also gegen eine Mitwirkung im Strafver-

38 Vgl. KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 82.

fahren entscheiden und das Aufenthaltsrecht daher nach Ablauf der dreimonatigen Bedenk- und Stabilisierungsfrist gem. § 59 Abs. 7 AufenthG endet und kein anderer Aufenthaltsgrund anerkannt ist, endet auch die Unterstützung und Betreuung durch FBS. In diesem Fall sei die Unterstützung und Betreuung durchaus von der Mitwirkung im Strafverfahren abhängig.

### **Welche Bedeutung hat die Unterstützung und Betreuung darüber hinaus für die Betroffenen?**

Alle Befragten messen der Unterstützung und Betreuung der Betroffenen unabhängig von der Mitwirkung der Betroffenen im Strafverfahren eine große Bedeutung bei. Die Betroffenen würden entlastet, könnten aus dem Einflussbereich der Täter\*innen gelangen, sich erholen und existenzielle Fragen nach Aufenthalt, Wohnung, Lebensunterhalt und Lebensperspektiven nach Möglichkeit klären, ohne sofort eine aktive Rolle im Strafverfahren spielen zu müssen. Die Befragten aus FBS sehen in dieser Unterstützung zudem eine Wertschätzung der betroffenen Personen und eine Anerkennung ihrer Bedürfnisse.

### **Inwiefern trägt der Grundsatz, Unterstützung und Betreuung auch unabhängig von der Mitwirkung der Betroffenen zu gewähren, zum Gelingen des Ermittlungsverfahrens bei?**

Betreuung und Unterstützung werden von den Befragten als vom Strafverfahren unabhängig betrachtet. Sie würden nicht in erster Linie dazu dienen, die Mitwirkung im Strafverfahren zu erlangen. Nichtsdestotrotz schätzen alle befragten Mitarbeitenden der FBS ein, dass die durch ihre Unterstützung und Betreuung gefestigten Zeug\*innen erst in die Lage versetzt würden, sich für oder gegen eine Aussage zu entscheiden. Sie berichten auch von Fällen, in denen sich Betroffene erst später – nach oder während der Betreuung und Unterstützung (also nach Sicherung des Aufenthalts, der Unterkunft, des Lebensunterhalts) – für eine Anzeige entschieden haben.

Die Befragten der Strafermittlungsbehörden vertreten dazu unterschiedliche Meinungen. Zum einen wird die Auffassung vertreten, dass die Betreuung und Unterstützung der Betroffenen – ob losgelöst von einer Mitwirkung im Strafverfahren oder nicht – keinerlei Auswirkungen auf das Strafverfahren habe. Bezogen auf Arbeitsausbeutung wird an dieser Stelle erneut darauf hingewiesen, dass Betreuung und Unterstützung nicht automatisch zur Mitwirkung im Strafverfahren führen würden, auch nicht zu einem späteren Zeitpunkt. Die Interessen der Betroffenen bestünden in der Regel darin, ins Herkunftsland zurückzugehen und schnellstmöglich eine neue Arbeit zu finden. An einer Kriminalisierung der Arbeitgebenden hätten sie aufgrund

der bestehenden finanziellen Abhängigkeit von Arbeitgebenden zumeist kein Interesse.

Demgegenüber sehen andere Befragte aus Staatsanwaltschaft und Polizei positive Auswirkungen für das Strafverfahren, ähnlich wie sie auch von den Befragten der FBS angeführt werden: Betreuung und Unterstützung unabhängig von der Mitwirkung im Strafverfahren steigere die Wahrscheinlichkeit, dass Betroffene zu einem späteren Zeitpunkt aussagen werden. Hiernach könne das von den Betroffenen gewonnene Vertrauen in die Unterstützung und Betreuung durch FBS, eine gesicherte Grundlage bilden, die bis ins Gerichtsverfahren hineinwirke.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen für die Betreuung und Unterstützung von Betroffenen geboten:

- ✎ Die Betroffenen sollten von den Ermittlungsbehörden nicht in erster Linie als Zeug\*innen des Strafverfahrens gesehen werden, sondern als **Personen mit eigenen Bedürfnissen und Rechten**.
- ✎ Auch **ohne die Einbeziehung der Betroffenen** sollten mehr **Ermittlungsbemühungen und Beweissicherungen** angestrebt werden, zum Beispiel durch beschlagnahmte Unterlagen.
- ✎ Betroffene sollten **neben Polizei und Staatsanwaltschaft auch von anderen Akteuren als Betroffene identifiziert werden** (können) und so Zugang zu ihren Rechten erhalten (können).<sup>39</sup> Beispielsweise sollten andere als die mit dem Ermittlungsverfahren befassten Behörden die Anhaltspunkte für den Menschenhandel bestätigen und damit rasch die Möglichkeit zur Wahrnehmung der Rechte für die Betroffenen eröffnen. Diese könnten dann frei entscheiden, ob sie die Straftat(en) anzeigen wollen oder nicht. Die Betreuung und Unterstützung der Betroffenen ist so unter Umständen besser zu gewährleisten.
- ✎ Es sollten **Schulungen** für alle Akteure, die potenziell mit Betroffenen von Menschenhandel in Berührung kommen, durchgeführt werden,

39 Siehe Kapitel C. I.

um zu vermitteln, welche Rolle die Unterstützung und Betreuung für Betroffene von Menschenhandel spielt. Diese Akteure sollten u. a. **FBS sofort einbeziehen**.<sup>40</sup>

- ↘ Der **Ausbau und die Verbesserung der personellen und finanziellen Ressourcen von FBS** ist zur Stabilisierung der Betroffenen wichtig. FBS sollten unbürokratisch und schnell auf finanzielle Mittel zugreifen können, bis etwaige Sozialleistungen der Betroffenen bewilligt sind.<sup>41</sup>

## V. BEDENK- UND STABILISIERUNGSFRIST

Dass Betroffene ein Recht auf eine Erholungs- und Bedenkzeit haben, in der sie ausreichend zur Ruhe kommen und eine Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den Behörden zusammenarbeiten, geht aus Art. 13 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und aus Art. 11 Abs. 6 der Menschenhandelsrichtlinie in Verbindung mit Art. 6 der Richtlinie 2004/81/EG hervor. Während dieses Zeitraums darf keine aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen Betroffene vollstreckt werden. In Deutschland ist das Recht als erweiterte Ausreisefrist in § 59 Abs. 7 AufenthG geregelt.<sup>42</sup>

Die Vorgängerstudie<sup>43</sup> hat ergeben, dass die Setzung einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist davon abhängt, ob eine Person als Betroffene\*r identifiziert wurde und dass die Frist bei den Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen Mitarbeitenden der Ausländerbehörden auch bekannt ist. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Strafverfolgungsbehörden eine Bescheinigung ausstellen, wonach konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person Betroffene\*r von Menschenhandel geworden ist. Eine solche Bescheinigung wird in der Regel nur ausgestellt, wenn die\*der Betroffene bereits einmal persönlich Kontakt mit der Polizei hatte. Sind diese Voraussetzungen erfüllt –

40 Siehe auch Kapitel C. I. und C. III.

41 Siehe Kapitel C. XVII.

42 Graser, Alexander/Lindner, Christoph (2020): Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist für potentielle Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung gem. § 59 Absatz 7 AufenthG. Rechtsgutachten, [https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/wp-content/uploads/2021/04/210329\\_Rechtsgutachten\\_DINA4\\_web.pdf](https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/wp-content/uploads/2021/04/210329_Rechtsgutachten_DINA4_web.pdf), abgerufen am 07.11.2023.

43 Vgl. KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 26 f.

was sie häufig nicht sind – , wird die Bedenk- und Stabilisierungsfrist regelmäßig gewährt. Problematisch ist nicht selten, dass die Ermittlungsbehörden für die Ausstellung dieser Bescheinigung lange brauchen und die Betroffenen nicht zügig weitere an die Frist geknüpfte Rechte wie zum Beispiel das Recht auf Unterkunft und Lebensunterhalt in Anspruch nehmen können. Vor allem FBS ostdeutscher Flächenländer machen die Erfahrung, dass die Regelung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist entweder gar nicht bekannt ist oder so gut wie nicht zur Anwendung kommt, weil Strafverfahren in der Regel auch bei guter Beweislage von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden und es zu keiner Hauptverhandlung kommt.<sup>44</sup> Problematisch ist auch, dass Vernehmungen stattfinden, bevor Betroffene über die Frist informiert sind.

In der vorliegenden Befragung wurde bestätigt, dass die Bedenk- und Stabilisierungszeit selten umgesetzt wird. Ergänzend zu der Untersuchung aus dem Jahr 2021 muss festgestellt werden, dass zumindest in einem der hier untersuchten Bundesländer keine Chance auf die Wahrnehmung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist bestand, sobald Betroffene auch als Beschuldigte eines Strafverfahrens gelten. Die Staatsanwaltschaft weiche von dieser Praxis nicht ab, obwohl die Bedenk- und Stabilisierungszeit unabhängig vom Umstand, dass Betroffene einer Straftat beschuldigt werden, gewährt werden muss.<sup>45</sup>

Ferner wird berichtet, dass die Opferschutzbeauftragten der FKS um die Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist sehr bemüht seien, die Staatsanwaltschaft aber keine Bescheinigung über die Betroffeneneneigenschaft ausstelle. Hier bestätigt sich, dass andere Behörden als die Polizei und Staatsanwaltschaft keine Bescheinigungen ausstellen und damit die Identifizierungsleistung anderer Behörden keinerlei Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Rechte entfalten können.

Bezüglich der Wahrnehmung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist durch Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung hat die vorliegende Befragung ein noch lückenhafteres Bild ergeben. Betroffene von Arbeitsausbeutung haben überhaupt keine Chance auf die Wahrnehmung des Rechts auf Bedenk- und Stabilisierungsfrist. Die meisten Aspekte des Schutzkatalogs für Betroffene von Menschenhandel laufen ins Leere. Die dargestellten Gründe sind vielfältig:

- (Potenziell) Betroffene von Arbeitsausbeutung würden in der Regel sofort vernommen, ohne dass FBS hinzugezogen würden oder über das Recht auf Bedenk- und Stabilisierungsfrist aufgeklärt hätten.

44 Vgl. KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 24 f.

45 Im Gegenteil wäre hier eine Einstellung des Verfahrens gem. § 154c Abs. 2 StPO zu prüfen (zum Non-Punishment-Prinzip, siehe Kapitel C. V.).

- Die meisten zuständigen Personen aus den Strafverfolgungsbehörden würden die staatlichen Verpflichtungen nicht kennen, d. h. die Pflicht zur Weiterleitung an FBS, den Hinweis auf die Bedenk- und Stabilisierungszeit und die Rechte auf Unterkunft, Sozialleistungen und dergleichen.
- Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung stünden in der Regel nicht bereit.
- Betroffene seien durch Armut und mangels Alternativen gezwungen, sich sofort um eine andere Arbeit zu bemühen, um ihre Existenzgrundlagen und gegebenenfalls die weiterer Familienmitglieder zu sichern. Eine Fortsetzung des Aufenthalts in Deutschland sei unter den derzeit gegebenen Umständen zumindest für familiär oder anderweitig gebundene Betroffene daher wenig attraktiv.

### **Welche Folgen hat die Nichtbeachtung des Rechts auf Bedenk- und Stabilisierungsfrist für Betroffene?**

Die Befragten stellen fest, dass der Großteil der Betroffenen ohne deutsche Staatsbürgerschaft ihre Rechte auf Unterkunft, Wohnung und medizinische Versorgung ohne die Einräumung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nicht durchsetzen könnten. Sie berichten von der zunehmenden Wahrscheinlichkeit, dass Betroffene ohne Aufenthaltsrecht, Wohnung, Lebensunterhalt, Krankenversicherung etc. »verschwinden«, nicht selten wieder in Ausbeutungssituationen geraten oder in Abschiebehaft genommen werden.

Es wird auch berichtet, dass die Bedenk- und Stabilisierungsfrist bei der Ausländerbehörde zum Teil bekannt sei, jedoch nicht eingeräumt werde. Die Betroffenen müssten sich bei ihrem Termin bei der Ausländerbehörde entscheiden, ob sie einen Asylantrag stellen oder nicht. Dadurch komme es zu Situationen, in denen Betroffene im ungünstigsten Fall ohne Unterstützung durch FBS sowohl in die Anhörung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gehen als auch bei der Polizei aussagen müssten.

### **Inwieweit trägt die Bedenk- und Stabilisierungsfrist zum Ermittlungsverfahren bei?**

Die Befragten zeichnen ein diverses Bild über die Anwendung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist und damit auch über ihren Nutzen für das Ermittlungsverfahren. In den Bundesländern, in denen sie nicht umgesetzt werde, trage sie gerade nicht zum Ermittlungsverfahren bei. Vor allem in Fällen, in denen die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nicht bekannt sei oder es mehrere Monate dauere, bis die Frist von der Ausländerbehörde gesetzt werde, könne die mit der Frist beabsichtigte Erholung und Reflexion der Betroffenen nicht eintreten: Dann gebe es weder eine Grundlage für einen zunächst gesicherten

vorläufigen Aufenthalt noch Zugang zu anderen Sozialleistungen. Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist liefe hier ins Leere und könne keinerlei Nutzen für das Ermittlungsverfahren entfalten.

Speziell für den Bereich der Arbeitsausbeutung könne keine Aussage getroffen werden, weil Betroffene aus oben genannten Gründen in der Regel »verschwinden“ und für die Strafverfolgung nicht mehr greifbar seien.<sup>46</sup>

Bezugnehmend auf Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung berichten Befragte, dass die Bedenk- und Stabilisierungsfrist – da wo sie regelmäßig gewährt wird – positiv zum Ermittlungsverfahren beitrage. Sie betonen, dass mit der vorläufigen Klärung der aufenthaltsrechtlichen Situation auch die Finanzierung von Unterkunft und Lebensunterhalt, Krankenversicherung usw. verbunden sei. All das trage zur Stabilisierung der Betroffenen bei und ermögliche qualitativ bessere Aussagen, als wenn die Betroffenen direkt nach der Ausbeutungssituation unter Umständen in psychisch und körperlich desolatem Zustand aussagen müssten. Zeug\*innenaussagen im Ermittlungsverfahren, die unmittelbar abverlangt würden, würden aufgrund der körperlichen und psychischen Situation der Betroffenen regelmäßig Gefahr laufen, den Anforderungen, die für eine Strafverfolgung erfüllt sein müssten, nicht gerecht zu werden. Betroffene würden in Vernehmungen aufgefordert, das, was ihnen passiert sei, aus ihrer Erinnerung zusammenhängend zu schildern und danach auf Rückfragen zu antworten. Nach Möglichkeit der Zeug\*innen seien hier konkrete Orte, Personen und Handlungsabläufe zu beschreiben. (Spätere) Korrekturen ihrer Aussagen würden den Befragten zufolge nicht selten zum Anlass genommen, die Glaubhaftigkeit der Aussage und die Glaubwürdigkeit der Person in Zweifel zu ziehen.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zur Umsetzung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist geboten:

- ✎ Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist muss konsequent **gewährt** werden, damit sich Betroffene innerhalb dieser Frist erholen, dem Einfluss der Täter\*innen entziehen und eine Entscheidung treffen können, ob sie im Strafverfahren mitwirken möchten.

46 Siehe Kapitel C. X.

- ↘ **FBS sollten sofort einbezogen werden**, damit sie über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist aufklären und gegebenenfalls unterstützend auf die Erteilung hinwirken können.
- ↘ **Vernehmungen** sollten **ohne Information** der Betroffenen über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist und ihre klare Entscheidung über die Wahrnehmung dieser **nicht erfolgen**. Es sollten **muttersprachliche Informationen** an die Betroffenen über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist weitergegeben werden.
- ↘ Betroffene sollten **für die Bescheinigung der Anhaltspunkte für eine Betroffenheit nicht mehr bei der Polizei** vorstellig werden müssen. Dies konterkariert den Sinn und Zweck der Bedenk- und Stabilisierungsfrist, zunächst zu überlegen, ob sie mit Strafverfolgungsbehörden kooperieren wollen. Stattdessen sollten auch andere Stellen Anhaltspunkte für eine Betroffenheit ermitteln und bescheinigen können.<sup>47</sup>
- ↘ Es sollte klare, **bundesweit einheitliche Regelungen** darüber geben, wer unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende Bescheinigung der Anhaltspunkte für eine Betroffenheit zur Vorlage bei der Ausländerbehörde ausstellen darf.
- ↘ Es muss **Schulungen** über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist für alle relevanten Akteure geben, die in Kontakt mit potenziellen Betroffenen kommen. Dabei muss vermittelt werden, dass die Einschätzung der FBS zum Vorliegen von Anhaltspunkten einer Betroffenheit im besonderen Maße berücksichtigt bzw. als ausreichend erachtet wird.<sup>48</sup>

47 Siehe Kapitel C. II. und C. IV.

48 »Neben einer Benennung der Anhaltspunkte durch den Ausländer oder durch eine Strafverfolgungsbehörde können auch Anhaltspunkte berücksichtigt werden, die durch eine Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel benannt werden.« Vgl. Bundesverwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, Ziff. 50.2a.1.2.

## VI. AUFENTHALTSRECHT

Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel verpflichtet Deutschland in Art. 14 darauf, Betroffenen von Menschenhandel einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn mindestens einer der beiden Fälle vorliegt:

- Die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt der Betroffenen aufgrund ihrer persönlichen Situation erforderlich ist (Abs. 1 a).
- Die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt der Betroffenen für ihre Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist (Abs. 1 b).

Die Menschenhandelsrichtlinie thematisiert den Aufenthalt in Art. 11 Abs. 6 in Verbindung mit der Richtlinie 2004/81/EG.

In Deutschland ist der Aufenthalt für Betroffene von Menschenhandel in § 25 Abs. 4a AufenthG geregelt.<sup>49</sup> Deutschland hat nur von der Umsetzungsmöglichkeit gem. Art. 14 Abs. 1 b des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel Gebrauch gemacht. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a Satz 2 AufenthG darf nur erteilt werden, wenn 1. die Anwesenheit der Betroffenen im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne die Angaben der Betroffenen die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre, 2. jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen sind und 3. die Bereitschaft erklärt wurde, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeug\*innen auszusagen. Nach Abschluss des Strafverfahrens soll die Aufenthaltserlaubnis nach Satz 3 verlängert werden, wenn humanitäre oder persön-

49 Neben der Beantragung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG besteht für Betroffene u.U. die Möglichkeit, im Rahmen eines Asylverfahrens als Geflüchtete\*r nach § 3 Abs. 1 AsylG anerkannt zu werden oder zumindest den subsidiären Schutzstatus nach § 4 AsylG zu erhalten. Als politisch verfolgt gilt eine Person nach § 3 Abs. 1 AsylG u.a., wenn eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe durch staatliche Akteure droht und keine Fluchtalternative innerhalb des Herkunftslandes oder anderer Schutz vor Verfolgung gegeben ist. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe wurde bereits von der Rechtsprechung für Betroffene von Menschenhandel anerkannt, wenn für sie eine potenzielle Gefahr der Reviktimisierung im Herkunftsland besteht und ihnen der Staat keinen Schutz bieten kann. Sollten die Voraussetzungen nicht gegeben sein, aber den Antragsstellenden ein »ernsthafter Schaden« im Herkunftsland drohen, so kann das BAMF einen sog. subsidiären Schutzstatus i.S.d. § 4 AsylG erteilen.

liche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern.

In der Vorgängerstudie<sup>50</sup> wurde bereits ausgeführt, dass die Staatsanwaltschaft den Tatbestand des § 25 Abs. 4a Satz 2 Nr. 1 AufenthG in der Weise auslegt, dass es nicht nur um die Erforschung des Sachverhalts geht, sondern auch darum, dass die Aussage der Betroffenen geeignet ist, den Erfolg des Strafverfahrens herbeizuführen. Die Bestimmung des § 25 Abs. 4a AufenthG ist eine Soll-Bestimmung, mit der Folge, dass die Aufenthaltserlaubnis im Regelfall erteilt wird, aber auch die Möglichkeit offensteht, sie zu versagen. Auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG besteht kein Anspruch.<sup>51</sup> Vielmehr sieht § 25 Abs. 4a AufenthG ein Ermessen der Ausländerbehörde vor. In der Interessenabwägung ist einerseits das Interesse der Strafverfolgungsbehörden an dem für das Strafverfahren notwendigen Aufenthalt der Betroffenen einzubeziehen. Andererseits ist dies mit der Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG abzuwägen. Überwiegen die Interessen der Strafverfolgungsbehörden am Aufenthalt des Betroffenen, wird die Aufenthaltserlaubnis erteilt.<sup>52</sup> Im Rahmen dieser Interessenabwägung nur nachrangig zu berücksichtigen sind die persönlichen Interessen des Betroffenen, da es sich bei § 25 Abs. 4a AufenthG um einen Spezialtatbestand handelt, der primär die Erleichterung der Durchführung des gegen die Täter\*innen gerichteten Strafverfahrens beinhaltet.<sup>53</sup> Darüber hinausgehende Fragen des Opferschutzes werden nicht im Verfahren der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG abgehandelt, sondern im Rahmen der Prüfung der Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels oder einer Duldung berücksichtigt. Die Erläuterungen der Befragten bestätigten wieder, dass die Bescheinigungen darüber, dass die Angaben der Betroffenen zur Erforschung des Sachverhalts beitragen beziehungsweise ohne diese Angaben die Erforschung wesentlich erschwert wäre, in der Regel durch die Strafverfolgungsbehörden erteilt werden, vor allem dann, wenn die Aussagen der Betroffenen für den Ausgang des Strafverfahrens auch erfolgversprechend sind. Wenn beispielsweise Betroffene zwar die Tathandlungen konkret beschreiben können, Tatverdächtige aber verstorben sind oder die Identität der Tatverdächtigen nicht aufgeklärt werden kann, werde eine Bescheinigung für die Ausländerbehörde nicht ausgestellt. In diesen Fällen könne der Aufenthaltstitel nicht auf § 25

50 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 28.

51 Siehe § 25 Abs. 4a.4 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG.

52 Siehe § 25 Abs. 4a.4.1 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG.

53 Siehe § 25 Abs. 4a.4.2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG.

Abs. 4a AufenthG gestützt werden. Das Strafverfahren werde dann in der Regel eingestellt.

In der vorliegenden Studie wird deutlich, dass die Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren einstellt, wenn die Aussagen der Betroffenen nicht detailreich genug für eine Anklage sind, etwa, weil sehr viele Taten an sehr verschiedenen Orten, durch unterschiedliche und/oder anonym gebliebene Personen begangen wurden oder wenn Betroffene beispielsweise aus Sicherheitsgründen, wegen psychischer oder anderer Belastungen nicht aussagen möchten. Wird das Verfahren eingestellt, stellen sich viele aufenthaltsrechtliche Fragen erneut. Ob sie trotzdem einen Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 4a AufenthG und damit auch Zugang zu (weiteren) Leistungen behalten, muss nun wieder neu festgestellt und zur Not erstritten werden.

### **Welche Folgen hat ein unsicherer Aufenthaltsstatus für Betroffene?**

Die Befragten antworten hier durchweg in ähnlicher Weise: Betroffene mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus würden in der Ausbeutungssituation verbleiben oder trotz Kontaktaufnahme mit FBS und/oder Polizei in diese zurückgehen, gänzlich »verschwinden« oder abgeschoben werden. Sie würden in der Regel in dem Gefühl der ständigen Unsicherheit und Angst leben und stünden unter psychischem Druck. Unter Umständen würden sie selbst Beschuldigte eines Strafverfahrens wegen Verstoßes gegen das AufenthG. Wenn man sie abschiebt, bestehe nicht selten die Gefahr, dass sie wieder den Täter\*innen ausgesetzt und/oder im Herkunftsland stigmatisiert werden.

Befragte thematisieren, dass das derzeitige Aufenthaltsrecht für Betroffene keine ausreichende Sicherheit biete. Oft bleibe unklar, was nach dem Strafverfahren und dem erteilten Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4a AufenthG passiere.

### **Inwieweit trägt ein Aufenthaltsrecht von Betroffenen zum Ermittlungsverfahren bei?**

Die Frage des Aufenthalts ist vornehmlich für Drittstaatsangehörige von Bedeutung. Für EU-Bürger\*innen, die das Recht auf Freizügigkeit haben, wird von den Befragten angemerkt, dass der Aufenthalt ab einem bestimmten Punkt von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhängt und Betroffene deshalb in der Prostitution arbeiten würden. Ein\*e Mitarbeiter\*in aus einer FBS stellt dar, dass das manchmal Probleme der Glaubhaftigkeit der Aussage beziehungsweise Glaubwürdigkeit der Person nach sich ziehe.

Die Befragten sehen durchweg, dass ein gesicherter Aufenthalt die Motivation zur Mitwirkung am Strafverfahren individuell unterschiedlich steigert.

Hinsichtlich eines erfolgreichen Asylverfahrens wird berichtet, dass Betroffene nach einer Anhörung beim BAMF unter Umständen kein Interesse mehr an einer Aussage im Strafverfahren hätten. Mehrheitlich gehen die Befragten aber davon aus, dass Betroffene mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus eher in Deutschland und für die Strafverfolgungsbehörden ansprechbar bleiben würden, was die Wahrscheinlichkeit für eine Aussage erhöhe.

Die durch einen Aufenthaltstitel gesicherten Rechte und Leistungen würden die Situation der Betroffenen verbessern. Auch die Drohung vonseiten der Täter\*innen, dass Betroffene wegen (vermeintlicher) Illegalität weder Schutz noch Hilfe bekämen, könne so keine Wirkung mehr entfalten.

### Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zum Aufenthaltsrecht geboten:

- ↘ Betroffenen ist ein **langfristiger und sicherer** Aufenthaltsstatus zu gewähren. Hierfür ist das derzeitige Aufenthaltsrecht in der Art zu reformieren, dass Betroffenen auch ohne Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden ein **Aufenthaltsrecht erteilt werden kann**.<sup>54</sup> Der Aufenthalt sollte zudem unbürokratisch und auch frühzeitig zu erlangen sein. Ferner sollte damit einhergehend regelmäßig für Betroffene der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet werden.
- ↘ Auch der **Aufenthalt für Familienangehörige**, v. a. Kinder der Betroffenen, wird dringend empfohlen.
- ↘ Für Betroffene, die auch einen Asylantrag gestellt haben, sollte es bei Vorliegen ihres Einverständnisses zulässig sein, ihre **im Rahmen des Asylverfahrens gemachten Aussagen auch** bei der Anhörung im Strafverfahren **zu verwenden**. Dies stellt eine Erleichterung für Betroffene in der Art da, da weiterer Druck und gegebenenfalls Retraumatisierungen vermieden werden können.

54 Siehe auch KOK (2023): Empfehlung des KOK e.V. zur Neuregelung des Aufenthaltsrechts für Betroffene von Menschenhandel unabhängig vom Strafverfahren, [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/stellungnahmen/KOK-Empfehlung\\_Neuregelung\\_AufenthR\\_2023\\_03.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/KOK-Empfehlung_Neuregelung_AufenthR_2023_03.pdf), abgerufen am 07.11.2023.

## VII. UNTERKUNFT UND LEBENSUNTERHALT

Dass Betroffenen von Menschenhandel Unterkunft und Lebensunterhalt bereitzustellen ist, geht aus Art. 12 Abs. 1 a des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und aus Art. 11 Abs. 5 der Menschenhandelsrichtlinie hervor. In Deutschland sind die Leistungen an den Aufenthaltsstatus gebunden. Drittstaatsangehörige erhalten während der Bedenk- und Stabilisierungszeit Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Im Falle einer Mitwirkung im Strafverfahren und eines daraufhin erteilten Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG erhalten sie Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).

Die Vorgängerstudie<sup>55</sup> ergab bereits umfangreiche Erkenntnisse zur Umsetzung des Rechts auf Unterkunft und Lebensunterhalt: Für den Fall, dass Betroffene von Menschenhandel Kontakt zu den jeweils ortsansässigen FBS erhalten, gibt es Möglichkeiten für Ad-hoc-Unterkünfte, die zumeist entweder für zwei bis drei Tage oder wenige Wochen genutzt werden können. Die meisten FBS, aber nicht alle, verfügen über zumindest eine Schutzwohnung, die aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Wenn die Kapazitäten der Schutzwohnungen erschöpft sind, wird in der Regel auf Frauenhäuser ausgewichen. Hier stellen einige Interviewteilnehmer\*innen heraus, dass Frauenhäuser für Betroffene von Menschenhandel, insbesondere zum Zweck sexueller Ausbeutung, eher ungeeignet seien, denn Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, sind oftmals anders belastet als Betroffene von Menschenhandel. Die reibungslose Leistungsbewilligung hänge davon ab, ob die Sachbearbeiter\*innen der Jobcenter Kenntnis von der Rechtslage haben und ob ihnen die entsprechenden FBS und ihre Aufgabenbereiche vertraut sind. Eine Leistungsbewilligung hänge in vielen Fällen davon ab, dass Ermittlungsbehörden Bescheinigungen erstellen, in denen sie bestätigen, dass es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass eine Person Betroffene\*r von Menschenhandel ist. Problematisch ist allerdings, dass die Fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II, Rn. 7.37 vielfach nicht bekannt ist und nicht angewandt wird, weshalb viele EU-Bürgerinnen trotz der Weisung keine Leistungen und Osteuropäer\*innen oftmals Leistungen nach dem SGB XII erhalten. So berichten einige Interviewpartner\*innen der Vorgängerstudie von uneinheitlicher und auch rechtswidriger Fallbearbeitung durch die Jobcenter, wenn trotz Vorlage des polizeilichen/staatsanwaltschaftlichen Schreibens aus Unwissenheit Kontoauszüge, Einkommensnachweise,

55 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 30 ff.

Mietverträge und dergleichen verlangt werden. Die Unkenntnis der gesetzlichen Vorgaben hat dann unnötige kosten- und ressourcenaufwendige Widerspruchs- und/oder Eil- beziehungsweise Klageverfahren zur Folge. Die Unsicherheit über die Leistungsbewilligung ist genauso wie die Unsicherheit über den Aufenthaltstitel eine große psychische Belastung für die Betroffenen. In den meisten Bundesländern fehlen insgesamt angemessene Unterbringungen, insbesondere für männliche, trans\*, nicht-binäre oder auch schwerst- beziehungsweise komplextraumatisierte Betroffene. Auch zur Unterbringung von Familien fehlt jedes Konzept.

### **Welche Folgen hat das Fehlen der Unterkunft und ein nicht gesicherter Lebensunterhalt?**

Die Befragten stellten hier einhellig dar, dass Betroffene sich ohne Unterstützung durch Leistungen zur Lebenssicherung in die Abhängigkeit von Täter\*innen begeben, sich verstecken oder in ihre schwierigen Verhältnisse zurückgehen, aus denen sie kamen und sich erneut den Risiken der Ausbeutung aussetzen. Sie würden möglicherweise obdachlos, wenn sie von den Obdachlosenunterkünften abgewiesen werden.

Befragte geben an, dass einige Betroffene ein Leben ohne Papiere führen. Ein Leben ohne Papiere erhöhe die Wahrscheinlichkeit, erneut in Ausbeutungsverhältnisse zu geraten.

### **Inwiefern tragen Unterkunft und Lebensunterhalt zum Ermittlungsverfahren bei?**

Alle Befragten sehen in der Gewährleistung von Unterkunft und Lebensunterhalt für Betroffene von Menschenhandel einen großen Nutzen für das Ermittlungsverfahren. Betroffene würden sich dadurch in der Regel sicherer fühlen, seien belastbarer, würden für die Strafverfolgungsbehörden ansprechbar bleiben und die Wahrscheinlichkeit, dass sie auch für eine Aussage zur Verfügung stünden, steige.

Eine befragte Person einer FBS macht darüber hinaus deutlich, dass die Leistungen zum Lebensunterhalt sehr niedrig seien. Dadurch bestehe die Gefahr, dass Betroffene gegebenenfalls trotzdem von einer Abhängigkeit in die andere geraten würden. Sie seien von zusätzlichen und existenziellen Fragen zum Lebensunterhalt nicht entlastet. Die Verurteilung der Täter\*innen habe für Betroffene unter diesen Umständen keine große Bedeutung, mit der Folge, dass die Wahrscheinlichkeit ihrer Aussagebereitschaft sinke. Eine befragte Person aus der Staatsanwaltschaft (aus dem Bereich Arbeitsausbeutung) vermutet, dass die Bereitstellung von Unterkunft und Lebensunterhalt für ledige Betroffene beziehungsweise solche, die keine große Bindung zu ihren

Familien in den Herkunftsländern hätten, interessanter sei und sie deswegen vermutlich eher für eine Aussage in Deutschland bleiben würden. Für andere, die ihre Familien ernähren müssten und schnell wieder ins Herkunftsland zurückkehren wollten, um erneut Arbeit zu finden, trügen Unterkunft und Lebensunterhalt nicht zum Ermittlungsverfahren bei.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zu Lebensunterhalt und zu Unterkunft geboten:

- ↘ Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sollten Betroffenen **schnell bewilligt** werden. Sie dürfen nicht zu gering ausfallen, sondern müssen zumindest das gesetzliche **Existenzminimum** abdecken.
- ↘ Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen, insbesondere auch die Fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II, Rn. 7.37, sollten bei den Leistungsbehörden durch **Schulungen** bekannt sein und rechtmäßig angewendet werden.
- ↘ **Fonds** für Notfälle sollten in allen **Bundesländern** etabliert sein und mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden.
- ↘ **Es müssen mehr spezialisierte Unterkünfte** zur Verfügung gestellt werden. Diese sollten sowohl für als Frauen gelesene Betroffene von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung als auch für queere, diverse, minderjährige und für als Männer gelesene Betroffene geeignet sein. Auch für Betroffene von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung sollten spezialisierte Unterkünfte zur Verfügung gestellt werden.
- ↘ Die Unterkünfte sollten **kurzfristig nutzbar, angemessen und sicher sein**. Den FBS sollten Unterkünfte zu ihrer **freien Verfügung** bereitstehen. Ferner sollten sie **dezentral sein**, um für Täter\*innen nicht leicht auffindbar zu sein.

## VIII. MEDIZINISCHE VERSORGUNG

Dass Betroffenen von Menschenhandel ärztliche Hilfe bereitzustellen ist, geht aus Art. 12 Abs. 1 b, 3 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und aus Art. 11 Abs. 5 der Menschenhandelsrichtlinie hervor. In Deutschland sind auch diese Leistungen an den Aufenthaltsstatus gebunden. Deutsche Betroffene erhalten Leistungen nach dem SGB II, worin Krankenversicherungsbeiträge enthalten sind. EU-Bürger\*innen erhalten während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist ihre Krankenversicherung ebenfalls über die Leistungen nach dem SGB II.<sup>56</sup> Drittstaatsangehörige erhalten Leistungen nach dem AsylbLG, die auch eine Krankenversicherung umfassen.

Aus der Vorgängerstudie<sup>57</sup> geht hervor, dass der Zugang zu therapeutischer (insbesondere traumatherapeutischer) und psychiatrischer Versorgung von FBS einhellig als mangelhaft beschrieben wird. Die Wartezeiten seien sehr lang und Ad-hoc-Beratungen seien nur schwer zu bekommen. Es wurde betont, dass Therapiesitzungen in hierzulande weniger verbreiteten Sprachen entweder gar nicht oder nur äußerst schwer verfügbar seien. Darüber hinaus gebe es Probleme bei der Beschaffung von spezifischen Medikamenten für Transpersonen. Auch spezialisierte psychologische Beratung für Transpersonen sei nur schwer zu finden.

### **Welche Folgen hat das Fehlen von medizinischer Versorgung für Betroffene?**

Befragte sehen Gefahren für Betroffene, unter Umständen schwerwiegend und möglicherweise dauerhaft gesundheitlich beeinträchtigt zu werden. Die Möglichkeit einer Chronifizierung von Schädigungsfolgen wurden sowohl für körperliche als auch für seelische Erkrankungen thematisiert. Dabei wird angemerkt, dass nicht behandelte Traumata lebenslange Auswirkungen haben könnten.

56 Vgl. Fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II, Rn. 7.37.

57 Vgl. KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 33.

## Inwiefern kann eine medizinische Versorgung für Betroffene zum Ermittlungsverfahren beitragen?

Die Befragten schätzen die Rolle von ärztlicher Hilfe für Betroffene für das Ermittlungsverfahren sehr unterschiedlich ein, da auch der Bedarf von Betroffenen unterschiedlich sei. Zum Teil wird vertreten, dass ärztliche Hilfe Betroffene bei gesundheitlichen Schäden, körperlichen Verletzungen oder auch Schwangerschaft unter Umständen erst in die Lage versetze, Vernehmungstermine wahrzunehmen und eine Aussage zu machen beziehungsweise vernehmungsfähig zu sein.

Zum Teil wird aber auch vertreten, dass ärztliche Hilfe keinen (bedeutenden) Einfluss auf das Ermittlungsverfahren habe. Eine befragte Person bezweifelt, ob überhaupt Schlussfolgerungen aus dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von ärztlicher Hilfe in Bezug auf die Aussagebereitschaft gezogen werden könnten.

Einige Befragte sehen in der medizinischen Versorgung auch Chancen für die Ermittlungsbehörden, Beweise zu sichern, zum Beispiel rechtsmedizinische Dokumentationen von DNA, Knochenbrüchen, Schlägen, Vergewaltigungen, sexuell übertragbaren Krankheiten (beim Zwang zur Durchführung von sexuellen Handlungen ohne Kondom). Solche Beweise könnten gegebenenfalls Aussagen der Betroffenen stützen.

Psychotherapien der Betroffenen würden große Beweisschwierigkeiten nach sich ziehen und seien für das Strafverfahren nicht selten nachteilig. Betroffene sollten während der Aussage den Sachverhalt aus eigener, weitgehend unbearbeiteter Erinnerung zusammenhängend wiedergeben. In der weit verbreiteten Gesprächstherapie gehe es aber darum, Erinnerungen zu teilen und zu reflektieren. Dabei würden Gedächtnisinhalte regelmäßig abgewandelt und verfälscht. Die Aussage werde eine andere Bewertung erfahren als die Aussage eines nicht in einer Psychotherapie bearbeiteten Sachverhalts. Daher sei es schwer auszuschließen, dass eine Therapie den Beweiswert einer Aussage beeinflusst. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs setzt die sichere Verneinung von solchen Pseudoerinnerungen voraus, dass entweder suggestive Einflüsse ausgeschlossen oder weitere Beweise angeführt werden, mit denen die Richtigkeit der Zeug\*innenaussage belegt werden kann.<sup>58</sup>

Im Bereich der Arbeitsausbeutung wird mitgeteilt, dass medizinische Versorgung wenig angefragt werde. Die Gründe wurden nicht thematisiert.

58 Vgl. BGH NStZ 2016, 122.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zu medizinischer Versorgung geboten:

- ↘ **Dokumentationen** von körperlichen Beeinträchtigungen (Krankheiten, Verletzungen) oder anderen körperlichen Zuständen (zum Beispiel Schwangerschaft) sollten schon **frühzeitig durch Fachpersonal** erfolgen.
- ↘ Psychiater\*innen und Psycholog\*innen sollten für besondere Bedarfe und Symptomatik von Betroffenen **spezialisiert** sein und **frühzeitig Termine** vergeben. Ärztliche **Angebote bei Traumafolgestörungen** sollten ausgebaut werden.
- ↘ Strafverfolgungs- und andere Behörden sollten über medizinische Versorgungsangebote informiert und **im Umgang mit Traumafolgen** geschult sein.
- ↘ Das **Krankenversicherungssystem** sollte derart ausgestaltet sein, dass betroffene EU-Bürger\*innen niedrigschwellig die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse erhalten. Denkbar ist die Etablierung einer Europäischen Krankenversicherung, die in jedem Mitgliedstaat unter denselben Voraussetzungen besteht und einen umfassenden Versicherungsschutz in allen Mitgliedstaaten ermöglicht.

## IX. ZUGANG ZU RECHTSBERATUNG UND VERTRETUNG

Dass Betroffenen von Menschenhandel Zugang zu Rechtsberatung und zur rechtlichen Vertretung bereitzustellen ist, geht aus Art. 12 Abs. 1 d, e, 15 Abs. 2 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und hinsichtlich der Beratung und Vertretung im Strafverfahren aus Art. 11 Abs. 1 der Menschenhandelsrichtlinie in Verbindung mit Art. 10 der Richtlinie 2012/29/EU hervor. In Deutschland können Betroffene von Menschenhandel Beratungshilfe nach dem Beratungshilfegesetz oder auch die Kostenübernahme für die Beratung über Schecks vom Weißen Ring e.V. erhalten.

Eine rechtliche Vertretung, die für Betroffene den Anschluss zur Nebenklage erklärt und eine Beiordnung zur Nebenklage beantragt, kann für den Fall, dass die Beiordnung später erfolgt, auch die Gebühren aus der Vertretung der Betroffenen im Ermittlungsverfahren gegenüber der Staatskasse geltend machen. Vertretungskosten in anderen Verfahren, die andere Rechtsgebiete betreffen, werden unter den Voraussetzungen der Beratungs-, Prozess- beziehungsweise Verfahrenskostenhilfe (§§ 114 ff. ZPO) vom Staat getragen.

Die Vorgängerstudie<sup>59</sup> hat ergeben: Der Zugang zu strafrechtlicher Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung in Strafverfahren wird in den meisten Bundesländern, die durch die Interviews abgebildet werden konnten, als problemlos beschrieben. Vielerorts wird das auf die langjährige und gute Zusammenarbeit von FBS und Rechtsanwält\*innen zurückgeführt. Bestimmte Abläufe haben sich bereits eingespielt, sodass auch die Mitarbeitenden der FBS gut einschätzen können, ob ein Beratungshilfeschein oder ein Beratungsscheck vom Weißen Ring e.V. benötigt wird, oder ob über die Nebenklagevertretung ohne Beratungshilfeschein oder Beratungsscheck gleich eine Beiordnung beantragt werden kann. Kosten entstehen den Betroffenen zumeist nicht. Es gibt aber auch einige Bundesländer, in denen sich die Situation anders darstellt. Langjährig etablierte Kontakte zwischen FBS und Rechtsanwält\*innen gab es dort noch wenige. Es fehlte an Rechtsanwält\*innen, die mehrere einschlägige Rechtsgebiete gemeinsam abdecken, insbesondere für die Vertretung im Strafverfahren standen nur wenige Rechtsanwält\*innen zur Verfügung. Darüber hinaus stellte die Kostenfrage eine Hürde dar. Die Interviewpartner\*innen berichteten, dass die meisten Rechtsanwält\*innen die Beratungsschecks des Weißen Ring e.V. mitunter nicht annehmen würden. Beratungshilfescheine, welche von Amtsgerichten ausgestellt werden können, seien zudem mit bürokratischen Hürden versehen. Das allein limitiere bereits den Zugang zu Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung.

In der vorliegenden Befragung hat sich dieses Bild bestätigt. Darüber hinaus wurde deutlich, dass die Begleitung durch Rechtsanwält\*innen bei Vernehmungen im Ermittlungsverfahren eher unüblich ist, weil die aus der Staatskasse nach dem RVG zu erstattenden Kosten nicht kostendeckend sind.<sup>60</sup>

Schließlich gehört es nicht in allen Bundesländern zum üblichen Standard, Adhäsionsanträge zu stellen, mit denen Betroffene Schadenersatz, entgangenen Lohn und Schmerzensgeld geltend machen können.

59 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 33 f.

60 Für bis zu drei Vernehmungen durch die Staatsanwaltschaft und die anderen Strafverfolgungsbehörden erhalten Rechtsanwält\*innen gem. Nr. 4002 RVG VV insgesamt nur 150 Euro.

### **Welche Folgen hat der fehlende Zugang zur Rechtsberatung und Vertretung?**

Die meisten der Befragten gehen davon aus, dass Betroffene ohne Rechtsberatung und Vertretung im Ermittlungsverfahren unsicherer und zurückhaltender seien, das Verfahren als belastender empfänden, möglicherweise in ihren Erwartungen bezüglich des Strafverfahrens enttäuscht würden und die ihnen zustehenden Rechte (so auch das Recht auf Nebenklage und -vertretung) nicht wahrnehmen. Einige führen auch aus, dass Betroffene ohne Rechtsberatung und Vertretung dem Verfahren seltener zur Verfügung stünden. Betroffene seien weniger informiert über den Verfahrensablauf, den Umfang der Aussage, die Erwartungen, die an sie gestellt werden, die Wahrscheinlichkeit, in Gegenwart der Täter\*innen in der Hauptverhandlung aussagen zu müssen, die Konfrontation durch Verteidiger\*innen der Täter\*innen in der Hauptverhandlung und auch über mögliche Gefahren, sich durch eine Aussage selbst zu belasten.

### **Inwiefern kann der Zugang zu Rechtsberatung und Vertretung das Ermittlungsverfahren befördern?**

Unter den Befragten werden dazu unterschiedliche Auffassungen vertreten. Ein großer Teil der Befragten geht davon aus, dass Rechtsberatung die Sicherheit der Betroffenen im Umgang mit den Ermittlungsbehörden steigern, d. h. zur Aussagebereitschaft beitragen und dadurch die Verbindlichkeit der Betroffenen im Ermittlungsverfahren erhöhen. Dieser Teil der Befragten geht auch davon aus, dass Aussagen der Betroffenen durchdachter seien. Im Ermittlungsverfahren werde auch die Sicherheit der Betroffenen mit Hinblick auf ihre Rolle in der Hauptverhandlung erhöht.

Wenige Befragte stellen klar, dass Rechtsberatung nicht automatisch eine Aussagebereitschaft herbeiführe. Die Rechtsberatung könne auch zur Folge haben, dass Betroffene sich gegen die Aussage entscheiden würden. In Fällen zur Arbeitsausbeutung könne beispielsweise die durch die Rechtsberatung in Erfahrung gebrachte mangelnde Aussicht darauf, den Lohn noch zu erhalten, dazu führen, dass Betroffene sich nicht den Belastungen eines Strafverfahrens aussetzen.

Betont wird aber auch der mögliche Einfluss, den eine rechtliche Vertretung im Ermittlungsverfahren entfalten könne. Hier bestünde die Chance, dass Rechtsanwält\*innen auf weitere Aspekte und Beweismittel aufmerksam machen und dadurch weitere Ermittlungshandlungen auszulösen.

Es wird auch geäußert, dass eine rechtliche Vertretung im Ermittlungsverfahren im Gegensatz zur Vertretung in der Hauptverhandlung nicht so wichtig sei.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zu Rechtsberatung und Vertretung geboten:

- ↘ Die Betroffenen sollten über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechte möglichst frühzeitig informiert werden, sodass sie ihre **Rechte frühzeitig geltend machen** und zeitnah durchsetzen können.<sup>61</sup>
- ↘ Die Betroffenen sollten **zu den Vernehmungen** möglichst von Rechtsanwält\*innen oder Zeug\*innenbeiständen **begleitet werden**, die ein Verständnis für die Lebensrealität der Betroffenen mitbringen und empathisch sind.
- ↘ Die **Kosten für die Rechtsberatung** von Betroffenen sollten **unbürokratisch übernommen** werden. Es sollte keine Hürden geben, die beispielsweise die Organisation von Beratungsschecks des Weißen Ring e.V. oder von Beratungshilfescheinen auferlege. Auch im ländlichen Raum müssen organisatorische Schwierigkeiten bei der Rechtsberatung beseitigt werden. Es sollte auch möglich sein, eine zweite Rechtsmeinung einzuholen.
- ↘ Die Vergütung der Rechtsanwält\*innen für die Teilnahme an Vernehmungen durch die Staatsanwaltschaft und andere Strafverfolgungsbehörden sollte erhöht werden. Nur bei einer **kostendeckenden Vergütung** sind **Rechtsanwält\*innen** in der Lage, Betroffene zu Vernehmungsterminen tatsächlich zu begleiten.

61 Aus den Befragungen geht hervor, dass nicht in allen Bundesländern Adhäsionsverfahren zum üblichen Standard gehören, mit denen Betroffene ihre Rechte geltend machen können.

## X. BEGLEITUNG ZU VERNEHMUNGEN IM ERMITTLUNGSVERFAHREN DURCH FACHBERATUNGSSTELLEN/PSYCHOSOZIALE PROZESSBEGLEITUNG

Dass Betroffene von Menschenhandel nach ihrem Bedarf zu Vernehmungen zu begleiten sind, ergibt sich aus Art. 11 Abs. 1 der Menschenhandelsrichtlinie in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 und 20 c der Richtlinie 2012/29/EU.

In Deutschland können Verletzte zu Vernehmungen gem. § 406f Abs. 2 StPO eine Vertrauensperson (zum Beispiel aus einer FBS) oder eine\*n Rechtsanwält\*in gem. § 406f Abs. 1 StPO hinzuziehen.<sup>62</sup> Auch die bereits zur Vertretung angezeigte beziehungsweise beigeordnete Nebenklagevertretung kann Betroffene zu Vernehmungen begleiten.<sup>63</sup> Die Nebenklagevertretung wird den Betroffenen auf Staatskosten beigeordnet. Im Falle von Verurteilungen sind die Kosten von den Verurteilten zu tragen. Das Recht auf die Beiordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung vor, während und nach der Hauptverhandlung ergibt sich aus § 406g StPO. Die psychosoziale Prozessbegleitung wird den Betroffenen unter der Voraussetzung, dass sie besonders schutzbedürftig sind, auf Staatskosten beigeordnet.<sup>64</sup> Nach all den vorrangigen Begleitungsmöglichkeiten gibt es auch die Möglichkeit, sich unter engen Voraussetzungen eines kostenfreien Zeug\*innenbeistands gem. § 68b Abs. 2 StPO zu bedienen.

Die Vorgängerstudie<sup>65</sup> hat ergeben, dass die meisten FBS die Betroffenen durch ihre Mitarbeitenden zu den polizeilichen/staatsanwaltschaftlichen/richterlichen Vernehmungen auf dem Hinweg und auf dem Rückweg begleiten. Nur in wenigen Bundesländern werden die Betroffenen auch während der Vernehmungen begleitet.<sup>66</sup> Psychosoziale Prozessbegleitung wird nicht

62 Siehe auch Ziff. 19a Abs. 1 RiStBV.

63 Siehe Kapitel C. X.

64 Im Einzelnen siehe § 406g Abs. 3 i.V.m. § 397a Abs. 1 Nr. 1 bis 5 StPO.

65 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 35.

66 Mitarbeitende der FBS haben kein sog. Zeugnisverweigerungsrecht, was sie berechtigt, vor Gericht oder anderen staatlichen Stellen Aussagen in Bezug auf Betroffene zu verweigern. Sie unterliegen im Gegenteil der Pflicht, der Aufforderung zur Zeug\*innenaussage Folge zu leisten. Sie sind im Falle, dass sie als Zeug\*innen vorgeladen sind, wie alle anderen Zeug\*innen zum Erscheinen und zur Aussage verpflichtet (§ 48 Abs. 1 StPO). Schwierigkeiten, die in Bezug auf das Vertrauensverhältnis zwischen Betroffenen und Vertrauenspersonen der FBS oder auch mit dem Risiko der Vertrauenspersonen, selbst ins Visier der Täter\*innen zu geraten, einhergehen, werden nach derzeitiger Rechtslage in Kauf genommen; siehe im Einzelnen auch: KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 98.

regelmäßig beantragt. Sie wird zum Teil nicht für notwendig gehalten, weil die Betreuung von der Zeug\*innenbetreuung eines Gerichts übernommen wird oder weil sich FBS dafür entschieden haben, an ihrer bewährten Arbeitsweise vor Einführung der psychosozialen Prozessbegleitung festzuhalten.

Psychosoziale Prozessbegleitung während des Ermittlungsverfahrens ist im Gegensatz zum Hauptverfahren unüblich. Auch in den Bundesländern, in denen sie regelmäßig stattfindet, wird sie vornehmlich im Zusammenhang mit der gerichtlichen Hauptverhandlung thematisiert.

### **Welche Folgen hat die fehlende Begleitung durch FBS oder durch psychosoziale Prozessbegleitung für Betroffene?**

Alle Befragten berichten aufgrund ihrer Erfahrungen davon, dass Betroffene ohne Begleitung Ängste, Sorgen und Stress hätten, unter Umständen nicht in der Lage seien, um die Termine wahrzunehmen beziehungsweise den Weg dorthin gar nicht erst fänden. Betroffene trauten sich weniger, Probleme und Wünsche nach Pausen, Toilettengang, Wasser oder dergleichen zu äußern. Unzureichende Übersetzung werde bei einer Begleitung in der Vernehmung weniger erkannt und daher auch wenig problematisiert.

### **Inwiefern kann die Begleitung zu und während der Vernehmungen durch FBS und psychosoziale Prozessbegleitung das Ermittlungsverfahren unterstützen?**

Aus den Befragungen geht hervor, dass Begleitung zu und während der Vernehmungen durch FBS und durch psychosoziale Prozessbegleitung in Verfahren zur Arbeitsausbeutung in der Regel keine Rolle spielt. Vernehmungen fänden mitunter schon während der Durchsuchungen beziehungsweise während der Kontrollen ohne Begleitungen statt.

Begleitungen zu und während der Vernehmungen spielen vor allem für Betroffene von Menschenhandel zum Zwecke von sexueller Ausbeutung eine Rolle. Betroffene seien dann gefestigter, weniger gestresst und auf dieser Grundlage besser in der Lage, sich auf die Aussage zu konzentrieren. Das habe einen Einfluss auf die Qualität der Aussagen. Einige Befragte schildern, dass Betroffene in der Stresssituation manchmal schon nicht in der Lage seien, die Vernehmungsorte zu finden und sich in dem meist unbekanntesten städtischen Raum zu orientieren. Die Begleitungen aus FBS könnten nicht selten verschiedene Sprachen sprechen und – wenn sie Betroffene auch in der Vernehmung begleiten – einen Eindruck davon bekommen, ob die Dolmetscher\*innen das Gesagte korrekt wiedergeben. Bei unzureichender Übersetzung könnten sie den Vernehmungspersonen einen Hinweis geben.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zur Begleitung zu und während der Vernehmung durch FBS und psychosoziale Prozessbegleitung geboten:

- ✘ Das **Recht, bei Vernehmungen begleitet zu werden**, sollte grundsätzlich **Beachtung finden**. Nur wenn FBS schon vor der Vernehmung beziehungsweise dann einbezogen werden, wenn deutlich wird, dass es sich um Betroffene von Menschenhandel handelt, kann das Recht überhaupt wahrgenommen werden.
- ✘ Die Betroffenen sollten grundsätzlich im Vorfeld wissen, wer sie zu den Vernehmungen begleitet, sodass möglichst **wenig Unvorhergesehenes** geschieht, was Stress auslösen kann.
- ✘ Auch Mitarbeitenden von FBS muss ein **Zeugnisverweigerungsrecht zustehen**. Ein Zeugnisverweigerungsrecht ermöglicht den Mitarbeitenden der FBS, Betroffene zu Vernehmungen zu begleiten, ohne zu riskieren, das Vertrauen der Betroffenen zu verlieren.
- ✘ Auf Menschenhandel spezialisierte psychosoziale Prozessbegleiter\*innen sollten regulär **bei FBS angesiedelt sein**.
- ✘ Die **Pauschalen der psychosozialen Prozessbegleitung** sollten angehoben werden.<sup>67</sup>

## XI. BERÜCKSICHTIGUNG VON BETROFFENENRECHTEN IM RAHMEN DER VERNEHMUNG

Dass im Rahmen der Vernehmungen gewisse Rechte der Betroffenen von Menschenhandel zu wahren sind, etwa der Schutz der Würde der Betroffenen, die Vermeidung nicht erforderlicher Fragen zum Privatleben und sekundärer

67 Für die Tätigkeit erhält eine beigeordnete psychosoziale Prozessbegleitung eine Vergütung, die sich nach §§ 6 bis 10 PsychPbG bestimmt und im Vorverfahren derzeit 520 Euro beträgt (§ 6 Nr. 1 PsychPbG).

Viktimisierungen, ergibt sich u. a. aus Art. 11 Abs. 4, Art. 11 Abs. 1 der Menschenhandelsrichtlinie in Verbindung mit Art. 18 der Richtlinie 2012/29/EU.

In Deutschland sind verletzte Personen nach Maßgabe der Regelungen des § 48a StPO zu vernehmen. Bezogen auf das Ermittlungsverfahren ist danach die besondere Schutzbedürftigkeit von Betroffenen zu berücksichtigen und zu prüfen, inwieweit auf nicht unerlässliche Fragen zum persönlichen Lebensbereich der Zeug\*innen nach § 68a Abs. 1 StPO verzichtet werden kann. Darüber hinaus ist Ziff. 19a der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) zu beachten. Danach wird der verletzten Person bei der Vernehmung mit besonderer Einfühlung und Rücksicht zu begegnen sein, wenn mit der Vernehmung eine erhebliche psychische Belastung verbunden sein kann. Auf das Recht, sich eines Zeug\*innenbeistands zu bedienen, ist hinzuweisen. Auch der Hinweis auf § 68a StPO findet sich hier erneut, wonach zu prüfen ist, inwieweit auf nicht unerlässliche Fragen zum persönlichen Lebensbereich der Zeug\*innen verzichtet werden kann. Mehrmalige Vernehmungen vor der Hauptverhandlung sind nach Möglichkeit zu vermeiden. Falls es dennoch dazu kommt, sollten die Vernehmungen grundsätzlich von denselben Personen durchgeführt werden. Auch auf das Recht, begleitet zu werden,<sup>68</sup> ist hier verwiesen sowie auf die Möglichkeit zur Bild-Ton-Vernehmung.<sup>69</sup> Schließlich verlangt Ziff. 19a RiStBV, dass die Staatsanwaltschaft darauf zu achten habe, dass Verletzte durch Fragen und Erklärungen der Beschuldigten und ihrer Verteidiger\*innen nicht größeren Belastungen ausgesetzt werden, als im Interesse der Wahrheitsfindung hingenommen werden muss.

Die Vorgängerstudie<sup>70</sup> hat hierzu ergeben, dass Betroffene von Menschenhandel mitunter nicht vor Viktimisierungen, Einschüchterungen und vor respektloser Behandlung durch Vernehmungspersonen der Polizei und der Richter\*innenschaft geschützt sind. Die Behandlung durch Vernehmungspersonen vermittelt ihnen zuweilen den Eindruck, selbst angeklagt zu sein beziehungsweise sich fehlerhaft verhalten zu haben. Der Umgangston ist in diesen Fällen nicht selten vorwurfsvoll. Die Lebensrealität der Betroffenen wird dabei mit einer Rationalität konfrontiert, die sich aus ihren Umständen eben gerade nicht ergeben kann. Beispielsweise wird Betroffenen aus sehr armen Regionen vermittelt, dass man doch einen Reiseplan hätte haben müssen, um in ein anderes Land zu gehen. Es kommt vor, dass Zweifel an der Glaubhaftigkeit von Aussagen an der Zugehörigkeit einer betroffenen Person zu einem

68 Siehe Kapitel C. X.

69 Siehe Kapitel C. XII.

70 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 36 f., 98.

bestimmten Kulturkreis oder zu einer gewählten Geschlechtsidentität festgemacht werden.

Diese Eindrücke wurden in der vorliegenden Befragung vielfach bestätigt.<sup>71</sup>

### **Welche Folgen hat die Nichteinräumung der Betroffenenrechte nach § 48a StPO?**

Da viele der Befragten aus den Reihen der FBS wegen des fehlenden Zeugnisverweigerungsrechts nicht in der Vernehmung anwesend sind, sondern zumeist Erfahrungen als Zuschauer\*innen öffentlicher Hauptverhandlungen haben, beziehen sie sich hier nicht selten auf die Aussage in der Hauptverhandlung. Die Befragten berichten, dass die Nichtbeachtung der Regelungen in § 48a StPO vermehrt zu psychischem Stress, Überforderung, Unkonzentriertheit und entsprechenden emotionalen und auch körperlichen Reaktionen (Atemnot, Panikattacken, Schlafstörungen im Vorfeld) führen würde. Es entstünden Gefühle der Erniedrigung, des Ausgeliefertseins und bei Wiederholungsfragen das Gefühl, zermürbt zu werden. All das könne die Aussagebereitschaft beeinflussen. Hier wird auch die Gefahr benannt, dass die Erfahrung, in einer vulnerablen Situation ohne Respekt behandelt worden zu sein, noch Jahre später Folgen haben kann. Die Vernehmung und damit auch die Strafverfolgung könne aus diesem Grund scheitern, unter Umständen auch, weil die Aussage nicht verwertbar sei. Das Vertrauen in das Strafverfahren und in staatliche Behörden könne generell sinken oder erlöschen. Personen, die ohnehin ein gestörtes Vertrauensverhältnis zu staatlichen Behörden hätten, würden sich bestätigt sehen.

Ohne Begleitung durch Rechtsanwält\*innen, Mitarbeitende von FBS oder psychosoziale Prozessbegleiter\*innen sei die Chance sehr gering, die Nichteinräumung der Betroffenenrechte während der Vernehmung zu bemerken. Rückmeldungen an die Vorgesetzten der Vernehmungspersonen, wie etwa Dienstaufsichtsbeschwerden, seien auf dieser Grundlage nicht wahrscheinlich.

71 Viele Befragte – auch aus den Strafverfolgungsbehörden – artikulieren ein Unbehagen mit der Art und Weise, wie Vernehmungen der Betroffenen in der Hauptverhandlung stattfinden. Sie berichten davon, dass das Fragerecht durch Verteidiger\*innen nicht selten in der Weise ausgeübt wird, dass die berichteten Erlebnisse der Betroffenen angezweifelt werden, dass dies Betroffenen auch vermittelt wird bzw. Betroffene dies wahrnehmen. Betroffenen wird auch durch Fragen suggeriert, (mit-)schuldig zu sein. Befragte haben den Eindruck, dass Richter\*innen nicht oder zu spät intervenieren und von der Sorge getrieben sind, dass, im Falle einer Beschneidung des Fragerechts, Entscheidungen wegen eingelegter Rechtsmittel von oberen Instanzen aufgehoben werden. Befragte erleben, dass Gefahren für die Betroffenen (sekundäre Viktimisierung, psychische Leiden etc.) dafür in Kauf genommen werden.

## Inwiefern fördern diese Betroffenenrechte das Ermittlungsverfahren?

Die meisten Befragten aus den Reihen der FBS gehen davon aus, dass Betroffene bei Einhaltung der Betroffenenrechte aussagebereiter seien und es ihnen leichter falle, das Erlebte aus der eigenen Erinnerung zusammenhängend zu schildern.

Befragte aus den Strafverfolgungsbehörden halten die Einhaltung der Betroffenenrechte für selbstverständlich und ebenfalls für das Ermittlungsverfahren förderlich. Eine Person weist darauf hin, dass erst auf dieser Grundlage davon ausgegangen werden könne, dass Zeug\*innen die ihnen erläuterten Rechte und Pflichten verstehen.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zu Betroffenenrechten im Rahmen der Vernehmung (§ 48a StPO) geboten:

- ↘ Alle Rechte der Betroffenen im Rahmen des §48a StPO sind **standardmäßig** zu gewährleisten.
- ↘ Betroffenen müssen ausreichende Möglichkeiten für Pausen, Essen und Trinken geboten werden.
- ↘ Es muss eine angenehme Atmosphäre geschaffen werden. Es können zum Beispiel **Taschentücher** bereitgestellt werden. Wichtig ist, dass der\*die Betroffene weiß, dass er\*sie weinen kann.
- ↘ Der Ton und die Haltung gegenüber den Betroffenen muss zu jeder Zeit **respektvoll** sein. Vernehmungspersonen müssten reflektieren, ob und welche Fragen **Vorwürfe** implizieren können und entsprechend darauf reagieren, zum Beispiel durch Erläuterungen der Fragestellung.
- ↘ Die **Anzahl der Vernehmungen** sollte so gering wie möglich gehalten werden.

- ↘ Vernehmungen sollten **nicht unmittelbar nach dem Auffinden** der Betroffenen und **nicht vor der Einschaltung einer FBS stattfinden**. Betroffene sollten sich psychisch und physisch zu einer Aussage in der Lage fühlen.
- ↘ Es muss **genügend Zeit für Sprachmittlung** eingeplant sein, sofern Übersetzer\*innen benötigt werden.
- ↘ Vernehmungspersonen müssen **spezialisiert und geschult** sein.

## XII. BILD-TON-VERNEHMUNGEN

Aus Erwägungsgrund 20 der Menschenhandelsrichtlinie in Verbindung mit Erwägungsgrund 53 der Richtlinie 2012/29/EU geht hervor, dass Vernehmungen auf Video aufgezeichnet und die Verwendung dieser Aufzeichnungen im Gerichtsverfahren zugelassen werden sollen, um sekundäre und wiederholte Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung entweder durch Tatverdächtige oder infolge der Teilnahme am Strafverfahren zu beschränken. In Deutschland richtet sich die Anfertigung einer Bild-Ton-Vernehmung nach § 58a Abs. 1 StPO. Danach kann die Vernehmung von Zeug\*innen in Bild und Ton aufgezeichnet werden. Das soll in der Regel zur Wahrung der schutzwürdigen Interessen von minderjährigen Betroffenen erfolgen oder wenn zu besorgen ist, dass Zeug\*innen in der Hauptverhandlung nicht vernommen werden können und die Aufzeichnung zur Erforschung der Wahrheit erforderlich ist. Bei Personen, die durch Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (§§ 174 bis 184j StGB) verletzt worden sind und vorher zugestimmt haben, muss die Vernehmung nach Würdigung der dafür jeweils maßgeblichen Umstände aufgezeichnet werden und als richterliche Vernehmung erfolgen, wenn dadurch ihre schutzwürdigen Interessen besser gewahrt werden können.

In Ziff. 19a Abs. 2 RiStBV wird konkretisiert, unter welchen Umständen zu besorgen ist, dass Zeug\*innen in der Hauptverhandlung nicht vernommen werden können und die Aufzeichnung zur Erforschung der Wahrheit erforderlich ist (vgl. § 58a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 StPO): Dies wird insbesondere dann anzunehmen sein, wenn Zeug\*innen im Ausland leben, lebensgefährlich erkrankt, gebrechlich oder gefährdet sind oder zu besorgen ist, dass einem\*r minderjährigen Zeug\*in die Teilnahme an der Hauptverhandlung aus berechtigter Sorge

um sein/ihr Wohl von seinen/ihren Erziehungsberechtigten nicht gewährt werden wird.

Eine Bild- und Tonaufnahme kann im Rahmen der Hauptverhandlung als Beweismittel in Augenschein genommen werden und somit Grundlage der richterlichen Würdigung werden. Die Vernehmung der Betroffenen in der Hauptverhandlung kann durch die Vorführung der Aufnahme aber nicht ohne Weiteres ersetzt werden. Das ist nach § 255a Abs. 2 S. 1 StPO nur der Fall bei Vernehmungen von Betroffenen von Menschenhandel, die unter 18 Jahre alt sind (vorausgesetzt, der\*die Angeklagte und die\*der Verteidiger\*in hatten die Gelegenheit, an der Vernehmung mitzuwirken und die betroffene Person hat nicht unmittelbar nach der aufgezeichneten Vernehmung widersprochen) oder bei Verletzten von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (§§ 174 bis 184k StGB).

Die Vorgängerstudie<sup>72</sup> hat ergeben, dass Bild-Ton-Vernehmungen nur selten durchgeführt werden. In manchen Fällen sind sie aber aus psychologischen Gründen ratsam. Auch ist eine Bild-Ton-Vernehmung dann notwendig, wenn damit zu rechnen ist, dass die Betroffenen später für ein Strafverfahren nicht erreicht werden beziehungsweise, wenn Betroffene im Hauptverfahren doch noch von einem möglichen Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch machen können.

Die Ergebnisse haben sich hier im Großen und Ganzen wieder bestätigt: Die wenigsten Befragten hatten Erfahrungen mit der Bild-Ton-Vernehmung und den Fragen der Ersetzung der Vernehmung in der Hauptverhandlung. Abstrakt befürworteten sie die meisten der Befragten, vor allem aber, wenn damit auch die Ersetzung der Vernehmung in der Hauptverhandlung einhergeht. Nur wenige halten eine Bild-Ton-Vernehmung für unnötig und artikulieren ein Vertrauen in die Vernehmungsleitung.

Für den Bereich der Arbeitsausbeutung ist die Studie aus dem Jahr 2021 zu ergänzen: Die Befragten in diesem Bereich haben dazu lediglich festgestellt, dass Bild-Ton-Vernehmungen nicht durchgeführt werden.<sup>73</sup> Sie werden aber im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens durchaus für sinnvoll gehalten, vor

72 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 38.

73 Eine Bild-Ton-Vernehmung kann v.a. dann einen Schutz für Betroffene entfalten, wenn die Vorführung der Aufzeichnung auch die Aussage in der Hauptverhandlung ersetzt. Für Betroffene von Arbeitsausbeutung greift das nur für die Fälle, in denen die verletzten Zeug\*innen unter 18 Jahre alt sind. Die Untersuchung der Situation von minderjährigen Betroffenen ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

allem um das subjektive Opferempfinden und die Opfereigenschaft der Betroffenen festzustellen.<sup>74</sup>

### **Welche Folgen hat die Nichtdurchführung der Bild-Ton-Vernehmung für Betroffene?**

Da die Bild-Ton-Vernehmung mangels technischer Ressourcen und geringem Anwendungsbereich nur sehr selten durchgeführt wird, erläutern die Befragten den Istzustand: Die Betroffenen müssten in der Hauptverhandlung in der Regel in Gegenwart der Angeklagten und ihrer Verteidiger\*innen aussagen. Sie seien mitunter (bedrohlichen) Verbalattacken vor und während der Hauptverhandlung (unter Umständen in der Muttersprache) seitens der Angeklagten, Bekannten, Freund\*innen und Verwandten der Angeklagten ausgesetzt.

### **Inwiefern kann die Durchführung von Bild-Ton-Vernehmungen dem Ermittlungsverfahren nützen?**

Ein Nutzen der Bild-Ton-Vernehmung wird vor allem in der Beweissicherung gesehen, das heißt, wenn zu befürchten ist, dass Zeug\*innen in der Hauptverhandlung nicht vernommen werden können und Aufzeichnungen zur Erforschung der Wahrheit erforderlich sind. Das könne der Fall sein, wenn Betroffene »verschwinden«, ins Herkunftsland zurückgehen oder ein dringender Klinikaufenthalt ansteht. Für den Fall, dass die Aufnahme auch die Vernehmung in der Hauptverhandlung ersetzt, wird darin vielfach eine Motivation zur Aussage gesehen.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zu Bild-Ton-Vernehmungen geboten:

- ↘ Die Voraussetzungen für Bild-Ton-Vernehmungen und die damit einhergehende Ersetzung der Vernehmungen durch Vorführungen in der Hauptverhandlung müssen **standardmäßig** in Betracht gezogen und geprüft werden.

74 Befragte im Bereich Arbeitsausbeutung berichten, dass der Nachweis subjektiver Voraussetzungen des Tatbestandes in der Regel schwer gelingt, insbesondere für den Tatbestand des § 233 StGB (etwas ausführlicher dazu in Kapitel C. XIX.).

- ↘ Es besteht Bedarf an entsprechend **technisch gut ausgestatteten Vernehmungsräumen**, um die Ton- und Bildqualität zu sichern. **Erfahrenes Personal** sollte mit den Aufnahmen betraut werden.
- ↘ Die Aufnahmen sollten zur Vermeidung von zusätzlichem Stress für Betroffene **nicht mehr Zeit beanspruchen** als eine Vernehmung ohne Aufnahme.

### XIII. SPRACHMITTLUNG IM ERMITTLUNGSVERFAHREN

Das Recht auf Übersetzungs- und Dolmetscherdienste von Betroffenen von Menschenhandel ergibt sich aus Art. 12 Abs. 1 c des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und Art. 11 Abs. 1, 2 und 5 der Menschenhandelsrichtlinie in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3, 7 der Richtlinie 2012/29/EU. In Deutschland besteht ein Anspruch auf Dolmetschung und Übersetzung im Strafverfahren gem. § 406i Abs. 1 Nr. 2b StPO nach Maßgabe des § 397 Abs. 3 und der §§ 185 und 187 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG). In der Strafprozessordnung finden sich eine Reihe weiterer Vorschriften zur Übersetzung, die für das Ermittlungsverfahren interessant sind: § 158 Abs. 4 StPO (Hilfe bei der Verständigung im Rahmen der Anzeigenerstattung) und § 406j StPO (Übersetzung der Rechte und Befugnisse des Verletzten außerhalb des Strafverfahrens).

Im Rahmen der Vorgängerstudie<sup>75</sup> wurde deutlich, dass in der Praxis viele Probleme im Bereich der Dolmetschung und Sprachmittlung auftreten. Allein die Auswahl der Dolmetscher\*innen entscheidet meist über die Qualität der Übersetzung und auch über die Einhaltung des Neutralitätsgebots.

Wie auch in der Vorgängerstudie beziehen sich die Antworten der Befragten zum Thema Dolmetschung vordergründig auf ihre Erfahrungen mit der Übersetzung in der Hauptverhandlung.<sup>76</sup> Spezielle Probleme in Bezug auf die Übersetzung im Ermittlungsverfahren wurden in der vorliegenden Befragung nicht offenbar.

75 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 39 f.

76 Bei den Befragten aus den FBS liegt das vordergründig daran, weil eine Begleitung der Betroffenen während der Vernehmung (wegen des fehlenden Zeugnisverweigerungsrechts der Mitarbeitenden der FBS) in der Regel nicht erfolgt.

## Welche Folgen hat fehlende oder mangelhafte Dolmetschung für Betroffene?

Gibt es keine Übersetzung oder ist die Übersetzung mangelhaft, seien Betroffene gegebenenfalls nicht mehr bereit, das Erlebte zu erzählen. Das sei vor allem dann der Fall, wenn die Übersetzung nur sinngemäß/zusammenfassend und auch nicht in der ersten, sondern in der dritten Person stattfindet, wenn Dolmetscher\*innen nicht empathisch seien, auf das Gesagte Einfluss nehmen wollten (womöglich Vorwürfe gegenüber Betroffenen äußern) oder sich diskriminierend verhielten.

## Inwiefern kann professionelle Dolmetschung dem Ermittlungsverfahren nützen?

Alle Befragten halten professionelle Dolmetschung im Ermittlungsverfahren für essenziell. Sie stellen klar, dass die Aussage der Betroffenen die Grundlage vieler Strafverfahren sei und dass eine fehlende oder zumindest mangelhafte Übersetzung das komplette Verfahren gefährden könne. Es wird betont, dass die korrekte Übersetzung einzelner Wörter entscheidend sein könne. Im schlechtesten Fall werde das Verfahren eingestellt, beispielsweise weil Betroffene nicht mehr aussagen würden oder weil durch die Übersetzung Widersprüche in der Aussage entstünden.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zum Bereich der Dolmetschung geboten:

- ↘ Dolmetscher\*innen sollten öffentlich bestellt und stets vereidigt sein.
- ↘ Übersetzer\*innen sollten **nach Qualität** ausgewählt werden, nicht nach dem kostengünstigsten Angebot. Die benötigten **Dialekte** sollten beachtet werden.
- ↘ Bei der Auswahl der Übersetzer\*innen für Betroffene ist zu beachten, dass sie **nicht dieselben** Übersetzer\*innen wie die Tatverdächtigen haben. Das schafft Vertrauen und erleichtert die Aussage. Zudem ist zur Vermeidung einer Gefährdung von Betroffenen darauf zu achten, dass die Dolmetscher\*innen nicht aus derselben Community wie

die Betroffenen kommen sollten, sondern vorzugsweise aus einem anderen Bundesland.

- ↘ Die Betroffenen sollten nach Möglichkeit in jedem Verfahrensabschnitt **dieselben** Übersetzer\*innen haben. Bei wechselnden Übersetzer\*innen könne es immer zu leichten Veränderungen in der Aussage kommen, was sich wiederum auf die Glaubhaftigkeit der Aussage auswirken kann. Betroffene müssen sich so auch nicht bei jeder Vernehmung auf andere Personen einstellen.
- ↘ Übersetzer\*innen sollten **speziell geschult** sein (Qualitätsstandards), zum Beispiel zum deutschen Rechtssystem, zum Menschenhandel, zu Diskriminierungsfragen, zu wertschätzendem Umgang. Internetbegriffe und Jugendsprache sollten bei Übersetzer\*innen aller Generationen bekannt sein.
- ↘ Die Vernehmungen sollten aufgrund der Konzentrationsfähigkeit der Übersetzer\*innen **nicht zu lang** sein.
- ↘ Zur besseren Angebotsübersicht sollte es **kostenfrei zugängliche Listen von Übersetzer\*innen** aller Sprachen mit Spezialisierung geben.

#### XIV. SICHERHEIT WÄHREND DES ERMITTLUNGSVERFAHRENS

Dass Schutz und Sicherheit von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel zu berücksichtigen sind, geht aus Art. 12 Abs. 2, 28 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, Art. 12 Abs. 3, 13 Abs. 1 der Menschenhandelsrichtlinie und Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18-24 der Richtlinie 2012/29/EU hervor. Der Zeug\*innenschutz außerhalb des Strafverfahrens wird in Deutschland vorrangig durch das Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (ZSHG) geregelt. Während des Strafverfahrens gibt es die Möglichkeit, Angaben zu Wohnanschriften oder zur Identität gem. § 68 Abs. 2 und 3 StPO nicht zu machen. Auch die Bild-Ton-Vernehmung gem. § 58a StPO und die Ersetzung der Vernehmung durch die Vorführung

des Videos in der Hauptverhandlung gem. § 255a StPO sind hier zu nennen.<sup>77</sup> Gefährder\*innenansprachen nach den Sicherheits- und Ordnungsgesetzen der Länder können als Schutzmaßnahmen ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Die Vorgängerstudie<sup>78</sup> hat ergeben, dass Betroffene von Menschenhandel selbst die erste Quelle zur Einschätzung einer Gefahr für die eigene Sicherheit sind. In der Regel wird von den Ermittlungsbehörden eine Risikoanalyse gemacht, auf deren Grundlage entschieden wird, ob ein Zeug\*innenschutzprogramm oder bei herausragenden und länderübergreifenden Gefährdungssachverhalten ein operativer Zeug\*innenschutz in Ansatz gebracht wird. Geheim zu haltende Adressen oder auch Telefonnummern wurden manchmal versehentlich offenbart werden, beispielsweise indem Adressen in Ermittlungsakten/Gerichtsakten (etwa auf ärztlichen Attesten) nicht geschwärzt wurden oder im Rahmen der Akteneinsicht aus Versehen auch Einblick in Kostenordner (etwa zu Flugticketbuchungen für die Zeug\*innenaussage in Deutschland) gewährt wurde.

### **Welche Rolle spielt fehlende Sicherheit für Betroffene?**

Im Zuge der Interviews wird vielfach über Bedrohungen durch die Tatverdächtigen und/oder aus deren Umfeld gesprochen, die sowohl die Betroffenen selbst (zum Beispiel durch Fotos und Videos) als auch Familienangehörige einschüchtern. Viele Befragte betonen, dass es sich mit der Frage der Sicherheit genauso verhalte wie mit den Fragen zu Aufenthalt, Unterkunft, Lebensunterhalt, medizinische Versorgung: Diese Fragen seien für Betroffene dringender als die Strafverfolgung von Tatverdächtigen. Wenn keine Sicherheit für Betroffene hergestellt werden könne, seien Betroffene nicht vor Einschüchterungen, Bedrohungen, körperlichen oder psychischen Verletzungen geschützt. Sie fänden keine Ruhe. Einige Befragte stellen aber auch klar, dass gerade die Sicherheit der im Herkunftsland verbliebenen Angehörigen nicht oder nur schwer gewährleistet werden könne.

Einzelne Befragte thematisieren auch die Gefahr für Betroffene, sich wegen Falschaussagen strafbar zu machen, wenn wegen der Angst um die eigene Sicherheit falsche Aussagen im Strafverfahren gemacht werden.

77 Siehe Kapitel C. XII.

78 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 40 ff.

## Welche Rolle spielt Sicherheit von Betroffenen für das Ermittlungsverfahren?

Alle Befragten sehen einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Sicherheit der Betroffenen, der Aussagebereitschaft und dem Umfang der Aussage. Ist Sicherheit nicht gewährleistet, besteht die Gefahr, dass Betroffene gar nicht aussagen, zurück zu den Tatverdächtigen gehen oder versuchen, unterzutauchen. Einige Befragte berichten, dass Betroffene auch Wissen zurückhielten, wenn ihre Sicherheit und die ihrer Angehörigen nicht hinreichend gewährleistet werde/werden könne.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zu Sicherheit von Betroffenen geboten:

- ↘ Alle in Betracht kommenden **Maßnahmen** müssen grundsätzlich **besser ausgeschöpft werden**, zum Beispiel müssen personenbezogene Daten von Betroffenen besser geheim gehalten werden.
- ↘ In den Fällen, in denen Betroffene von Tatverdächtigen in Unterkünften aufgespürt werden, benötigen FBS schnell finanzielle Mittel, um eine andere Unterkunft zu finden.
- ↘ Ein Familiennachzug und **Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen** ist nötig, um Kinder von Betroffenen nach Deutschland zu bringen und Sicherheitsmaßnahmen auf sie ausweiten zu können. Dafür bedarf es einer guten bilateralen Zusammenarbeit zwischen den Polizeien und FBS verschiedener Bundesländer.
- ↘ Mitarbeitende von Ermittlungsbehörden und von FBS sollten **Schulungen** in digitaler Sicherheit wahrnehmen.

## **XV. SICHERHEIT VOR EIGENER BESTRAFUNG (NON-PUNISHMENT PRINZIP)**

Dass Betroffene von Menschenhandel nicht wegen Delikten bestraft werden sollten, die sie in der Zwangssituation begangen haben, ist Art. 26 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel und Art. 8 der Menschenhandelsrichtlinie zu entnehmen. In Deutschland ist dieses sogenannte Non-Punishment Prinzip in § 154c Abs. 2 StPO geregelt.

Die Vorgängerstudie<sup>79</sup> hat ergeben, dass gegen Beschuldigte, die Straftaten begangen haben, die mit dem Menschenhandel im Zusammenhang stehen, auch Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Es werden regelmäßig Ermittlungsverfahren zum Beispiel wegen illegalen Aufenthalts, wegen Verwendung falscher Ausweispapiere, Schwarzarbeit oder dergleichen eingeleitet. Bestrafungen erfolgen laut Rechtsanwält\*innen und FBS auch, sind aber nicht die Regel. Insbesondere in den Fällen, in denen Betroffene als Zeug\*innen im Strafverfahren aussagen, werden die Verfahren zumeist eingestellt. Die interviewten Staatsanwält\*innen betonen, dass sie die verschiedenen Möglichkeiten der Einstellungen (§§ 170 Abs. 2, 153, 153a StPO) nutzen.

Die dortigen Ausführungen können durch die vorliegende Studie um das Problem der behördenübergreifenden und das Problem der einheitlichen Anwendung des Non-Punishment Prinzips ergänzt werden:

Eine befragte Person aus der Staatsanwaltschaft berichtet aus der Praxis, dass dieses Prinzip – trotz erfolgter Anwendung des § 154c Abs. 2 StPO durch die Staatsanwaltschaft – von anderen Behörden missachtet werde, zum Beispiel vom Einwohnermeldeamt. So würden Bußgeldbescheide wegen fehlender Anmeldung erlassen. Eine weitere befragte Person aus der Staatsanwaltschaft erläutert, dass andere Delikte, so auch Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz, durch andere Abteilungen der Staatsanwaltschaft bearbeitet werden würden und es so gut wie keinen Austausch über die Einstellungsvorschrift gem. § 154c Abs. 2 StPO beziehungsweise über tatsächliche Einstellungen gebe. Das habe zur Folge, dass Betroffene von Menschenhandel entgegen dem Non-Punishment Prinzip kriminalisiert werden.

79 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 42.

## Welche Auswirkungen hat die Nichtbeachtung des Non-Punishment Prinzips für Betroffene?

Mit Verurteilungen gingen zumeist Geldstrafen und Kosten für die rechtliche Vertretung und das Verfahren einher. Verurteilungen könnten neben Stigmatisierungen sowohl für das Aufenthaltsrecht als auch für die Berufsausübung negative Konsequenzen haben.

## Inwiefern ist die Anwendung des Non-Punishment Prinzips für die Durchführung des Ermittlungsverfahrens wichtig?

Alle Befragten schätzen ein, dass sich ein durchgesetztes Non-Punishment Prinzip positiv auf die Aussagebereitschaft der Betroffenen auswirke. Das Wissen und die Sicherheit, selbst nicht wegen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die unter Zwang begangen wurden, bestraft zu werden, entlaste Betroffene.

Wenn bekannt sei, dass Täter\*innen zur Begehung von Straftaten angestiftet oder genötigt haben, würde die ganze Dimension der kriminellen Handlungen deutlich werden. Die Strafbarkeit der Täter\*innen sei dann gegebenfalls u. a. auch wegen Anstiftung zur Begehung von Straftaten oder wegen Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von mit Strafe bedrohten Handlungen gegeben.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zum Non-Punishment Prinzip geboten:

- ✎ Das **Non-Punishment Prinzip** muss konsequent angewendet werden.
- ✎ Das Non-Punishment Prinzip sollte über den Anwendungsbereich des § 154c Abs. 2 StPO hinaus auf **alle rechtswidrigen Handlungen** (Straf-, Einwanderungs-, Verwaltungs- und Zivildelikte), **unabhängig von der Schwere der Straftat** ausgeweitet werden.

- ↘ **Ermittlungsverfahren** sollten **gar nicht erst eröffnet** werden und den Betroffenen schon **frühzeitig die Nichtverfolgung beziehungsweise Nichtbestrafung zugesagt** werden.<sup>80</sup>

## XVI. AUSSICHT AUF SCHADENERSATZ, SCHMERZENGELD, OPFERENTSCHÄDIGUNG UND LOHN

Das Recht auf Entschädigung und Lohnzahlungen durch Täter\*innen und auch durch den Staat ist Art. 15 Abs. 3 und 4 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel und Art. 17 der Menschenhandelsrichtlinie zu entnehmen. Während des Ermittlungsverfahrens ist in diesem Zusammenhang vor allem das Recht auf Information über die Ansprüche auf Entschädigung wesentlich. Das Recht auf Information über Entschädigung ergibt sich aus Art. 12 Abs. 1 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, dem Erwägungsgrund 19, Art. 12 Abs. 2, 15 Abs. 2 der Menschenhandelsrichtlinie und Art. 11 Abs. 1, 2 der Menschenhandelsrichtlinie in Verbindung mit Art. 4e, 9 Abs. 1a der Richtlinie 2012/29/EU. In Deutschland ist in § 406i Abs. 1 StPO das Recht auf Unterrichtung des Verletzten über seine Befugnisse im Strafverfahren geregelt, nach Nr. 3 insbesondere auch über die Möglichkeit, aus der Straftat erwachsene vermögensrechtliche Ansprüche im Adhäsionsverfahren geltend zu machen. Über die Möglichkeit, aus der Straftat erwachsene vermögensrechtliche Ansprüche außerhalb des Strafverfahrens auf dem Zivilrechtsweg geltend zu machen, sind Betroffene gem. § 406j Nr. 1 StPO zu unterrichten. Über Ansprüche aus dem Opferentschädigungsgesetz ist gem. § 406j Nr. 3 StPO und über Entschädigungen nach Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder gem. § 406j Nr. 4 StPO zu informieren.

Die Vorgängerstudie<sup>81</sup> hat ergeben, dass Adhäsionsanträge im Rahmen der Hauptverhandlung in einer Vielzahl der Bundesländer regelmäßig gestellt werden. Die zugesprochenen Geldbeträge können jedoch nur selten durch-

80 Befragte aus den Strafverfolgungsbehörden bevorzugen dagegen die Einleitung von Ermittlungsverfahren (Anwendung Legalitätsprinzip) und ggf. nachfolgende Einstellung gem. § 154c Abs. 2 StPO.

81 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 49.

gesetzt werden. Anträge nach dem Opferentschädigungsgesetz werden eher selten gestellt. Kritisch erwähnt werden hier die langen Bearbeitungszeiten.

Ungeachtet etwaiger Information über das Recht auf Geldzahlungen kann durch die vorliegende Befragung ergänzt werden, dass Schadenersatz, Schmerzensgeld und Opferentschädigung während des Ermittlungsverfahrens eine äußerst untergeordnete Rolle spielen und tendenziell zu einem späteren Zeitpunkt Bedeutung erlangen.

Die Durchsetzung von Lohnansprüchen ist für viele Betroffene wegen Beweisschwierigkeiten mitunter sehr schwierig und oft nicht erfolgreich.

### **Welche Folgen hat die Nichtgewährung von Entschädigung für Betroffene?**

Betroffene würden sich in erster Linie um ihre Löhne betrogen fühlen. Das träfe sowohl auf Betroffene zu, die für sexuelle Dienstleistungen keinen oder einen zu geringen Lohn erhalten haben, als auch auf Betroffene, die für sonstige Arbeit keinen oder einen zu geringen Lohn erhalten haben. In dem Wissen, über welches Vermögen Täter\*innen verfügen, würden sie sich ungerecht behandelt fühlen. Es gebe keine Anerkennung der Menschenrechtsverletzungen, die sie erlitten haben und sie würden weiterhin in prekären Verhältnissen leben. Vor diesem Hintergrund würden sich nicht wenige für einen Ausstieg aus dem Hilfesystem entscheiden.

### **Inwiefern fördern Rechte auf Schadenersatz, Schmerzensgeld, Opferentschädigung und Lohn das Ermittlungsverfahren?**

Die Frage, ob die Möglichkeit, Schadenersatz, Schmerzensgeld, Opferentschädigung und Lohn zu erlangen, das Ermittlungsverfahren fördert, wird von den Befragten berufsgruppenunabhängig sehr unterschiedlich beantwortet. Einige sehen in dieser Möglichkeit ein Motiv zur Aussage, das heißt die Chance auf eine größere Aussagebereitschaft und damit einer Förderung des Ermittlungsverfahrens.

Andere geben an, dass die Inanspruchnahme dieser Rechte nicht zeitnah möglich sei und aus diesem Grund allein schon kein Motiv für eine Aussage bestünde, d. h. auch keine Förderung des Ermittlungsverfahrens möglich sei.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zur Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen geboten:

- ↘ **Bestehende Gesetze sind grundsätzlich besser anzuwenden.**
- ↘ Gerichte sollten **höhere Entschädigungszahlungen zusprechen.**
- ↘ **Ermittlungstätigkeiten** sollten **unabhängig von den Fragen zur Entschädigung** gehalten werden. Auch in diesem Zusammenhang wird empfohlen, Beweise unabhängig vom Zeug\*innenbeweis der Betroffenen stärker proaktiv zu sammeln.<sup>82</sup> So kann die Glaubwürdigkeit der betroffenen Zeug\*innen durch etwaige parallel beantragte Geldforderungen unter Umständen weniger angezweifelt werden.
- ↘ Die Verfahren sollten **nicht zu lange** dauern.
- ↘ **Beschlagnahmte Vermögenswerte** aus anderen Verfahren sollten zum Ausgleich von Schadenersatz, Schmerzensgeld und Lohn heranziehbar sein.

## XVII. GUTE AUSSTATTUNG DER FACHBERATUNGSSTELLEN

Die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel durch gesetzliche oder andere Maßnahmen ist gem. Art. 12 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und Art. 11 der Menschenhandelsrichtlinie in Verbindung mit der Richtlinie 2012/29/EU zu gewährleisten. Da die Unterstützung von Betroffenen in Deutschland hauptsächlich von FBS geleistet wird, sind diese mit ausreichenden Mitteln auszustatten. Die Expert\*innengruppe des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) forderte die deutschen Behörden bereits in ihrem Bericht aus dem

82 Siehe Kapitel C. IV.

Jahr 2015 dringend auf, ihre Anstrengungen im Hinblick auf das Unterstützungsangebot für Betroffene von Menschenhandel zu verstärken, insbesondere eine angemessene Finanzierung zu gewährleisten, damit das Unterstützungsangebot aufrechterhalten werden kann.<sup>83</sup> GRETA stellt dabei klar, dass der Staat verpflichtet ist, eine angemessene Finanzierung sowie die Qualität der von den Nichtregierungsorganisationen erbrachten Leistungen sicherzustellen.<sup>84</sup> Dass eine solche angemessene Finanzierung für FBS in allen Bundesländern bereitgestellt werden sollte, hat GRETA in ihrem Bericht aus dem Jahr 2019 betont.<sup>85</sup>

Die Vorgängerstudie<sup>86</sup> hat ergeben, dass es bundesweit große Unterschiede bei den Bedarfen der FBS gibt. Auf die dort dargestellten Einzelheiten wird hier verwiesen.

### **Welche Auswirkungen hat eine mangelhafte Ausstattung für Betroffene?**

Die Befragten betonen an dieser Stelle, dass Betroffene bei mangelhaft ausgestatteten FBS ihre Rechte nicht in Anspruch nehmen könnten, nicht (ausreichend) betreut seien und weggingen. Eine befragte Person aus einer FBS schildert die Hilflosigkeit instabiler Betroffener, wenn sie ohne Betreuung über das Wochenende in einem Hotel untergebracht werden müssten. Nicht selten komme es vor, dass am Freitagnachmittag eine größere Anzahl an Betroffenen zur FBS geleitet werden, eine gute Betreuung über das Wochenende aber aufgrund der Personalsituation nicht möglich sei. Die Folge sei, dass Betroffene »verschwinden«.

### **Inwiefern trägt eine gute Ausstattung von FBS in personeller und finanzieller Hinsicht zum Ermittlungsverfahren bei?**

Mitarbeitende der FBS, aber auch der Polizei, betonen, dass es nicht primäres Ziel der FBS sei, erfolgreiche Ermittlungsverfahren zu fördern. In erste Linie

83 GRETA (2019): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, Ziff. 150, <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011>, abgerufen am 07.11.2023.

84 Ebd.

85 GRETA (2019): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, Ziff. 148, <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011>, abgerufen am 07.11.2023.

86 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 52 f.

ginge es um die Beratung, Betreuung und Stabilisierung der Betroffenen. Nichtsdestotrotz nehmen alle Befragten an, dass eine gute Ausstattung der FBS den Betroffenen nütze, sie stabilisiere und dieser Zustand eine bessere Grundlage dafür biete, sich für oder gegen eine Mitwirkung am Ermittlungsverfahren zu entscheiden. Die Befragten gehen durchweg davon aus, dass sich das in den Fallzahlen niederschläge, weil mehr ermittelt werden könnte. Befragte aus FBS und der Polizei stellen heraus, dass FBS für die Erreichbarkeit der Zeug\*innen durch die Polizei eine wesentliche Rolle spielen würde. Personell gut ausgestattete FBS könnten beispielsweise zeitnah auf der Polizeidienststelle erscheinen und eine betroffene Person unterstützen oder sie, wenn nötig, zur Vernehmung begleiten.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zur Ausstattung von FBS geboten:

- ↘ FBS zur Bekämpfung von Menschenhandel sollten nicht als Projekte, sondern **dauerhaft finanziert werden**. Zum einen fällt dadurch die Mehrarbeit der FBS für wiederkehrende Mittelbeantragung weg, sodass diese personellen Kapazitäten für die Beratung der Betroffenen genutzt werden können. Zum anderen erleichtert eine dauerhafte Finanzierung auch die Kontinuität in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.
- ↘ Es sollte **genügend Personal** in FBS vorhanden sein. FBS, die nur mit 1–2 Vollzeitäquivalenten ausgestattet sind, können regelmäßig nicht den Bedarf abdecken. So gibt es hier unüberbrückbare Engpässe bei Krankheits- und Urlaubsvertretung, aber auch in unvorhergesehenen Situationen, in denen eine Vielzahl an Betroffenen zur selben Zeit Beratung und Betreuung suchen. In den Bundesländern, wo der Personalbestand keine Wochenendarbeit ermöglicht, sollten Wochenend-beziehungsweise Bereitschaftsdienste eingerichtet werden.
- ↘ Ressourcen sollten so ausgebaut werden, dass **Präventions-, aber auch Bildungsarbeit** geleistet werden kann. Es wird beispielsweise empfohlen, bereits im Rahmen der Anmeldungen nach dem ProstSchG eine geschulte Begleitung zu organisieren.

- ↘ Der **Personalbestand** einer FBS sollte bestmöglich mit unterschiedlichsten soziokulturellen Hintergründen, einer Reichhaltigkeit an Sprachkompetenzen und unterschiedlichen Altersgruppen für die Beratung und Betreuung ausgestattet sein. Auch sollten in FBS Mitarbeitende unterschiedlicher Disziplinen angestellt werden (Sozialarbeiter\*innen, Psycholog\*innen, Traumapädagog\*innen, Begleitassistent\*innen, eine auf Krisenintervention spezialisierte Person, Jurist\*innen).
- ↘ FBS sollten **ausreichend Raum** zur Verfügung haben, sodass auch ruhige Beratungsgespräche möglich sind.
- ↘ FBS sollten bundesweit nach den im KOK erarbeiteten **Qualitätsstandards** arbeiten.
- ↘ FBS müssen **zügig über finanzielle Mittel verfügen** können, sei es um Fahrkarten, Handys und Kleidung zu kaufen, sei es um auch sonstige materielle Hilfe leisten zu können. Wenn Betroffene aus der Ausbeutungssituation kommen, sind sie oftmals mittellos. Insbesondere Fonds zur schnellen und unproblematischen Unterstützung sollten etabliert werden.
- ↘ FBS sollten für Betroffene von Menschenhandel **spezielle Unterkünfte** nutzen können. Insbesondere sollten Unterkünfte für nicht-binäre, trans\* und als männlich gelesene Personen zur Verfügung stehen.<sup>87</sup>
- ↘ Beratungsangebote für **diverse und queere Personen**, aber auch für männliche Betroffene sollten bereitgestellt beziehungsweise ausgebaut werden.
- ↘ Das **Bundskooperationskonzept »Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern«**<sup>88</sup> muss umgesetzt werden.
- ↘ Die **Kooperationsvereinbarungen der Bundesländer** sollten rechtsverbindlich sein und regelmäßig aktualisiert werden.

87 Siehe Kapitel C. VII.

88 Siehe Miteinander statt nebeneinander! Bundskooperationskonzept »Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern« (2018), <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/129878/558a1d7b8973aa96ae9d43f5598abaf1/bundskooperationskonzept-gegen-menschenhandel-data.pdf>, abgerufen am 07.11.2023.

- ↘ Die **Vernetzung** zwischen FBS und Behörden sollte gepflegt werden, um gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.
- ↘ Sozialarbeit sollte **besser entlohnt** sein.
- ↘ Die **Rechtsberatungsstelle des KOK e. V.**<sup>89</sup> sollte ausgebaut werden. So könnten die Verfügbarkeitszeiten erweitert oder im KOK ein\*e Jurist\*in angestellt werden, der\*die ausschließlich für die Rechtsberatung aller bundesweiten FBS zuständig ist. Diese Person könnte hierdurch einen guten Überblick über die Rechtspraxis und über mögliche Lösungswege gewinnen.

## XVIII. AUSSTATTUNG WEITERER AKTEURE

Das Erfordernis der angemessenen finanziellen Ausstattung der staatlichen Akteure zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist Art. 29 Abs. 1 S. 3 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels zu entnehmen.

Einschätzungen der Polizei, GZD/Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Staatsanwaltschaft und Rechtsanwaltschaft über ihre jeweiligen personellen und finanziellen Ausstattungen wurden in der Vorgängerstudie<sup>90</sup> noch nicht erhoben.

Die befragten **Polizeibeamt\*innen** halten ihre Ausstattung grundsätzlich für ausreichend.

Die Befragten aus der **Staatsanwaltschaft** machen deutlich, dass es an Personal mangle. Zwei Befragte der Staatsanwaltschaft stellen klar, dass sie die einzigen seien, die die Themenfelder bearbeiten. Auch mit Hinblick auf die IT-Ausstattung wird Verbesserungsbedarf artikuliert.

Ursprünglich war beabsichtigt, dass auch Mitarbeitende der Hauptzollämter aus dem Bereich der **Finanzkontrolle Schwarzarbeit** hier ihre Sicht schildern. Da die GZD keine Befragungen der Mitarbeitenden zugelassen hat, hat sie sich selbst zu der Frage geäußert, wie sie die Ausstattung der Finanz-

89 Zur Arbeit der Rechtsberatungsstelle des KOK e.V. siehe <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/news/detail/rechtsberatung-des-kok-ev-bericht-2020-2021-1>, abgerufen am 29.08.2023.

90 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren.

kontrolle Schwarzarbeit einschätzt und welche Empfehlungen sie gibt. Die GZD beantwortet diese Fragen für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit mit dem generellen Hinweis darauf, dass die Ausstattung der FKS geeignet sei, alle Prüfaufträge des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) vor dem Hintergrund des ganzheitlichen Prüfansatzes zu erfüllen.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlung der Praktiker\*innen zur Ausstattung von anderen Akteuren geboten:

- ↳ Alle staatlichen Akteure, darunter Staatsanwaltschaften, Polizeien und Zollämter, müssen hinreichend genug personell und technisch ausgestattet werden, um den wachsenden Herausforderungen des Phänomens Menschenhandel begegnen zu können, um Betroffene besser zu identifizieren und nachhaltige Kooperationen mit FBS pflegen zu können.

## XIX. SPEZIALISIERTE STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN

Aus Art. 29 Abs. 1 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels geht hervor, dass Deutschland die erforderlichen Maßnahmen zu treffen verpflichtet ist, um sicherzustellen, dass eine Spezialisierung von Personen oder von sonstigen Rechtsträgern auf die Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz der Betroffenen erfolgt. Dazu gehören nach Satz 3 geeignete Schulungen und angemessene finanzielle Mittel.

Die Vorgängerstudie<sup>91</sup> hat hierzu ergeben, dass es in wenigen Bundesländern Schwerpunktzuständigkeiten bei der Staatsanwaltschaft gibt. Die meisten Interviewpartner\*innen hielten spezialisierte Staatsanwaltschaften für sinnvoll. Ein\*e Staatsanwält\*in betonte, dass Einschätzungen zur Gefährdungslage im Herkunftsland für die Ausländerbehörde oder das BAMF insbe-

91 KOK (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, S. 43.

sondere aufgrund vertiefter Kenntnisse möglich sind, die durch Spezialisierung erworben wurde.

Auch einige Befragte der vorliegenden Studie haben sich zu Spezialisierungen der Strafverfolgungsbehörden geäußert und kritisieren, dass es nur wenige davon gebe. Eine Spezialisierung in Verbindung mit einer personellen Kontinuität von Ermittlungspersonen und Dezernent\*innen bei den Staatsanwaltschaften, Landeskriminalämtern und in den Fachkommissariaten der Polizeibehörden führe zu klaren Zuständigkeiten der verschiedenen Formen des Menschenhandels und besonders fähigen Mitarbeitenden, die die Verfahren zu Menschenhandel betreiben. Empfehlungen hinsichtlich einer Spezialisierung von Polizeibeamt\*innen gab es insbesondere bei den Fragen zur Identifizierung durch Strafverfolgungsbehörden,<sup>92</sup> bei der Anwendung der Straftatbestände<sup>93</sup> und bei der Berücksichtigung der Betroffenenrechte im Rahmen der Vernehmung.<sup>94</sup>

### Anwendung der Straftatbestände

Der überwiegende Teil der Befragten hält die Anwendung der in Rede stehenden Straftatbestände im Kontext des Ermittlungsverfahrens für eine Herausforderung. Bereits die KFN-Studie zur Evaluierung der Straftatbestände stellte fest, dass sich die Regelungen der §§ 232 bis 233a StGB aufgrund ihrer Komplexität als wenig praktikabel erweisen.<sup>95</sup> Es liegt nahe, dass Tatbestände beziehungsweise Normen, die schwer anwendbar sind, durch Rechtsanwender\*innen weniger angewendet werden. Mangelnde Spezialisierung kann die Unsicherheiten bei der Anwendung der Straftatbestände der §§ 232 ff. StGB zusätzlich verstärken.

Die befragten **Mitarbeitenden der FBS** stellten hierzu fest, dass die Feststellung beziehungsweise der Nachweis der Zwangsmittel für über 21-Jährige mitunter schwierig sei. Für Loverboy-Fälle wird hier die Nachweisbarkeit der List benannt: In diesem Zusammenhang sei eine etwaige Freiwilligkeit der Betroffenen zumeist problematisch. In Bezug auf das Versuchsstadium der Ausbeutung wird wahrgenommen, dass auch bei nachweisbaren massiven Bedrohungen keine versuchte Zwangsprostitution angenommen, sondern eher Erpressung verfolgt werde. Das habe zur Folge, dass die spezialisierten

92 Siehe Kapitel C. II.

93 Siehe Kapitel C. XIX.

94 Siehe Kapitel C. XI.

95 KFN (2021): Forschungsbericht Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), S. 147, [https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/Bericht\\_Evaluierung\\_Strafvorschriften\\_Bekaempfung\\_Menschenhandel.pdf](https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/Bericht_Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel.pdf), abgerufen am 07.11.2023.

Strafverfolgungsbehörden nicht mehr zuständig seien und auch die besonderen Betroffenenrechte nicht mehr griffen. Da Erpressung dann zumeist mit einer Geldstrafe geahndet werde, seien Betroffene nicht selten aus Sicherheitsgründen nicht mehr bereit, eine Anzeige zu erstatten und entsprechend auszusagen. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass das ungünstige Folgen für die Prävention habe, denn Täter\*innen setzten die Ausbeutung in diesen Fällen meist fort. Es bestünden zudem Unsicherheiten bei der Anwendung der Straftatbestände zu den anderen Ausbeutungsformen, d. h. zu Bettelerei, Ausbeutung von strafbaren Handlungen etc. Spezialisierungen und Schulungen der Strafverfolgungsbehörden seien notwendig, dies beseitige aber nicht unbedingt oder automatisch die Probleme in der Anwendung der Straftatbestände. Im Bereich der Arbeitsausbeutung wird wahrgenommen, dass es Unklarheiten gibt, ob eine Arbeitsausbeutung vorliegt und dass Richter\*innen davor zurückschrecken, entsprechende Straftatbestände anzunehmen. Vonseiten der FBS wird vermutet, dass der Grund dafür in der Sorge vor der Aufhebung von Entscheidungen durch nächsthöhere Instanzen liege.

Die befragten **Polizeibeamt\*innen** haben unterschiedliche Sichtweisen: Ein Teil führt an, wenig Probleme bei der Anwendung der Straftatbestände zu sehen, da seit der Novellierung der Straftatbestände die Einteilung in drei Phasen (Anwerbungsphase/Veranlassungsphase/Ausbeutungsphase) einfacher sei. Andere Straftatbestände überschneiden sich mit denen des Menschenhandels. Über den Fortgang des Strafverfahrens entscheide dann die Staatsanwaltschaft. Es wird dargelegt, dass sich der Straftatbestand Menschenhandel gut dazu eigne, Beschlüsse (Durchsuchungsbeschlüsse, TKÜ-Beschlüsse und dergleichen) zu bekommen. Der Einschätzung eines\*r Befragten nach würden die Verurteilungen jedoch aufgrund anderer Straftatbestände erfolgen. Er\*Sie bemerkt auch, dass mutmaßliche Logistiker\*innen, d. h. Tatverdächtige, die beispielsweise beschuldigt werden Personen i. S. d. § 232 Abs. 1 StGB zu befördern, kaum verfolgt würden, es sei denn, es würden größere kriminelle Strukturen ermittelt.

Ein\*e befragte\*r **Staatsanwält\*in** sieht im Bereich der sexuellen Ausbeutung trotz eingeräumten Korrekturbedarfs keine Hürde bei der Anwendung der Straftatbestände. Die befragten Staatsanwält\*innen zum Themenbereich Arbeitsausbeutung machen deutlich, dass der § 233 StGB (Arbeitsausbeutung) in der Praxis kaum relevant sei. Das liege an der Formulierung der Norm. Sobald Betroffene angäben, sie fühlten sich nicht ausgebeutet beziehungsweise nicht in einer Zwangslage und die Arbeitsaufnahme habe aus Gründen stattgefunden, die unabhängig von der Zwangslage bestanden hätten, würde eine Strafbarkeit nach § 233 StGB ausscheiden. Der Straftatbestand gem. § 233 StGB verlange im Gegensatz zu den §§ 10 f. SchwarzArbG, dass sich Betroffene

auch als »Opfer« sehen. Aber auch auf Tatverdächtigenseite seien subjektive Komponenten erforderlich und nachzuweisen: so das Ausnutzen der Zwangslage, was die Kenntnis der Zwangslage erforderlich mache. Betroffene würden den Arbeitgeber\*innen aber regelmäßig nichts über ihre Lage mitteilen. Auch das erforderliche »rücksichtslose Gewinnstreben« sei oft schwer zu ermitteln beziehungsweise nachzuweisen. Hier stellten sich Fragen danach, ab wann ein Gewinnstreben rücksichtslos sei und ob es im Gegensatz dazu ein rücksichtsvolles Gewinnstreben gebe? Der Nachweis der subjektiven Komponenten im Bereich der Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) sei in der Praxis schwierig. Diese Beurteilung wird auch von der **GZD** geteilt. Aus den Reihen der Staatsanwaltschaft wird angeregt, die Straftatbestände zur Arbeitsausbeutung zu überarbeiten beziehungsweise die Voraussetzungen, die bei den Betroffenen und den Tatverdächtigen auf subjektiver Seite für die Strafbarkeit vorliegen müssen, zu verändern. Auch ein Arbeitsrechtsgesetzbuch, indem alle Regelungen (Zivilrecht, Arbeitsschutz, Arbeitsstrafrecht etc.) zusammengeführt sind, wird vorgeschlagen.

### **Ausweichen auf andere Straftatbestände**

Aufgrund der Komplexität der Straftatbestände im Bereich des Menschenhandels liegt es nahe, dass Rechtsanwender\*innen auf **andere Straftatbestände ausweichen** könnten, die handhabbarer und einfach nachzuweisen sind. Während der\*die befragte Staatsanwält\*in im Bereich der sexuellen Ausbeutung angibt, dass dieser Punkt nicht zutreffend sei, geben die befragten Staatsanwält\*innen zur Arbeitsausbeutung an, dass dem so sei: So wird angegeben, dass regelmäßig auf Einschleusungstatbestände gem. §§ 96, 97 AufenthG ausgewichen werde. Dies vordergründig, weil der Tatbestand des Menschenhandels nach § 232 StGB mühselig zu ermitteln und nachzuweisen sei. Ferner werde zwar versucht, Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in die Anklagen mit aufzunehmen, aber nur neben anderen Straftatbeständen, die mehr Aussicht auf eine Verurteilung hätten. Arbeitsausbeutung werde dann mit Hinblick auf zu erwartende Verurteilungen wegen anderer Straftatbestände regelmäßig gem. § 154 StPO eingestellt.

Aus Sicht des KOK ist die Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Praktiker\*innen zur Spezialisierung von Strafverfolgungsbehörden geboten:

- ✎ Ermittlungspersonen und Dezernent\*innen bei den Staatsanwaltschaften, Landeskriminalämtern und in den Fachkommissariaten der Polizeibehörden sollten geschult und auf die verschiedenen Formen des Menschenhandels und Betroffenengruppen spezialisiert sein.
- ✎ In den spezialisierten Strafverfolgungsbehörden zu Menschenhandel sollte personelle Kontinuität gewährleistet sein, um von wachsender Expertise und Kompetenz profitieren zu können.
- ✎ Die Straftatbestände der §§ 232 ff. StGB müssen reformiert werden.
- ✎ Bei Vorliegen eines Anfangsverdaches einer Straftat nach §§ 232 ff. StGB sollten Strafverfolgungsbehörden nicht auf andere Straftatbestände bei Anklageerhebung ausweichen.

## D

### Zusammenfassung

Die Situation von Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland ist unsicher. Nicht nur die Frage, ob sie als (potenziell) Betroffene erkannt werden und dann auch zügig Zugang zu ihren Rechten auf Bedenk- und Stabilisierungsfrist, Unterkunft, Sozialleistungen, medizinische Versorgung, Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung etc. erhalten, hängt sehr häufig von Zufällen ab. Im Folgenden sind die gravierendsten Umsetzungsdefizite von Betroffenenrechten und deren etwaige Auswirkungen auf Ermittlungsverfahren zusammenfassend aufgelistet.

#### **Information und Bewusstseinschärfung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel**

Information und Bewusstseinschärfung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel können einen guten Anknüpfungspunkt bilden, um der Ausbeutungssituation zu entkommen. So empfehlen einige FBS, dass regelmäßige Kontrollen der Arbeitsorte (möglichst durch FBS selbst) stattfinden. Dabei ist der regelmäßige, persönliche Kontakt mit gleichbleibenden Ansprechpersonen und die nach außen sichtbare und klar kommunizierte Trennung zwischen Strafverfolgungsbehörden und FBS entscheidend. Stetige Informationsweitergabe und Bewusstseinschärfung können eine erste gute Grundlage dafür bilden, dass (potenziell) Betroffene Vertrauen in Polizei und Hilfesystem entwickeln und schließlich auch aussagebereit werden.

#### **Identifizierung von Betroffenen – ein Grundstein der Ermittlungsverfahren**

Alle behördlichen Personen, die mit (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel in Berührung kommen können, sollten Anhaltspunkte erkennen können, die darauf hinweisen, dass es sich bei Personen um (potenziell) Betroffene von Menschenhandel handelt – unabhängig von welcher Ausbeutungsform. Dabei müssen Betroffene nicht abschließend als Betroffene von Menschenhandel identifiziert sein, vielmehr können Unsicherheiten bestehen bleiben. Auch potenziell Betroffene von Menschenhandel haben ein Recht auf Betreuung und Unterstützung durch eine FBS, auf die Bedenk- und Stabilisierungsfrist, auf Unterkunft, Sozialleistungen und medizinische Versorgung.

Sollten sich die zunächst festgestellten Anhaltspunkte nach Abschluss des Identifizierungsverfahrens nicht bestätigen beziehungsweise wird am Ende festgestellt, dass es sich doch nicht um eine von Menschenhandel betroffene Person handelt, können diese Leistungen nicht nachträglich zurückgefordert werden, denn die Ansprüche bestehen gerade für die erste Zeit der Stabilisierung und Identifizierung. Nur wenn (potenziell) Betroffene von Menschenhandel als solche erkannt werden, ist überhaupt der Grundstein dafür gelegt, dass auch gegen Tatverdächtige wegen Menschenhandels ermittelt werden kann.

### **Sofortige Weiterleitung an FBS**

(Potenziell) Betroffene von Menschenhandel sollten sofort bei Feststellung der ersten Anhaltspunkte – ohne (weitere) polizeiliche Vernehmung – an eine FBS weitergeleitet werden. Die Weiterleitung sollte – im Einvernehmen mit der (potenziell) betroffenen Person – sofort stattfinden. Hierbei ist der Kontakt zwischen (potenziell) betroffener Person und Mitarbeitenden von FBS persönlich herzustellen: entweder durch das sofortige Hinzuziehen der Mitarbeitenden der FBS oder dadurch, dass die (potenziell) betroffene Person zu einer FBS gebracht wird. Viele der bereits existierenden Kooperationsmodelle in den Bundesländern sehen eine derartige oder ähnliche Zusammenarbeit mit FBS vor. Eine konsequente Anwendung der Vereinbarungen ist geboten. Die sofortige Weiterleitung der (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel an FBS ist die Grundlage dafür, dass sie Zugang zu den ihnen zustehenden Rechten bekommen und sich stabilisieren können. Die Stabilisierung der (potenziell) Betroffenen ist wiederum die beste Grundlage, auf der sich (potenziell) Betroffene für oder gegen eine Aussage entscheiden können. Die Untersuchung hat ergeben, dass die Wahrscheinlichkeit der Aussagebereitschaft bei Weiterleitung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel an FBS als gesteigert wahrgenommen wird. Auch die Anforderungen, die an eine verwertbare Aussage im Strafverfahren gestellt sind, haben bessere Chancen auf Erfüllung.

### **Ausstellung von Bescheinigungen für (potenziell) Betroffene von Menschenhandel**

Die Ausländerbehörden können die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG in der Regel nur setzen beziehungsweise einen Aufenthaltstitel nur erteilen, wenn ihnen eine Bescheinigung einer Strafverfolgungsbehörde vorliegt, nach der es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich um eine (potenziell) betroffene Person von Menschenhandel handelt. Dafür müssen die Strafverfolgungsbehörden diese Bescheinigungen zügig ausstellen, denn an dieser Bescheinigung hängt der Aufenthalt und am Aufent-

halt hängt der weitere Zugang zum Recht. Der Identifizierungsprozess muss nicht abgeschlossen sein. Für die Bescheinigung genügt es, wenn die Person potenziell von Menschenhandel betroffen ist, mithin konkrete Anhaltspunkte gegeben sind. Eine entsprechende fachliche Einschätzung einer FBS kann als Grundlage für die Erteilung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist hinzugezogen werden. Tatsächlich können Betroffene sehr häufig nur auf diese Weise identifiziert werden, ohne schon vor Ablauf der Bedenk- und Stabilisierungsfrist mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren zu müssen. Eine Person, die (potenziell) von Menschenhandel betroffen ist und sich auf der Grundlage dieser Bescheinigung stabilisieren kann, ist der Untersuchung zufolge wahrscheinlich aussagebereiter.

### **Entlastung von Betroffenen: Aufenthaltsrecht, Unterkunft und Sozialleistungen, Sicherheit**

Die Untersuchung hat ergeben, dass (potenziell) Betroffene von Menschenhandel, die einen sicheren Aufenthalt haben, denen Unterkunft und Sozialleistungen gewährt werden und die sich sicher fühlen, entlasteter und stabiler sind. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese (potenziell) Betroffenen aussagen und dass ihre Aussage auch den Anforderungen an eine zur Strafverfolgung verwertbare Aussage entspricht, ist höher.

Insbesondere die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland nach § 25 Abs. 4a AufenthG sind alles andere als günstig. Ein von der Strafverfolgung unabhängiger Aufenthaltstitel wäre hier ein entscheidender Schritt, um die Situation nach einer erlittenen Menschenrechtsverletzung deutlich zu verbessern.<sup>96</sup> Denkbar wäre hier, einen Aufenthaltstitel aus humanitären oder persönlichen Gründen ohne Ermessensausübung zu erteilen.

### **Schulungen der Behörden**

Alle Mitarbeitenden aus Behörden, die (potenziell) mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen, müssen (regelmäßig) dahingehend sensibilisiert werden, dass es sich bei Menschenhandel um eine schwere Menschenrechtsverletzung handelt, dass schon Personen, bei denen konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie von Menschenhandel betroffen sein könnten, besonders schutzbedürftig sind und Zugang zu ihren Rechten erhalten

96 Siehe hierzu: KOK (2023): Empfehlung des KOK e.V. zur Neuregelung des Aufenthaltsrechts für Betroffene von Menschenhandel unabhängig vom Strafverfahren, § 25 Abs. 4a AufenthG, [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/stellungnahmen/KOK-Empfehlung\\_Neuregelung\\_AufenthR\\_2023\\_03.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/KOK-Empfehlung_Neuregelung_AufenthR_2023_03.pdf), abgerufen am 07.11.2023.

müssen. Eine abschließende Identifizierung als Betroffene von Menschenhandel muss dafür noch nicht erfolgt sein. Die Schulungen müssen vermitteln, welche konkreten Anhaltspunkte es geben kann, aber auch, dass die Konstellationen vielfältig sein können und besondere Obacht erfordern. Mitarbeitende aus Behörden müssen darüber so geschult sein, dass sie (potenziell) Betroffene von Menschenhandel bei Einverständnis ohne (weitere) Vernehmung direkt persönlich an FBS weiterleiten. Schließlich ist die Kenntnis der Rechte, die (potenziell) Betroffene von Menschenhandel in Anspruch nehmen können, unabdingbar. Es muss deutlich gemacht werden, dass jede Entscheidung, die von behördlicher Seite getroffen wird, die den Zugang zu den Rechten von (potenziell) Betroffenen erschwert oder verunmöglicht, eine sekundäre Viktimisierung beziehungsweise erneute Verletzung ihrer Menschenrechte darstellt. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn Bescheinigungen über die (potenzielle) Betroffeneneigenschaft durch Strafverfolger\*innen zu spät oder gar nicht ausgestellt werden oder wenn keine oder eine verspätete Weiterleitung der (potenziell) Betroffenen an eine FBS erfolgt.

### **Ausstattung der FBS – Ein Beitrag zur Stärkung von Betroffenen**

FBS leisten im gesamten Bundesgebiet einen wesentlichen Beitrag zur Unterstützung und Betreuung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel. Sie stärken und stabilisieren (potenziell) Betroffene von Menschenhandel. Ohne ihre Einrichtungen in allen Bundesländern, ohne ihre finanzielle und personelle Ausstattung ist die Form der Unterstützung und Betreuung, wie sie nach völker- und europarechtlichen Vorgaben zur Stärkung und Stabilisierung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel gewährleistet werden muss,<sup>97</sup> nicht möglich. Fehlende oder mangelhaft ausgestattete FBS sind zunächst eine Hürde für (potenziell) Betroffene, weil sie kaum Zugang zu ihren Rechten erhalten können. Sie sind aber auch eine Hürde für die Strafverfolgung, denn ohne gestärkte Betroffene wird es auch keine oder nur schwer verwertbaren Aussagen geben.

### **Besonderheit: Situation von Betroffenen von Arbeitsausbeutung**

Im Bereich der Arbeitsausbeutung haben sich alarmierende Anzeichen offenbart: Neben den Problemen, die der § 233 StGB beim Tatbestandsmerkmal der »Zwangslage« oder auch der § 232 Abs. 1 S. 2 StGB mit »rücksichtslosem

97 Vor allem die Verpflichtungen des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, RL 2011/36/EU, RL 2012/29/EU und RL 2004/81/EG.

Gewinnstreben« mit sich zu bringen scheint, werden Betroffenenrechte offenbar in der Regel nicht umgesetzt. Es scheint, dass kaum Weiterleitungen an spezialisierte FBS erfolgen, dass kaum Bedenk- und Stabilisierungsfristen eingeräumt werden, aufgrund der (potenziellen) Betroffeneneigenschaft kaum Bescheinigungen für die Ausländerbehörden ausgestellt und kaum Sozialleistungen bewilligt werden. Auf der anderen Seite scheint es, als erlaube es die Situation, in der sich (potenziell) Betroffene von Arbeitsausbeutung zumeist befinden, kaum, diese Rechte anzunehmen, selbst wenn sie ihnen gewährt würden. (Potenziell) Betroffene scheinen zumeist aus sehr armen Verhältnissen zu kommen, die ihnen einen – wenn auch nur monatsweisen – Verbleib in Deutschland nicht möglich machen. Sie scheinen mehrheitlich ihre Familien aus dem Herkunftsland ernähren zu müssen und daher möglichst schnell wieder Arbeit suchen zu müssen – sei es auch bei der Person, die sie schon einmal um ihren Lohn oder um Teile des Lohnes gebracht hat. Sie scheinen immer hoffen zu müssen, (diesmal) ihren Lohn zu bekommen. Vor diesem Hintergrund sind auch Aussagen gegen ihre Arbeitgeber\*innen eher kontraproduktiv. Damit Betroffene von Arbeitsausbeutung überhaupt in die Situation versetzt werden, die für sie vorgesehenen Rechte annehmen zu können, sich der Gefahr der Ausbeutung zu entziehen und gegebenenfalls aussagebereit sein zu können, müssen sie und ihre Familien in die Lage versetzt werden, den ärmlichen Verhältnissen zu entkommen.

## E. Fazit

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung war die 2021 veröffentlichte KOK-Studie »Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren«. Sie legte bereits offen, dass großer Handlungsbedarf im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU besteht. In Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2011/36/EU wird klargestellt, dass Prävention, Strafverfolgung sowie der Schutz der Rechte der Opfer wesentliche Ziele bei der Bekämpfung von Menschenhandel darstellen. Der Gesetzgeber hat zwar mit einer Reform des Strafrechts versucht, die Strafverfolgung effektiver zu gestalten, wesentliche Aspekte zum Schutz und zur Unterstützung Betroffener jedoch nicht verändert. Diese Erkenntnisse konnten auch im Zuge der vorliegenden Untersuchung vor allem für die Zeit im und zu Beginn eines Ermittlungsverfahrens erneut bestätigt werden. So berichteten die Befragten beispielsweise, dass Betroffenen oftmals Informationen über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG oder die Anwendung des Non-Punishment Prinzips verwehrt bleiben. Es wurde sichtbar, dass völker- und europarechtlich verbrieftete Betroffenenrechte in Deutschland unzureichend oder nicht umgesetzt sind.

Die Strafverfolgungsbehörden haben den gesetzlichen Auftrag, aufgrund des Legalitätsprinzips alle Straftaten zu verfolgen und Sachverhalte aufzuklären. Im Rahmen dessen scheint die Strafverfolgung wegen Menschenhandels in den überwiegenden Fällen offenbar nicht ohne betroffene Zeug\*innen als Beweismittel auszukommen. Die Durchführung von Ermittlungsverfahren, die auch eine Anklageerhebung nach sich ziehen kann, hängt nach den Aussagen der Expert\*innen maßgeblich von der Aussagefähigkeit und -bereitschaft der Betroffenen sowie der Qualität der Aussage ab. Die Rahmenbedingungen und Umstände, denen sich die Betroffenen ausgesetzt sehen, sind dafür entscheidend.

Nach Auswertung der Interviews spricht vieles dafür, dass Ermittlungsverfahren neben anderen hier nicht untersuchten Gründen vermehrt eingestellt werden, weil den schwierigen Ausgangsbedingungen vieler Betroffener nicht ausreichend begegnet wird. Werden Ermittlungsverfahren jedoch eingestellt, kann dies insbesondere für Betroffene von Menschenhandel mit ausländischer Staatsangehörigkeit erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen, da ihnen die Bedenk- und Stabilisierungsfrist und ein Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG nicht erteilt beziehungsweise Letzterer nicht verlängert wird. Im Falle einer Einstellung müssen auch die Kosten für die anwaltliche Vertretung und Begleitung zu Vernehmungen selbst gezahlt werden.

Eine Übernahme von Kosten durch die Staatskasse ist dann nur in Fällen einer Beiordnung möglich.

Im Rahmen der Untersuchung wurde festgestellt, dass es einen sichtbaren Zusammenhang zwischen den hohen Einstellungsquoten in Verfahren gegen Menschenhandel und dem häufig nicht gewährleisteten Zugang von Betroffenen zu ihren Rechten gibt. Die nach wie vor bestehenden Defizite bei der Umsetzung von Rechten von Betroffenen von Menschenhandel und bei anderen vorgeschriebenen auf den Schutz der Betroffenen gerichteten Maßnahmen stellen eine wesentliche Hürde für die Durchführung von Ermittlungsverfahren und die Anklageerhebung dar. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine effektive Strafverfolgung und die Durchsetzung von Betroffenenrechten zwei nicht voneinander trennbare Handlungsfelder bei der Bekämpfung von Menschenhandel darstellen.

Alle Interviewpartner\*innen stimmen darin überein, dass Belastungen der Betroffenen im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens durch die Einhaltung und Optimierung der vorgegebenen rechtlichen Standards sowie auch durch die individuelle Unterstützung durch FBS reduziert werden können. Wenn Betroffene gut über ihre Situation und ihre Rechte informiert sind, wenn sie als Betroffene von den Behörden oder anderen erkannt werden und sofort an spezialisierte FBS weitergeleitet werden, wenn Strafverfolgungsbehörden zügig die Anhaltspunkte für den Menschenhandel für die Weitergabe an die Ausländerbehörden bescheinigen oder die Ausländerbehörden die Einschätzungen der FBS annehmen und damit zunächst vorläufig, später langfristig einen sicheren Aufenthalt einräumen, wenn anschließend zügig Sozialleistungen für Unterkunft und Lebensunterhalt bewilligt sowie Sicherheit und Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung hergestellt werden, gelingt es, Betroffene bestmöglich zu unterstützen und ihre psychosoziale Situation maßgeblich zu verbessern. Die stärkere Belastbarkeit von betroffenen Zeug\*innen kann die Aussagefähigkeit und -bereitschaft erhöhen sowie einen bedeutenden Einfluss auf die Qualität der Aussage haben. Eine konsequente Gewährleistung von Betroffenenrechten kann dadurch mittelbar zu einer Verbesserung der Strafverfolgung führen.

Dabei ist es dem KOK wichtig zu betonen, dass die Achtung der Rechte und der Schutz der Betroffenen stets vor dem staatlichen Interesse an der Strafverfolgung zu priorisieren ist, was auch in den Erwägungsgründen des Europarats zur Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel festgeschrieben ist. Aber auch aus menschenrechtlicher Perspektive ist der Vorrang der Durchsetzung von Betroffenenrechten zwingend. Betroffene von Menschenhandel erfahren eine eklatante Menschenrechtsverletzung. Betroffene sind Rechtssubjekte. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass ihre Rechtsposition im Verfahren gewahrt wird. Sie müssen, auch über ihre Rolle

als Zeug\*innen und Beweismittel hinaus, ausreichend versorgt und unterstützt werden.

Die Untersuchung zeigt, dass die Aufgabe des Schutzes Betroffener von Menschenhandel nur in Kooperation und in Abstimmung mit allen beteiligten Akteuren gelingen kann. Hierbei ist ein integriertes, ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen nötig. Alle Akteure der Strafverfolgung und auch des Hilfesystems müssen dies als oberste Priorität anerkennen und praktisch danach handeln.



[info@kok-buero.de](mailto:info@kok-buero.de)

[www.kok-gegen-menschenhandel.de](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de)

**KOK**

Bundesweiter Koordinierungskreis  
gegen Menschenhandel e.V.



9 783982 520322