

Positionen zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels

Deutscher Caritasverband e.V.
Eva M. Welskop-Deffaa
Präsidentin

IN VIA Deutschland e.V.
Prof. Dr. Katrin Keller
Vorsitzende

SOLWODI Deutschland e.V.

Freiburg, 18.03.2022

Die Kommission legte im Oktober 2020 ihren „[Dritten Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels](#)“ vor. Genaue Zahlen zum Ausmaß des Menschenhandels in der Europäischen Union gibt es demnach nicht, die Dunkelziffer dürfte erheblich sein. Im Hellfeld sind rund dreiviertel der Opfer weiblich. Bei den Opfern sexueller Ausbeutung und insbesondere bei der Zwangsprostitution dominieren weibliche Opfer. Männliche Opfer werden häufiger zum Zweck der Arbeitsausbeutung gehandelt, wobei Opfer dieser Form des Menschenhandels noch seltener identifiziert werden. Rund die Hälfte der Opfer hat eine EU-Staatsangehörigkeit, bei den Minderjährigen sogar 74 Prozent. Der Menschenhandel zur Organentnahme betrifft vor allem erwachsene Männer. Derzeit ist er in der EU äußerst selten (weniger als 0,1 Prozent), zeigt aber wie alle Formen des Menschenhandels eine zunehmende Tendenz¹. Die Realität der alternden Gesellschaft und einer florierenden Medizinindustrie machen den Menschenhandel zur Organentnahme zu einer besonders rentablen Form der Ausnutzung des Armutsgefälles, das eine Grundlage aller Formen des Menschenhandels darstellt. Die Gefahr, zum Opfer des Menschenhandels zu werden, ist für arme Menschen ohne Perspektiven besonders hoch. Zu den „Hochrisikogruppen“ gehören insbesondere Migrant_innen, Flüchtlinge und Angehörige von ausgegrenzten Minderheiten. Die hohen Zahlen und das Leid der Betroffenen, die auch in Beratungsstellen der zeichnenden Organisationen Unterstützung und Hilfe erhalten, verdeutlichen, dass es bei der Bekämpfung des Menschenhandels noch sehr viel zu tun gibt.²

Die zeichnenden Organisationen engagieren sich bei der Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere für den Schutz der Opfer. Dabei sehen sie die [Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer](#) als einen wichtigen legislativen Baustein an. Sie enthält Vorgaben zur Strafbarkeit, Einziehung von Erträgen des Menschenhandels (Art. 2 ff.) und Straffreiheit von Opfern (Art. 8). Die Mitgliedstaaten sind gehalten, die Opfer unabhängig von einer Beteiligung an einem Strafverfahren zu unterstützen und zu schützen (einschließlich der Wahrung ihrer Rechte in Strafverfahren) sowie ihnen Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung zu gewähren. Sie müssen über die Rechte nach der Richtlinie 2004/81/EG (Aufenthaltsrecht für Opfer, die als Zeugen in einem Strafverfahren mitwirken) und über die Möglichkeit zur Gewährung internationalen Schutzes aufgrund der Richtlinie 2011/95/EU informiert werden (Art. 11 f.). Weiter sollen die Mitgliedstaaten präventiv tätig (Art. 18) und eine nationale Berichterstattung eingerichtet werden (Art. 19 ff.). Die Richtlinie war bis zum 6. April 2013 in nationales Recht umzusetzen.

¹ Europäische Kommission, Generaldirektion Migration und Inneres, [Data collection on trafficking in human beings in the EU](#), 2020,; [Factsheet zum dritten Fortschrittsbericht](#)

² Progress reports: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/legal-and-policy-framework_en

In Deutschland kann den drittstaatsangehörigen Opfern von Menschenhandel, wie in der Richtlinie 2004/81/EG vorgesehen, ein Aufenthaltsrecht erteilt werden, wenn ihre Mitwirkung an einem Strafverfahren notwendig ist (§ 25 Abs. 4a AufenthG). Unabhängig von einem Verfahren können sie im Einzelfall eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erlangen oder im Rahmen eines Asylverfahrens als Flüchtlinge anerkannt werden. Für diese Opfergruppen gilt, dass zumindest eine Grundversorgung über das AsylbLG oder die Sozialgesetzbücher gewährleistet ist. Für Opfer mit EU-Staatsangehörigkeit gibt es keine besonderen Regelungen zur Sicherung des Status. Sie werden oft als EU-Bürger_innen mit Freizügigkeitsrecht zur Arbeitsuche oder als wirtschaftlich nicht aktiv behandelt, wodurch ihnen der Zugang zu sozialen Leistungen verwehrt ist. Für alle gilt, dass Informationen über die Rechte von Opfern des Menschenhandels und beratende Anlaufstellen nicht ausreichend verfügbar sind.

Im Oktober 2016 wurden durch das [Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels](#) entsprechende Normen im StGB geändert. Im Gesetzgebungsverfahren wurde von führenden Fachleuten kritisiert, dass sie (auch nach der Änderung) unstrukturiert, kompliziert und wenig praxistauglich sowie weitgehend ohne Abschreckungswirkung seien³. Das belegt nun die Praxis: Wegen der subjektiven Tatbestandsmerkmale auf der Opfer- und der Täterseite, zu denen der Gesetzgeber bei der Arbeitsausbeutung u.a. das Handeln aus rücksichtslosem Gewinnstreben zählt, ist eine Strafverfolgung allein mithilfe objektiver Beweismittel nicht möglich. Die Zahl der abgeschlossenen Ermittlungsverfahren erhöhte sich 2020 zwar um fast 23 Prozent im Vergleich zum Vorjahr, blieb aber mit 465 Verfahren in absoluten Zahlen auf sehr niedrigem Niveau.⁴ Im Jahr 2019 standen 379 abgeschlossenen Ermittlungsverfahren 58 Verurteilungen wegen Menschenhandels oder Arbeitsausbeutung⁵ gegenüber. Ein ähnliches Bild zeigen die [Ergebnisse der „Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels \(§§ 232 bis 233a StGB\)“](#). Demnach endeten 303 von überhaupt nur 410 eingeleiteten Ermittlungsverfahren mit einer Einstellung. Bei den an die Gerichte weiter geleiteten Verfahren kam es zu 38 Verurteilungen wegen Menschenhandel und 24 Verurteilungen wegen anderer Delikte.⁶ Für Deutschland lässt sich mithin sagen, „es herrscht eine Kultur der Straflosigkeit“⁷, da diejenigen, die an der Menschenhandelskette mitwirken, keine Konsequenzen für ihr kriminelles Handeln zu befürchten haben.

Wegen der geringen Zahl an Strafverfahren in Deutschland laufen die Opferrechte, die daran anknüpfen, größtenteils in Leere. Das gilt sowohl für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG⁸ als auch für die Entschädigung der Opfer. Im Übrigen ist das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz - OEG) mit der Anknüpfung an gesundheitliche Schädigungen, die insbesondere bei Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung oft nicht gegeben sind, auch zu eng gefasst, um alle Opfer von Menschenhandel zu erreichen.

Bei der Umsetzung der Richtlinie in Deutschland wurde und wird auch kritisiert, dass vorrangig die Strafvorschriften angepasst wurden. Die Beratung und Unterstützung der Opfer von Menschenhandel sind bis heute nicht umfassend gegeben. Es fehlt eine nationale Berichterstatte-Stelle und eine umfassende Strategie. Es ist zu begrüßen, dass sich die

³ Vgl.: [Renzikowski et al.](#) und der [Bund Deutscher Kriminalbeamter](#) mit ihren jeweiligen Stellungnahmen zum Gesetzentwurf

⁴ [Bundeskriminalamt, Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2020](#)

⁵ Statistisches Bundesamt, [Strafverfolgung - Fachserie 10 Reihe 3 – 2019](#)

⁶ Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB) - [Kurzfassung](#), Hannover, 24. September 2021, S. 7, 12 ff.

⁷ [Pressemeldung](#) vom 21.10.2020 und [Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels \(2020\)](#), COM(2020) 661 final, S. 12

⁸ Zum Stichtag 30. Juni 2021 waren nur 68 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a AufenthG erfasst, [Drucksache 19/32579](#), S. 21

aktuelle Bundesregierung vorgenommen hat, dies anzugehen. Dabei wird es wichtig sein, alle Formen der Menschenhandels mit ihren Gemeinsamkeiten in den Blick zu nehmen, ohne bei der Entwicklung von Maßnahmen die Spezifika der Ausbeutungsformen und der Opfer nach Alter und Geschlecht zu vernachlässigen.

Die Dringlichkeit umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in der EU und in Deutschland zu etablieren, verdeutlichen aktuell der Krieg gegen die Ukraine und die dadurch ausgelösten Fluchtbewegungen. Vor allem für die Frauen und Kinder, die sich aus der Ukraine auf den Weg nach Westen machen, besteht auf der Flucht, aber auch in Deutschland (und den anderen Zufluchtsstaaten), die Gefahr zu Opfern von Menschenhandel zu werden. Die schon vor dem Krieg etablierten Praktiken der Leihmutterchaft in der Ukraine können unter den Umständen von Krieg und Gewalt Einfalltor für neue Formen der gewaltförmigen Ausbeutung werden, die unter Umständen mit Frauen- und Kinderhandel verbunden werden können. Aufgrund der großen Zahl der Ankommenden, ist der Zugang zu staatlicher Unterstützung nicht immer sofort möglich. Diesen Umstand versuchen Menschenhändler_innen zu nutzen. Durch vorgebliche Hilfs- und Arbeitsangebote wächst für die vulnerablen Kriegsvertriebenen die Gefahr von sexueller Ausbeutung und von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen.

Der umfassende Ansatz der Richtlinie ist zu begrüßen, allerdings wird er nicht nur in Deutschland bisher nicht konsequent umgesetzt. Die zeichnenden Organisationen plädieren daher dafür, dass sich die Kommission zunächst vorrangig dafür einsetzt, dass die Richtlinie 2011/36/EU in allen Mitgliedstaaten umfassend umgesetzt wird. Dafür sollte neben dem Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens auch auf Anreize gesetzt werden. So könnten die Einrichtung von Berichterstatter-Stellen, Aufklärungskampagnen und die Unterstützung und Beratung der Opfer gefördert werden. Auch das EU-Parlament fordert in einer [Entschließung zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU vom 10.2.2021](#) eine Nutzung vorhandener Programme zu diesem Zweck und die umfassende Grundsatzüberprüfung der von der EU finanzierten Projekte. Weiter fordert es die Mitgliedstaaten auf, für eine stabile Finanzierung und angemessenes Personal zu sorgen, um die Opfer zu ermitteln und zu schützen, und ist besorgt über den Mangel an angemessenen Finanzmitteln für Opferorganisationen.

Die dringendsten Handlungsbedarfe auf Ebene der EU und auf nationaler Ebene sind:

Perspektiven für die Opfer entwickeln

Ein Entkommen wird den Opfern von Menschenhandel auch dadurch erschwert, dass sie nicht zwingend ein Aufenthaltsrecht haben/erhalten. Ansprüche auf Sozialleistungen bestehen bei EU-Bürger_innen meist nicht. Um Gehandelten Perspektiven zu eröffnen und damit auch die Option, sich an einem Strafverfahren zu beteiligen, benötigen sie einen sicheren Status und Zugang zu Grundsicherungsleistungen.

- a) Betroffene aus Nicht-EU-Staaten sollten generell ein verlängerbares Aufenthaltsrecht unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft in einem Strafverfahren erhalten. Die Richtlinie 2004/81/EG muss dahingehend geändert werden, dass Opfern von Menschenhandel unabhängig von der Durchführung eines Strafverfahrens ein Aufenthaltsrecht erteilt werden muss.
- b) Auch die Opfer mit EU-Staatsangehörigkeit müssen Zugang zu Sozialleistungen und anderen Unterstützungsleistungen erhalten. Das könnte z.B. dadurch erreicht werden, dass sie als Arbeitnehmer_innen, die ihre Erwerbstätigkeit unfreiwillig verloren haben (Art. 7 Abs. 3 Richtlinie 2004/38/EG), eingestuft bzw. diesen gleichgestellt werden.

- c) Um sich zu stabilisieren und ggf. bedrohte Familienangehörige zu schützen, benötigen Opfer des Menschenhandels ein Recht auf Familiennachzug zumindest der Kernfamilie, das unabhängig von der Lebensunterhaltssicherung sein muss.

Identifizieren und sensibilisieren

Eine frühzeitige Erkennung von Opfern ist notwendig, damit sie ihre Rechte in Anspruch nehmen können. Es muss generell auch für seltene Formen, wie den Menschenhandel zum Zwecke der Organentnahme, sensibilisiert werden. Bei der Identifizierung muss insbesondere das Schamgefühl, das etwa Opfer der sexuellen Ausbeutung davon abhalten könnte, sich zu offenbaren, berücksichtigt werden.

- a) Es sollte in allen Phasen des Verfahrens mehr Akteuren (wie etwa (spezialisierten) Beratungsstellen oder Fachkräften im Gesundheitswesen) die Zuständigkeit für die Erkennung von Opfern von Menschenhandel übertragen werden.
- b) Die Strafverfolgungsbehörden und alle Mitarbeiterenden von Behörden und Einrichtungen, die Kontakt mit Opfern des Menschenhandels haben können (z.B. Jugendämter, Gerichte, Sozialbehörden, Ausländerbehörden, Asylbehörden, Arbeitsinspektionen) müssen für das Delikt sensibilisiert und geschult werden.
- c) Auch Mitarbeitende der Verfahrens- und Sozialberatungen von Nichtregierungsorganisationen wie z. B. der Wohlfahrtsverbände sind zu sensibilisieren und zu schulen.

Rechtsschutz, Unterstützung und Beratung gewährleisten

Menschen werden meist abhängig vom Alter oder vom Geschlecht zu unterschiedlichen Zwecken gehandelt. Daher sollten auch die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen geschlechterspezifisch angelegt sein und insbesondere die besonderen Bedarfe von Minderjährigen berücksichtigt werden.

Die Richtlinie fordert schon jetzt alle Mitgliedstaaten auf, angemessene Mittel für den Schutz, die Unterstützung und die Betreuung der Opfer von Menschenhandel in allen Phasen bereitzustellen. Hier hat Deutschland noch erheblichen Umsetzungsbedarf. Im Einzelnen bedeutet das:

- a) Alle Gehandelten müssen Zugang zu kostenloser Beratung in für sie verständlicher Sprache haben. Ggf. muss ein Rechtsbeistand zur Seite gestellt werden.
- b) Die Versorgung und sichere Unterbringung muss einschließlich umfassender Gesundheitsversorgung gewährleistet werden.
- c) Grundsätzlich müssen (potentiell) Betroffene über Gefahren, ihre Rechte und Wege zu deren Umsetzung in einer für sie verständlichen Sprache informiert werden. Dazu gehören u.a. Information zur Gesundheitsversorgung, Schutz bei Gewalt oder Durchsetzung von Lohnansprüchen.
- d) Es muss die Möglichkeit gegeben werden, diese Rechte (auch in aufenthaltsrechtlicher Illegalität) angstfrei durchsetzen zu können.
- e) Es müssen schnelle und kostenfreie Zugänge zu Entschädigung geschaffen, das Opferentschädigungsgesetz entsprechend angepasst werden.
- f) Die Möglichkeiten für die Beschäftigten, die Zahlung ausstehender Löhne in der Praxis durchzusetzen, müssen verbessert werden. Die Rechte und Ansprüche der Opfer müssen ggf. Vorrang vor der Durchsetzung staatlicher Ansprüche (z.B. Nachzahlung von Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen) gegen den Täter_innen haben.

Strafrechtliche Verfolgung effektivieren

Die Unzulänglichkeiten bei der Strafverfolgung resultieren zu einem großen Teil aus dem materiellen Recht (§§ 232 bis 233a StGB), aber auch aus mangelnder Schulung der Rechtsanwender_innen. Deshalb sollte an beiden Punkten angesetzt werden.⁹

- a) Die Regelungen in §§ 232 ff. StGB sollten vereinfacht und besser aufeinander abgestimmt werden. Abstimmungsbedarf gibt es auch mit §§ 180 ff. StGB. Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zum Zweck der Arbeitsausbeutung sollten in getrennten Normen geregelt werden. Der Strafrahmen für Arbeitsausbeutung muss durch Erhöhung angeglichen werden. Es muss auch zu einer Objektivierung der Tatbestände kommen.
- b) Es müssen Mittel gefunden werden, die Opfer stärker zu Aussagen zu motivieren. Dazu gehört neben den oben genannten Aspekten wie Perspektiven, Information und Unterstützung die extensive Nutzung der „Kronzeugenregelung“ (Non-Punishment-Prinzip), auch wenn die Anzeige der Straftat nicht vom Opfer kam. § 154c Abs. 2 StPO sollte entsprechend angepasst und bekannt gemacht werden.
- c) Komplexe Sachverhalte und die oft schwierige Rechtslage erfordern es, die Zuständigkeit bei ausgewählten Staatsanwaltschaften örtlich und sachlich zu konzentrieren. Es sollte die Konzentration und Spezialisierung der Strafjustiz gefördert werden.
- d) Die Gewinnabschöpfung muss verbessert werden. Die rechtlichen Möglichkeiten dazu müssen besser ausgeschöpft werden, nötigenfalls müssen weitere Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

Datenerhebung und Forschung verbessern

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ihre Anstrengungen und ihre Finanzierung im Bereich der Forschung, Analyse und Erhebung von Daten zu allen Formen des Menschenhandels zu verstärken. Dazu sollte es verbindliche Vorgaben auf Ebene der EU geben.

Freiburg, 18. März 2022

Deutscher Caritasverband e.V.

SOLWODI Deutschland e.V.

IN VIA Katholischer Verband für Mädchen- und Frauensozialarbeit – Deutschland e.V.

Kontakt

Elke Tießler-Marenda, Referentin DCV

Tel. 0761 200-371, elke.tiessler-marenda@caritas.de

⁹ Evaluierung - Kurzfassung (Fn. 6), S. 14 ff.