
**MAX-PLANCK-INSTITUT
FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES
STRAFRECHT**

**MENSCHENHANDEL
EINE EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG
ZUR STRAFVERFOLGUNGSPRAXIS**

ANNETTE LOUISE HERZ

Inhaltsübersicht:

A. Darstellung der Untersuchungsergebnisse	3
<i>I. Ausgangspunkt und Fragestellung</i>	3
1. Forschungsstand und Datenlage	4
2. Anlage und Durchführung der Untersuchung.....	6
3. Fragestellungen	8
<i>II. Ergebnisse</i>	10
1. Verfahrensmerkmale	10
2. Opfermerkmale.....	18
3. Täter- und Tatbegehungsmerkmale	29
B. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	34
C. Kontaktadresse	37

A. Darstellung der Untersuchungsergebnisse

I. Ausgangspunkt und Fragestellungen

Der Deliktsbereich Menschenhandel im Zusammenhang mit Prostitution wurde mit Öffnung der Grenzen nach Osteuropa Ende der 1980er Jahre verstärkt ein Thema (kriminal-) politischen Interesses. Innerhalb Europas gilt Deutschland gar als das häufigste Zielland für den Handel mit Frauen zu Prostitutionszwecken.¹ Die Zahl der in Deutschland in die Prostitution gehandelten Frauen wird – ohne verlässliche empirische Grundlage – auf mehrere zehntausend im Jahr geschätzt, wobei von einer steigenden Tendenz ausgegangen wird.² Gleichzeitig wird angenommen, dass die registrierten Fallzahlen nur einen kleinen Ausschnitt der tatsächlichen Verbreitung von Menschenhandel zeigen. Die Vermutung einer hohen Dunkelziffer geht auf folgende Beobachtungen zurück: Die Ausermittlung von Menschenhandelsverfahren gilt als kompliziert und langwierig. Neben dem Auslandsbezug der Verfahren und schwer zu durchdringenden, organisierten Kriminalitätsstrukturen wird hier insbesondere auf die zentrale und zugleich problematische Rolle der Opferzeuginnen verwiesen. Die Anzeigemöglichkeit und -bereitschaft der Betroffenen sowie die Glaubwürdigkeit ihrer Aussagen seien oftmals aufgrund ihres illegalen Status, einer grundsätzlich vorhandenen Bereitschaft zur Migration und einer zumindest vorübergehenden Einwilligung in die Prostitution eingeschränkt.³ Bei der Betrachtung der polizeilichen Statistiken ist auffällig, dass die Zahl der jährlichen Ermittlungsverfahren erheblichen Schwankungen unterworfen ist und regional je nach Bundesland stark variiert. Die genannten Beobachtungen werfen Fragen der Strafverfolgungspraxis und des Umgangs der zuständigen Behörden mit dem Deliktsbereich Menschenhandel auf. Kriminologische Erkenntnisse über deren Vorgehen sind jedoch bislang nur vereinzelt vorhanden. Eine systematische, umfassende Untersuchung fehlt. Die vorliegende Arbeit versucht, diese Lücke zu schließen.

¹ IOM, *Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe* (2000), 91; Robert F. OBERLOHER, *Moderne Sklaverei im OK-Netz*, Wien 2003, 240.

² Vgl. hierzu Ulrike MENTZ, *Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem*, Frankfurt a.M. 2001, 47; Johannes HOFMANN, *Menschenhandel – Beziehungen zur Organisierten Kriminalität und Versuche der strafrechtlichen Bekämpfung*, Frankfurt a.M. 2002, 89 ff.

³ Vgl. u.a. die öffentliche Anhörung „Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“ des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 27.05.1998 (Ausschuss-Drs. 13/350 vom 25.05.1998).

1. Forschungsstand und Datenlage

Die wenigen bisherigen empirischen Untersuchungen im Bereich Menschenhandel konzentrieren sich auf verschiedene Teilaspekte. Während die Studie von *Heine-Wiedenmann/Ackermann* eine erste Aufbereitung des Umgangs öffentlicher Stellen mit dem Thema Menschenhandel zu einem Zeitpunkt vornimmt, als das Delikt gerade erst anfang, ein zentrales öffentliches und politisches Thema zu werden, und die Opfer noch vorrangig aus Thailand, den Philippinen, Afrika und Südamerika kamen⁴, konzentriert sich die Untersuchung von *Sieber/Bögel* auf den Zusammenhang zwischen Menschenhandel und organisierter Kriminalität.⁵ Die Studie von *Koelges/Thoma/Welter-Kaschub* greift den Themenbereich schwerpunktmäßig aus Sicht einer Fachberatungsstelle auf und konzentriert sich auf die Rolle der Opferzeugen im Strafprozess.⁶ Insgesamt handelt es sich bei den genannten Arbeiten ausschließlich um qualitativ angelegte Studien. Keine der Untersuchungen bietet eine systematische Aufarbeitung der Strafverfolgung von Menschenhandel in der Praxis vom Zeitpunkt des Anfangsverdachts der Polizei bis hin zur Aburteilung durch die Gerichte, die darüber hinaus neben verfahrensrechtlichen Aspekten zugleich die Rolle der Opfer sowie Täter- und Tatbegehungsmerkmale analysiert.

Die auf polizeilicher Ebene registrierte Menschenhandelskriminalität wird durch die PKS und die Lagebilder Menschenhandel des Bundeskriminalamts abgebildet. Die in der PKS ausgewiesenen Fallzahlen stiegen Anfang der 1990er Jahre bis 1996 stark an. In den Jahren 1999 und 2001 kam es dann zu einem Einbruch der Zahlen, wobei im jeweiligen Folgejahr – zumindest nach 1999 – eine Erholung auf das Vorjahresniveau registriert werden konnte. Unter Einbeziehung der Jahre 2002 und 2003 kann seit 1996 von einem tendenziellen Rückgang der Fallzahlen gesprochen werden. Die Lagebilder bilden die in der PKS registrierten Veränderungen weitgehend ab, wobei das geringere Zahlenniveau dem unterschiedlichen Erfassungsmodus der Lagebilder im Vergleich zur PKS zuzuschreiben ist.⁷

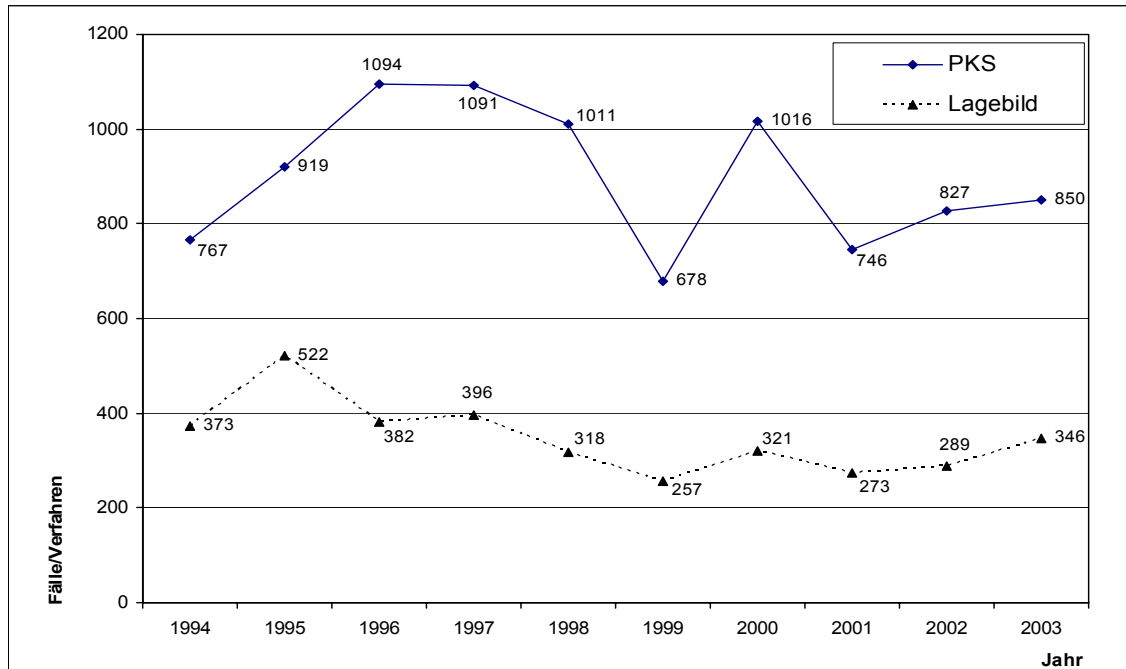
⁴ Dagmar HEINE-WIEDENMANN/ Lea ACKERMANN, *Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen*, Stuttgart 1998.

⁵ Ulrich SIEBER/Marion, BÖGEL, *Logistik der Organisierten Kriminalität*, Wiesbaden 1993.

⁶ Barbara KOELGES/Birgit THOMA/Gabriele WELTER-KASCHUB, *Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelsprozessen*, Boppard 2002.

⁷ Während die PKS Fälle zählt, beziehen sich die Lagebilder auf Verfahren. Ferner ist die PKS eine „Ausgangsstatistik“, d.h. die bekannt gewordenen Straftaten werden erst

Schaubild 1: Fallzahlen nach PKS und Verfahrenszahlen nach Lagebild (1994 bis 2003)



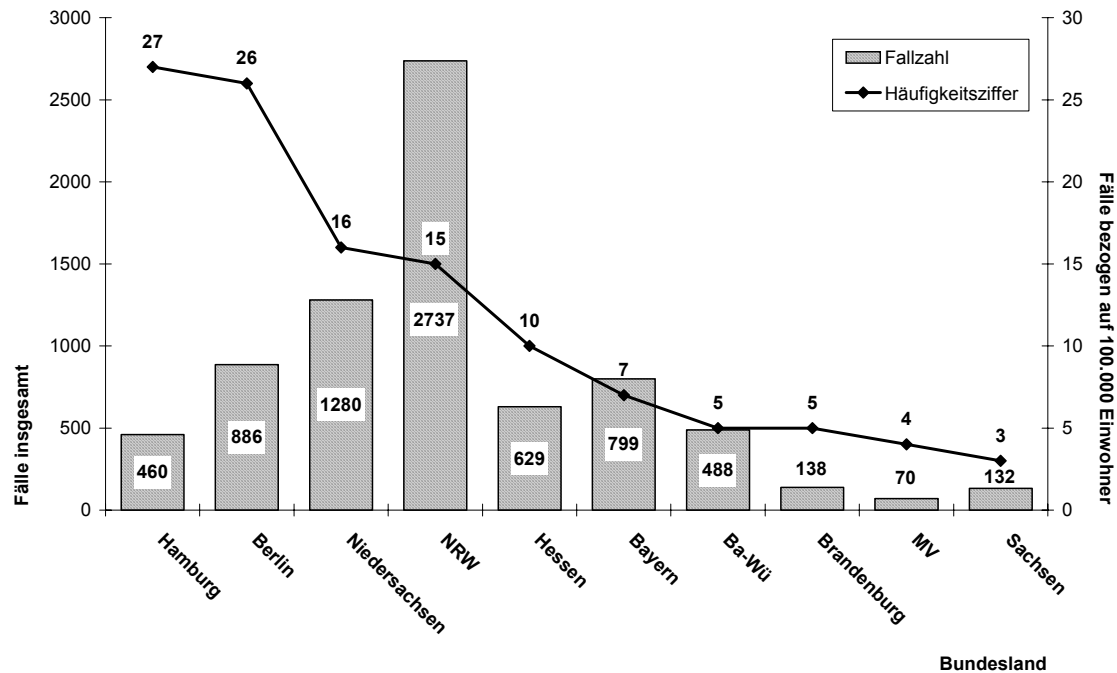
Quelle: PKS des Bundes 1994 bis 2003; Lagebilder Menschenhandel 1994 bis 2003.

Die Fallkonzentration in den einzelnen Bundesländern war in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich. Dabei bestanden von Bundesland zu Bundesland nicht nur Unterschiede hinsichtlich der absoluten Fall- und Verfahrenszahlen, sondern auch hinsichtlich des Grades der jährlichen Schwankungen dieser Zahlen.

Eine differenzierte Betrachtung der Fallzahlen in den zehn in die Untersuchung einbezogenen Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen) zeigt, dass in den vergangenen zehn Jahren vergleichsweise hohe Zahlen in Hamburg und Berlin sowie in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen registriert wurden. Im Vergleich dazu wiesen Bayern und Baden-Württemberg, insbesondere aber Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen niedrige Fallzahlen auf. Das nachfolgende *Schaubild 2* stellt die registrierten Menschenhandelsfälle im Zeitraum von 1992 bis 2002 dar.

nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen vor Abgabe der Akten an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht erfasst. Dagegen ist das Lagebild eine „Eingangsstatistik“ insofern, die auf den von den Landeskriminalämtern gemeldeten polizeilichen Ermittlungen im jeweiligen Berichtsjahr basiert.

Schaubild 2: Menschenhandelsfälle in den einzelnen Bundesländern insgesamt und aufgeschlüsselt nach Fällen pro 100.000 Einwohnern (1992 bis 2002, Mittelwerte)



Quelle: PKS der einzelnen Bundesländer 1992 bis 2002; Statistisches Jahrbuch Bundesrepublik Deutschland 2003.

2. Anlage und Durchführung der Untersuchung

In Deutschland richteten sich die 1973 eingeführten und erstmals 1992 erweiterten Menschenhandelsvorschriften (§§ 180b, 181 a.F. StGB) zunächst ausschließlich gegen sexuelle Ausbeutungsverhältnisse.⁸ Am 28.10.2004 stimmte der Bundestag mit dem 37. StrÄndG einer erneuten Änderung der Menschenhandelstatbestände zu, um seinen Verpflichtungen aus internationalen Abkommen nachzukommen.⁹ Entscheidend im Vergleich zu den Vorgängerregelungen ist, dass der Straftatbestand des Menschenhandels nunmehr neben sexuellen Ausbeutungsverhältnissen sonstige Formen der

⁸ § 181 a.F. StGB/Menschenhandel wurde durch das 4. StrRG vom 23.11.1973 eingeführt (BGBl. 1973 I, S. 1725). Seit dem 26. StrÄndG vom 14.07.1992 (BGBl. 1992 I, S. 1255) wurde unterschieden zwischen § 180b a.F. StGB/Menschenhandel und § 181 a.F. StGB/Schwerer Menschenhandel.

⁹ 37. StrÄndG vom 11.02.2005 (BGBl. 2005 I, S. 239); vgl. die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 15/3045, S. 1.

Ausbeutung von Arbeitskraft umfasst (§§ 232, 233, 233a StGB).¹⁰ Da die vorliegende Studie vor Verabschiedung der gesetzlichen Neufassung der Menschenhandelstatbestände durch das 37. StrÄndG durchgeführt wurde¹¹, bildet die alte Rechtslage nach §§ 180b, 181 a.F. StGB¹² den rechtlichen Hintergrund des Forschungsprojekts. Gleiches gilt für die die Einschleusung von Ausländern kriminalisierenden Strafvorschriften (§§ 92a, 92b AuslG).¹³ Die Neufassungen der Menschenhandelsvorschriften und des Ausländerrechts schränken die Aktualität der vorliegenden Studie jedoch nicht ein, da wesentliche Elemente der alten Regelungen, auf die sich die Studie bezieht, in den Neufassungen erhalten geblieben sind.

Die §§ 180b, 181 a.F. StGB zielen entgegen ihrer gesetzlichen Überschriften (Menschenhandel/Schwerer Menschenhandel) vorrangig nicht auf die mit dem Begriff „Handel mit Menschen“ üblicherweise assoziierten Elemente der entgeltlichen Übergabe bzw. Übernahme einer Person ab, sondern auf den Aspekt der Anwerbung und der Prostitutionszuführung. Vereinfacht gesagt umfassen sie Sachverhalte, bei denen unabhängig von einem Auslandsbezug eine Person auf eine andere einwirkt, um sie, gegebenenfalls unter Einsatz qualifizierter Tatmittel, zur Prostitution beziehungsweise zur Vornahme sexueller Handlungen zu bringen. Im Vordergrund steht damit die Einwirkung auf den Willen der genötigten Person; Schutzgut ist die sexuelle Selbstbestimmung.

Die vorliegende Arbeit bedient sich verschiedener Methoden der empirischen Sozialforschung und umfasst neben einer Aktenanalyse schriftliche und mündliche Befragungen.¹⁴ Während sich die schriftliche Befragung an

¹⁰ Vgl. Art. 1 Nr. 10 37. StrÄndG. An die Stelle der §§ 180b, 181 a.F. StGB sind nunmehr § 232 (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung), § 233 (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) und § 233a (Förderung des Menschenhandels) StGB getreten.

¹¹ Der empirische Teil der Studie wurde von März 2003 bis April 2004 durchgeführt.

¹² In der Fassung vom 14.07.1992.

¹³ Die die Einschleusung von Ausländern kriminalisierenden Strafvorschriften § 92a (Einschleusen von Ausländern), § 92b (Gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern) AuslG sind seit der Aufhebung des AuslG zum 01.01.2005 durch das Zuwanderungsgesetz vom 30.07.2004 (BGBl. 2004 I, S. 1950) nicht mehr in Kraft. An ihre Stelle sind die § 96 (Einschleusen von Ausländern) und § 97 (Einschleusen mit Todesfolge, gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern) AufenthG getreten. Ebenfalls aufgehoben wurden Rechtsvorschriften, die sich auf das AuslG beziehen.

¹⁴ Die Befragungen gehen ihrerseits aus einem Projekt hervor, das das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg (MPI) in Kooperation

Vertreter von Polizei und Justiz wendete, bezogen die mündlichen Experteninterviews auch Anwälte, Mitarbeiter von Fachberatungsstellen und Betreiber bordellartiger Einrichtungen ein. Ziel der Analyse von 91 Verfahrensakten, die den Tatvorwurf Menschenhandel zum Gegenstand hatten, war es, Basisinformationen hinsichtlich des Verlaufs von Menschenhandelsverfahren zu gewinnen und Faktoren zu bestimmen, die kennzeichnend für die Strafverfolgung von Menschenhandel sind. Gleichzeitig sollten diese Erkenntnisse der Vorbereitung der Befragungen dienen. Mit Hilfe der schriftlichen Befragung von insgesamt 549 Personen¹⁵ und 30 Expertengesprächen¹⁶ sollten zum einen organisatorische und kriminalpolitische Rahmenbedingungen sowie weitere Merkmale der Strafverfolgung, die sich typischerweise nicht durch die Aktenanalyse erfassen ließen, untersucht werden. Darüber hinaus galt es, die Ergebnisse der Aktenanalyse durch Erfahrungen und Einschätzungen der Befragten zu überprüfen und zu veranschaulichen.

3. *Fragestellungen*

Die Arbeit untersucht erstmals umfassend aus empirischer Perspektive die Implementation des Straftatbestands Menschenhandel. Von der Auslösung der Ermittlungen bis zur gerichtlichen Aburteilung werden die Determinanten der Strafverfolgung erfasst und Gründe, die einer kontinuierlichen strafrechtlichen Erfassung des Delikts entgegenstehen können, untersucht. Vor

mit der Kriminologischen Zentralstelle Wiesbaden (KrimZ) im Auftrag des Bundesinnenministeriums (BMI) und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchgeführt hat. Das BMI und das BMFSFJ beauftragten das MPI sowie die KrimZ mit der Durchführung einer Untersuchung unter dem Titel „Straftatbestand Menschenhandel: Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung“ (Annette HERZ/Eric MINTHE, Neuwied 2005). Ziel der Untersuchung war, Gründe für die jährlich schwankenden und insgesamt rückläufig erscheinenden Fall- und Verfahrenszahlen bezüglich Menschenhandels festzustellen und regionale Unterschiede in den Ermittlungszahlen zu erklären. Aufgabe der KrimZ waren eine BZR-Analyse sowie die Auswertung von strafrechtlichen Verfahrensakten, die den Tatvorwurf Menschenhandel zum Gegenstand hatten; das MPI war für die Durchführung einer schriftlichen Befragung und für Expertengespräche verantwortlich. Die Projektleitung auf Seiten des MPI oblag der Verfasserin der vorliegenden Arbeit.

¹⁵ Polizeibeamte: 336; Staatsanwaltschaft: 109; Gericht: 104. Rücklaufquote insgesamt etwa 60%.

¹⁶ 12 Polizeibeamte; 3 Staatsanwälte; 3 Richter am Landgericht; 3 Strafverteidiger; 2 Nebenklagevertreter; 4 Mitarbeiter von Fachberatungsstellen sowie 3 Betreiber bordellartiger Einrichtungen.

diesem Hintergrund werden eingehend Besonderheiten im Hinblick auf Tatstrukturen, Opfer und Tatverdächtige analysiert. Letztendliches Ziel der Arbeit ist es, die Voraussetzungen für eine effektive Strafverfolgung von Menschenhandel aufzuzeigen.

Im Einzelnen stehen folgende Fragen im Mittelpunkt der Untersuchung:

1. Welche Faktoren kennzeichnen die Verfahrensauslösung und die Verfahrensführung? Welche Ermittlungs- und Beweisschwierigkeiten zeigen sich?
 - a) Wodurch werden die Ermittlungsverfahren typischerweise ausgelöst?
 - b) Welche Bedeutung kommt einer aktiven polizeilichen Informationsgewinnung zu?
 - c) Welche Rolle spielen Ressourcen (Personal, Sachmittel)?
 - d) Welche Bedeutung haben kriminaltaktische Überlegungen?
 - e) In welchem Ausmaß, zu welchem Zeitpunkt und aus welchen Gründen entfällt der Tatvorwurf Menschenhandel im Strafverfahren?
 - f) Wie hoch ist der Professionalisierungsgrad der für Menschenhandel zuständigen Sachbearbeiter auf Polizei- und Staatsanwaltschaftsebene?
 - g) Lassen sich regionale Unterschiede in der polizeilichen und justiziellen Erfassung von Menschenhandel feststellen, die für regionale Unterschiede in den Verfahrenszahlen verantwortlich sein könnten?

2. Welche Opfermerkmale kennzeichnen Menschenhandelsverfahren? Welche Ermittlungs- und Beweisschwierigkeiten resultieren hieraus?
 - a) Persönliche Merkmale der Opfer
 - b) Einzelheiten der Opfer-Täter-Beziehung
 - c) Rekrutierung der Opfer
 - d) Einsatz von Täuschung, Zwang, Gewalt
 - e) Aussagemöglichkeit, insbesondere im Hinblick auf eine frühzeitige Abschiebung
 - f) Aussagebereitschaft
 - g) Glaubwürdigkeit der Opfer

h) Wahrnehmung von Opferinteressen durch Fachberatungsstellen und Anwälte

3. Welche Tat- und Täterstrukturen kennzeichnen Menschenhandelsverfahren? Welche Ermittlungs- und Beweisschwierigkeiten resultieren hieraus?

a) Persönliche Merkmale der Beschuldigten

b) Strukturen organisierter Kriminalität

c) Struktur des Rotlichtmilieus und Rolle von Betreibern bordellartiger Einrichtungen

d) Verfahrensausgang

II. Ergebnisse

Ausgewählte Untersuchungsergebnisse werden im Folgenden anhand der drei genannten Fragenkomplexe Verfahrens-, Opfer- sowie Täter- und Tatbegehungsmerkmale im Überblick vorgestellt. Sofern dabei auf „die Befragungen“ Bezug genommen wird, sind schriftliche Befragung und mündliche Expertengespräche gleichermaßen gemeint.

1. Verfahrensmerkmale

Auslöser der Ermittlungen

Die 91 untersuchten Menschenhandelsverfahren wurden mehrheitlich durch Anzeigen und Hinweise ausgelöst (64%): Hiervon waren in 35 Verfahren die Opfer selbst Hinweisgeber; in den übrigen 23 Verfahren gingen die Verdachtsmeldungen – soweit feststellbar – auf Dritte zurück.¹⁷ Demgegenüber stufen in der schriftlichen Befragung und den Expertengesprächen die Vertreter von Polizei und Justiz mehrheitlich Polizeikontrollen im Rotlichtmilieu und den Einsatz verdeckter Ermittlungsmethoden vor Anzeigen und Hinweisen als die entscheidenden Auslöser von Ermittlungen ein. Die Ergebnisse der Befragungen entsprechen bisherigen Erkenntnissen, wonach es sich bei Menschenhandel um ein Kontrolldelikt handelt, das typischerweise durch aktive polizeiliche Informationsbeschaffung polizeibe-

¹⁷ Neben den durch Anzeigen ausgelösten Verfahren wurden 19 Verfahren durch Zufallserkenntnisse aus anderen (Straf-) Verfahren ausgelöst. Razzien und gezielte Ermittlungen der Polizei waren bei 15 Verfahren der Ermittlungsauslöser. Bei einem Verfahren trat eine Vertrauensperson als Hinweisgeber auf.

kannt wird, da die Betroffenen als Hinweisgeber weitestgehend ausfallen.¹⁸ Es stellt sich somit die Frage, wie die Ergebnisse der Aktenanalyse zu interpretieren sind. In der schriftlichen Befragung stufen die Polizeibeamten das Dunkelfeld als sehr hoch ein.¹⁹ Die Befragungen ergaben weiterhin, dass die Polizei bei Kontrollen im Rotlichtmilieu regelmäßig auf Verdachtsmomente hinsichtlich Menschenhandels stößt. Die weiteren Ergebnisse der Untersuchung lassen den Schluss zu, dass aufgrund der schwierigen Situation insbesondere vieler ausländischer Opfer von Menschenhandel (Illegalität, Abhängigkeits- und Zwangsstrukturen) ihre Anzeigemöglichkeit und Anzeigebereitschaft gering sind. Vor diesem Hintergrund wird die potentielle Bedeutung aktiver polizeilicher Informationsgewinnung als Auslöser von Menschenhandelsverfahren deutlich, wengleich Anzeigen von Opfern – wie durch die Aktenanalyse aufgezeigt – innerhalb der registrierten Fälle eine große Rolle spielen. Entscheidend ist somit, in welchem Ausmaß aktive polizeiliche Informationsgewinnung tatsächlich stattfindet und von welchen Faktoren diese abhängt.

Kontrollen im Rotlichtmilieu

Die Vertreter der Polizei wurden in der schriftlichen Befragung nach der Regelmäßigkeit von Kontrollen durch ihr Dezernat befragt. Als Antwortkategorien wurden „keine Kontrollen“, „Kontrollen bei konkreten Verdachtsmomenten“, „unregelmäßige verdachtsunabhängige Kontrollen“ und „regelmäßige verdachtsunabhängige Kontrollen“ vorgegeben. Gut die Hälfte der Befragten wählt die Antwortalternative, derzufolge ihr Dezernat bei konkreten Verdachtsmomenten Kontrollen durchführt. 43% geben an, verdachtsunabhängig Kontrollen in unregelmäßigen Abständen durchzuführen, während etwa halb so viele Befragte zu der Antwortkategorie „regelmäßige verdachtsunabhängige Kontrollen“ tendieren. Rund ein Fünftel der Befragten gibt an, ihr Dezernat führe überhaupt keine entsprechenden Kontrollen durch.²⁰ Die schriftliche Befragung ergibt ferner, dass regelmäßige präventive Kontrollen häufiger in Städten ab 100.000 Einwohnern stattfinden. Dies deutet auf einen Zusammenhang zwischen Stadtgröße und Kontrollhäufigkeit hin und bietet einen Erklärungsansatz für das gemäß der

¹⁸ Vgl. an Stelle vieler BUNDESMINISTERIUM DES INNERN / BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, 105.

¹⁹ Die Polizeibeamten schätzen das Dunkelfeld hinsichtlich der Täter auf 83% und hinsichtlich der Opfer auf 91%.

²⁰ Mehrfachnennungen waren möglich.

PKS der Länder unterschiedliche Fallaufkommen in städtisch und ländlich geprägten Bundesländern.

Bedeutung von Ressourcen

Den Vertretern der Strafverfolgungsbehörden zufolge kann die Polizei durch ihre Kontrollintensität in erheblichem Maß die Anzahl von Ermittlungen steuern. Inwieweit eine solche Ermittlungstätigkeit kontinuierlich erfolgen könne und wie qualitativ hochwertig Verdachtsgewinnung und Ermittlungsführung seien, hänge jedoch entscheidend von den zur Verfügung stehenden personellen und sachlichen Ressourcen ab. Dies wird auch als Grund für jährliche Schwankungen in den Ermittlungszahlen angegeben.

In den Befragungen führen Vertreter der Strafverfolgungsbehörden an, dass aufgrund begrenzter Ressourcen vielen Dezernaten die Kapazitäten für regelmäßige Kontrollen im Rotlichtmilieu fehlten. Zum anderen sei die Bearbeitung von Menschenhandelsverfahren besonders zeit- und personalintensiv. Hintergrund seien häufig fehlende Sachbeweise, die Notwendigkeit verdeckter Ermittlungsmaßnahmen und das Anpassungsverhalten der Täter an die Strafverfolgung. Ferner sind nach Erkenntnissen der Untersuchung regelmäßig neben einer Vielzahl an Tatverdächtigen und Opfern weitere Deliktsbereiche berührt, oder es ergeben sich Hinweise auf neue Verfahren. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Dauer der Ermittlungsverfahren, die bei den in die Aktenanalyse einbezogenen Verfahren durchschnittlich bei knapp einem Jahr lag.²¹

Kriminalpolitische Rahmenbedingungen

Nach Erkenntnissen der Befragungen ist den meisten für die Bearbeitung von Menschenhandelsverfahren zuständigen Dezernaten eine Schwerpunktsetzung auf diesen Deliktsbereich aufgrund fehlender Ressourcen nicht möglich. Dies betrifft insbesondere allgemeine Dezernate sowie Dienststellen in kleinstädtischen und ländlichen Gebieten. In der Bereitstellung von personellen und sachlichen Ressourcen spiegelt sich nach Ansicht von Vertretern der Polizei auch wider, auf welche Deliktsbereiche die Kriminalpolitik einen Schwerpunkt legt. Angesichts der ressourcenintensiven Ermittlungen mit ungewissem Ausgang seien viele Vorgesetzte nicht be-

²¹ Kam es zur Einstellung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft, erfolgte diese – mit Blick auf die Beschuldigten – durchschnittlich nach 254 Tagen. Anklage wurde im Mittel nach 344 Tagen erhoben.

reit, in den Deliktsbereich Menschenhandel zu investieren. Im Rahmen der schriftlichen Befragung stimmt die Mehrheit der Befragten der These zu, nach der Menschenhandel momentan kein kriminalpolitischer Schwerpunkt sei.²² Einige Befragte – vorrangig Polizeibeamte – bejahen darüber hinaus die These, nach der ein hohes Fallaufkommen im Deliktsbereich Menschenhandel politisch überhaupt nicht angestrebt werde.²³ In den Interviews betonen Vertreter der Polizei, dass angesichts des bestehenden Zusammenhangs zwischen Ressourcen, Kontrollhäufigkeit und Verfahrenszahlen der Hang der Politik, im Menschenhandelsbereich niedrige Fall- und Verfahrenszahlen mit einem tatsächlich niedrigen Menschenhandelsaufkommen gleichzusetzen, falsch sei.

Einsatz verdeckter Ermittlungsmaßnahmen

In 28 der untersuchten Verfahren wurden verdeckte Ermittlungsmaßnahmen eingesetzt, wobei hier die Observation vor der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) dominierte (71% bzw. 54%).²⁴ Im Rahmen der schriftlichen Befragung betont die Mehrheit der Befragten aller Berufsgruppen die Bedeutung der TKÜ für die Strafverfolgung von Menschenhandel.²⁵

Zum Zeitpunkt der Untersuchung war eine TKÜ in den Fällen des § 181 Abs. 1 Nr. 2, 3 a.F. StGB möglich. Die Befragten sprechen sich mehrheitlich für eine Erweiterung der TKÜ auf den Tatbestand des schweren Menschenhandels nach § 181 Abs. 1 Nr. 1 StGB²⁶ aus – eine Forderung, die mittlerweile durch das 37. StrÄndG umgesetzt wurde.²⁷ Zahlreiche Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaft sind dafür, die TKÜ auch in Fällen des „einfachen“ Menschenhandels nach § 180b a.F. StGB und der Zuhälte-

²² Polizeibeamte: „stimme eher zu“ 49%, „stimme zu“ 20%; Staatsanwälte: „stimme eher zu“ 41%, „stimme zu“ 9%; Richter: „stimme eher zu“ 56%, „stimme zu“ 6%.

²³ Polizeibeamte: „stimme eher zu“ 31%, „stimme zu“ 27%; Staatsanwälte: „stimme eher zu“ 12%, „stimme zu“ 12%; Richter: „stimme eher zu“ 18%, „stimme zu“ 3%.

²⁴ Der Einsatz von Vertrauenspersonen wurde in fünf Verfahren registriert, der Einsatz verdeckter Ermittler sowie Finanzermittlungen in jeweils einem Verfahren („Sonstige“: 1 Verfahren).

²⁵ Polizeibeamte: „eher wichtig“ 33%, „wichtig“ 61%; Staatsanwälte: „eher wichtig“ 39%, „wichtig“ 56%; Richter: „eher wichtig“ 34%, „wichtig“ 37%.

²⁶ Polizeibeamte 87%; Staatsanwälte 75%; Richter 60%.

²⁷ Durch das 37. StrÄndG wurde die Möglichkeit der TKÜ auf alle Qualifikationstatbestände sowohl des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 Abs. 3, 4 und 5) als auch des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 Abs. 3) erweitert, soweit es sich um Verbrechen handelt (vgl. Art. 2 StrÄndG).

rei nach § 181a StGB zuzulassen²⁸ – eine Überlegung, die in der Gesetzesreform nicht realisiert wurde.

Wegfall des Tatvorwurfs Menschenhandel

Nach bisherigen Annahmen ist für Menschenhandelsverfahren eine hohe Einstellungsquote kennzeichnend; gleichzeitig würden die Strafverfolgungsbehörden häufig vom Tatvorwurf Menschenhandel auf andere, leichter zu beweisende Tatvorwürfe ausweichen.²⁹ Dazu ergab die vorliegende Untersuchung Folgendes: Die Aktenanalyse konnte keine verallgemeinerbaren Informationen zur Einstellungsquote in Menschenhandelsverfahren liefern, da die untersuchten Verfahren – soweit möglich – gezielt nach dem Verfahrensausgang ausgesucht wurden. Dennoch spiegeln die untersuchten Akten den vermuteten Ausfilterungsprozess wider: Gegen zwei Drittel der Beschuldigten entfiel der Tatvorwurf Menschenhandel im Rahmen der Verfahrenserledigung durch die Staatsanwaltschaft; von den übrigen Fällen entfiel wiederum knapp die Hälfte auf Urteilebene. In den Befragungen bestätigen Vertreter von Polizei und Justiz den beobachteten häufigen Wegfall des Tatvorwurfs Menschenhandel.

Nach Erkenntnissen der Untersuchung zeichnen sich die Ermittlungen zu Beginn durch eine breit gefächerte Ermittlungsrichtung aus. In den untersuchten Verfahren wurde neben Menschenhandel regelmäßig parallel wegen anderer milieutypischer Straftaten wie Zuhälterei, Verstößen gegen das Ausländergesetz und Förderung der Prostitution bzw. Ausbeutung von Prostituierten sowie weiterer Straftaten ermittelt. Diese Parallelität der Ermittlungsrichtung spiegelte sich auch in den angeklagten und verurteilten Tatvorwürfen wider. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass beim Vergleich zwischen Menschenhandel und sonstigen Tatvorwürfen der Tatvorwurf Menschenhandel bis zur Urteilebene deutlich häufiger wegfällt als sonstige Delikte.

²⁸ Zustimmung bzgl. „einfacher“ Menschenhandel: Polizeibeamte: 71%; Staatsanwälte: 52%; Richter: 26%. Zustimmung bzgl. Zuhälterei: Polizeibeamte: 67%; Staatsanwälte: 51%; Richter: 20%.

²⁹ Vgl. Markus DREIXLER, *Der Mensch als Ware*, Frankfurt a.M. 1998, 253.

Tabelle 1: Tatvorwürfe gegen einzelne Beschuldigte aufgeschlüsselt nach Verfahrensebenen und einzelnen Deliktsgruppen

	Ermittlung (149 Beschuldigte)	Anklage (57 Beschuldigte)	Urteil (42 Beschuldigte)
Menschenhandel (§ 180b a.F. StGB)	86	28	19
Schwerer Menschenhandel (§ 181 a.F. StGB)	104	33	14
Zuhälterei (§ 181a StGB)	64	30	22
Förderung der Prostitution/Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB)	41	10	2
Schleusung (§§ 92a, 92b AuslG)	53	22	19
Sonstige³⁰	42	39	26
Tatvorwürfe gesamt	390	162	102

Bedeutung der Schleusungstatbestände

In den Befragungen wurde die Bedeutung der Schleusungstatbestände hervorgehoben. Nach Angaben der Vertreter der Strafverfolgungsbehörden in der schriftlichen Befragung weisen Menschenhandelsverfahren „oft“ bis „fast immer“ Bezüge zur Schleuserkriminalität auf.³¹ Etwa vier Fünftel der befragten Polizeibeamten sowie jeweils etwa drei Viertel der Staatsanwälte und Richter bejahen die These, nach der Menschenhandelsfälle häufig als Schleusungsfälle oder andere Delikte in die Statistik eingehen und somit die offiziellen Zahlen nur bedingt aussagekräftig sind.³² Knapp drei Viertel der befragten Polizeibeamten geben an, im Falle eines Aufeinandertreffens von Menschenhandel und Schleusung den Schwerpunkt im Verfahren „oft“ bis „fast immer“ auf den Menschenhandel zu legen (35% bzw. 38%). Dagegen wird von den Vertretern der Staatsanwaltschaft eine Schwerpunktsetzung auf den Menschenhandel in dieser Häufigkeit nur von knapp der Hälfte bejaht (23% bzw. 22%).³³ Die Angaben der befragten Staatsanwälte

³⁰ Unter „Sonstige“ (16%) fielen Urkundendelikte und Betäubungsmitteldelikte (nicht feststellbar: 7%). Mehrfachnennungen waren möglich.

³¹ Polizeibeamte: 36% bzw. 38%; Staatsanwälte: 23% bzw. 22%.

³² Polizeibeamte: „stimme eher zu“ 54%, „stimme zu“ 28%; Staatsanwälte: „stimme eher zu“ 57%, „stimme zu“ 21%; Richter: „stimme eher zu“ 53%, „stimme zu“ 21%.

³³ Polizeibeamte: „nie“ 1%, „selten“ 8%, „gelegentlich“ 17%; Staatsanwälte: „nie“ 19%, „selten“ 12%, „gelegentlich“ 23%.

können eine andere tatsächliche und rechtliche Bewertung der Ermittlungsergebnisse als durch die Polizei widerspiegeln. Dies betrifft insbesondere die Einschätzung, ob ein hinreichender Tatverdacht für eine Anklage wegen Menschenhandels besteht. Zugleich zeigen weitere Untersuchungsergebnisse, dass es auch ein Hinweis auf die leichteren Beweisanforderungen der Schleusungstatbestände ist.

Gründe für den Wegfall des Tatvorwurfs Menschenhandel

In den Expertengesprächen erklären Vertreter von Polizei und Justiz, dass es häufig aus verfahrensökonomischen Gründen zu einer Änderung der Verfahrensrichtung von Menschenhandel auf die Schleusungstatbestände komme. Ausschlaggebend für den Wegfall des Tatvorwurfs Menschenhandel im Verfahren ist nach Erkenntnissen der Befragungen vorrangig die schwierige Beweisführung insbesondere aufgrund der problematischen Gewinnung von Opferzeugen.³⁴ 42% der Teilnehmer der schriftlichen Befragung stimmen mit der These überein, nach der es bei Menschenhandel aufgrund der schwierigen Nachweisbarkeit nie große Fallzahlen geben werde.³⁵ Gesetzlichen Regelungslücken und der Komplexität der Menschenhandelstatbestände messen demgegenüber insbesondere die Vertreter der Justiz eine geringere Bedeutung bei.³⁶

Nach Angaben der Befragten lassen sich in Menschenhandelsverfahren häufig Prozessabsprachen beobachten, die wiederum regelmäßig den Wegfall des Tatvorwurfs Menschenhandel zur Folge hätten. Auch hier seien verfahrensökonomische Gründe entscheidend.³⁷ Die Tatsache, dass innerhalb der untersuchten Verfahren die Dauer der Hauptverhandlung im Mittelwert vier Tage (Median: 1,5) betrug, kann als ein Hinweis auf verfahrensabkürzende Absprachen gewertet werden.

³⁴ In der schriftlichen Befragung geben 54% der Teilnehmer an, dass der Tatvorwurf Menschenhandel oft aufgrund von Beweisschwierigkeiten fallen gelassen und auf andere Strafvorschriften ausgewichen wird.

³⁵ Polizeibeamte: „stimme eher zu“ 35%, „stimme zu“ 3%; Staatsanwälte: „stimme eher zu“ 49%, „stimme zu“ 1%; Richter: „stimme eher zu“ 41%, „stimme zu“ 3%.

³⁶ In der schriftlichen Befragung verneinen 88% der Polizeibeamten, 96% der Staatsanwälte sowie alle Richter die Frage, ob die §§ 180b, 181 a.F. StGB Strafbarkeitslücken enthielten. Die Komplexität der Menschenhandelsvorschriften führt nach Angaben der Mehrheit der Befragten „gelegentlich“ zum Wegfall des Menschenhandelsvorwurfs in Form eines Ausweichens auf andere Strafvorschriften.

³⁷ In den untersuchten Strafverfahren fanden sich Hinweise auf Verfahrensabsprachen lediglich in drei Verfahren.

Zuständigkeiten

In der Aktenanalyse betrug die festgestellte Bearbeitungsquote durch Fachdezernate auf polizeilicher Ebene 63%. Dabei ließ sich feststellen, dass die Anklagewahrscheinlichkeit wegen Menschenhandels höher war, wenn das Verfahren durch ein polizeiliches Fachdezernat bearbeitet wurde. In der schriftlichen Befragung geben 95% der Polizeibeamten und 82% der Staatsanwälte an, dass Menschenhandelsverfahren durch Fachdezernate bearbeitet würden. Zudem kommen nach Angaben der Polizeibeamten in der schriftlichen Befragung spezielle Ermittlungsgruppen zum Einsatz.³⁸ Allerdings betonen die Polizeibeamten mehrheitlich, dass innerhalb ihrer Dienststelle verschiedene Fachdezernate parallel für den Deliktsbereich Menschenhandel zuständig seien.³⁹ Nach den Ergebnissen der Befragungen führt ferner die Tatsache, dass innerhalb der jeweils zuständigen Fachdezernate der Deliktsbereich Menschenhandel häufig nur einer von mehreren Aufgabenbereichen ist, dazu, dass der aufwändige Deliktsbereich Menschenhandel gegenüber den anderen Bereichen zurückgestellt wird. Die Befragten sprechen sich vor diesem Hintergrund mehrheitlich für eine konzentrierte Sachbearbeitung von Menschenhandelsdelikten in einem einzigen Fachdezernat aus.⁴⁰ Die Verfahren erforderten eine Spezialisierung angesichts der komplexen Rechtsgrundlagen und der häufig gegebenen OK-Relevanz der Tatstrukturen sowie der Notwendigkeit besonderer Kenntnisse des Rotlichtmilieus und im Umgang mit den Opferzeugen.

Interne Richtlinien

Knapp die Hälfte der Polizeibeamten und rund ein Fünftel der Staatsanwälte geben in der schriftlichen Befragung an, ihre Dienststelle verfüge über

³⁸ 76% der Befragten berichten von fallbezogenen und 10% von ständigen kriminalpolizei-internen Ermittlungsgruppen. In allen untersuchten Bundesländern kommt es – den Angaben zufolge – fallbezogen zur Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen mit dem BGS (20%) und, mit Ausnahme von Berlin und Hamburg, den Ausländerbehörden (17%). Ständige gemeinsame Ermittlungsgruppen in Zusammenarbeit mit dem BGS sind nach Angabe der Befragten auf die Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg und Hamburg beschränkt (3%).

³⁹ 56%; nicht feststellbar: 22%. Soweit die Zuständigkeit mehrerer Dezernate innerhalb einer Dienststelle bejaht wird, handelt es sich in der Regel um zwei bis drei Dezernate (47% bzw. 30%).

⁴⁰ In der schriftlichen Befragung befürworteten 64% der Polizeibeamten und 70% der Staatsanwälte eine ausschließliche Zuständigkeit von OK-Dezernaten. Die Einrichtung eines eigenen „Menschenhandelsdezernats“ bewerten 60% der Polizeibeamten, aber nur 22% der Staatsanwälte als sinnvoll.

spezielle dienstinterne Richtlinien oder Empfehlungen bezüglich der Bearbeitung von Menschenhandelsverfahren.⁴¹ Entsprechende Vorgaben werden von der Mehrheit der Befragten als wichtig eingestuft. Der Vergleich der Bundesländer zeigt, dass Hinweise für die Ermittlungsführung und Sachbearbeitung auf Polizeiebene vornehmlich in solchen Bundesländern bejaht wurden, die über vergleichsweise hohe Fallzahlen zum Menschenhandel verfügen. Weiterhin finden sich entsprechende Hinweise eher in Polizeibezirken mit über 100.000 Einwohnern.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

In den untersuchten Akten wurde in den Verfahren, in denen es zu Interpolanfragen oder internationalen Rechtshilfeersuchen kam (21% bzw. 6%), in der Tendenz häufiger wegen Menschenhandels verurteilt. Im Rahmen der schriftlichen Befragung halten sich dabei positive und negative Erfahrungen der Befragten in der Zusammenarbeit mit ausländischen Rechtspflegeorganen etwa die Waage. Als problematisch werden zum einen die Dauer von Rechtshilfeersuchen und die mangelnde Kooperationsbereitschaft der ersuchten Behörden bezeichnet. Daneben bestünden Unsicherheiten in der Zusammenarbeit aufgrund fehlenden Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit der ersuchten Behörden und eines Mangels an festen Ansprechpartnern innerhalb der ersuchten Behörden. Diese Probleme werden vorrangig im Hinblick auf die Herkunftsländer der Beschuldigten und Opfer und damit hauptsächlich hinsichtlich mittel- und osteuropäischer Länder beschrieben. Negative Erfahrungen – insbesondere mit der Dauer von Rechtshilfeersuchen und mangelnder Kooperationsbereitschaft – zeigten sich aber auch in der Zusammenarbeit mit anderen westeuropäischen Ländern.

2. Opfermerkmale

Die Opfer wurden auf allgemeine Merkmale, ihre Verbindung zu den Tätern, die Umstände ihrer Viktimisierung und ihre Rolle im Strafprozess untersucht.⁴²

⁴¹ Die Richtlinien beziehen sich dabei regelmäßig auf Besonderheiten der Verdachtserschöpfung, auf die Ermittlungsführung, auf Indikatoren für Menschenhandel, auf den Opferschutz sowie auf die Vernehmung der Opferzeugen.

⁴² In der Aktenanalyse wurden insgesamt 348 Opfer registriert.

Allgemeine Merkmale

Die Ergebnisse der Aktenanalyse korrespondieren mit bisherigen Erkenntnissen zum sozialen Profil von Menschenhandelsopfern: So stammte die weitaus größte Anzahl der Betroffenen (79%) aus MOE-Staaten⁴³, und zwar vorwiegend aus Litauen, der Ukraine, Polen, Rumänien und Russland. 99% der Opfer waren Frauen, überwiegend ledig (71%) und im Durchschnitt 23 Jahre alt. Knapp ein Drittel gab an, zum Tatzeitpunkt arbeitslos gewesen zu sein⁴⁴; 38% bezeichneten ihre wirtschaftliche Situation zum Tatzeitpunkt als „ärmlich“⁴⁵.

Rekrutierung der Betroffenen

Nach Erkenntnissen der Aktenanalyse und der Befragungen kommt die Mehrheit der Opfer auf Initiative der Tatverdächtigen nach Deutschland und in die Prostitution. In den untersuchten Strafverfahrensakten bestanden den Angaben der Betroffenen zufolge vor Tatbegehung meist (flüchtige) Vorbeziehungen zu den Tätern aufgrund bekanntschaftlicher, verwandtschaftlicher oder partnerschaftlicher Bindungen (38%).⁴⁶ Nach Erkenntnissen der Befragungen handelt es sich bei Opfern und Tätern meist um Landsleute, wobei ebenfalls eine häufige, zumindest flüchtige Vorbeziehung zwischen Opfern und Tätern bejaht wurde. Nach Erkenntnissen aus den Expertengesprächen werden die Betroffenen häufig von Bekannten – vorzugsweise von Frauen – und damit auf der Basis einer Vertrauenslage angeworben. Das folgende Schaubild gibt die Ergebnisse der schriftlichen Befragung wieder.

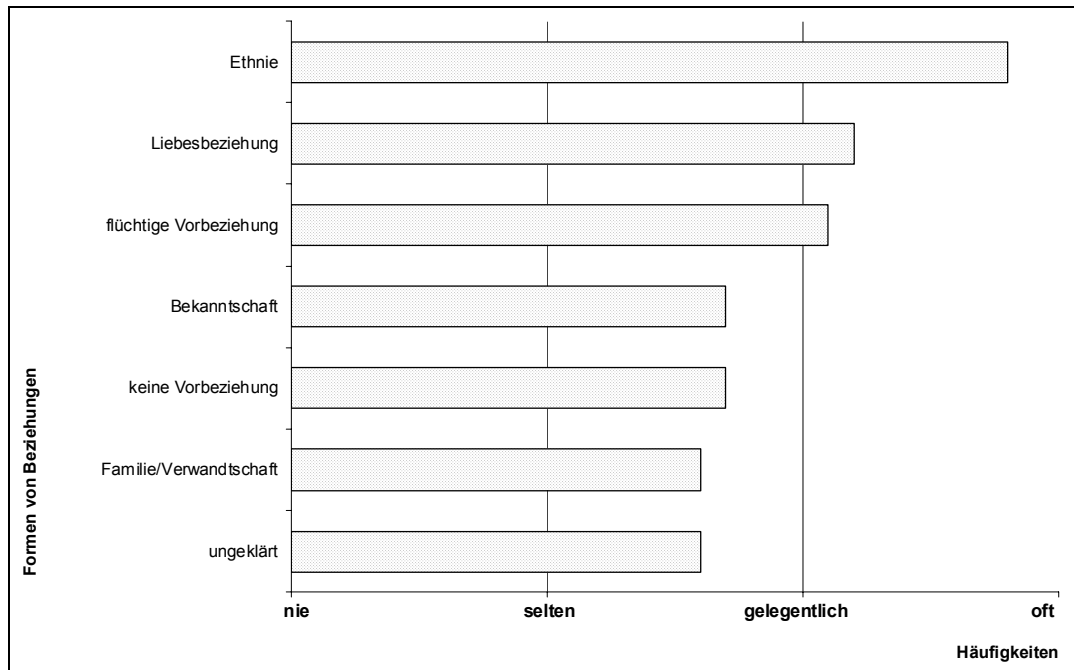
⁴³ Unter MOE-Staaten wurden dabei die Länder Bulgarien, Estland, Republik Jugoslawien, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn und Weißrussland gefasst. Dies korrespondiert mit der aktuellen Erfassungsgrundlage der Lagebilder (vgl. Lagebild 2003, S. 5).

⁴⁴ Bei 50% nicht feststellbar.

⁴⁵ Bei 57% nicht feststellbar.

⁴⁶ Bei 50% nicht feststellbar.

Schaubild 3: Angaben der Befragten zur Ausgestaltung der Opfer-Täter-Beziehungen – Häufigkeiten (Mittelwerte)



Motivationslage der Betroffenen

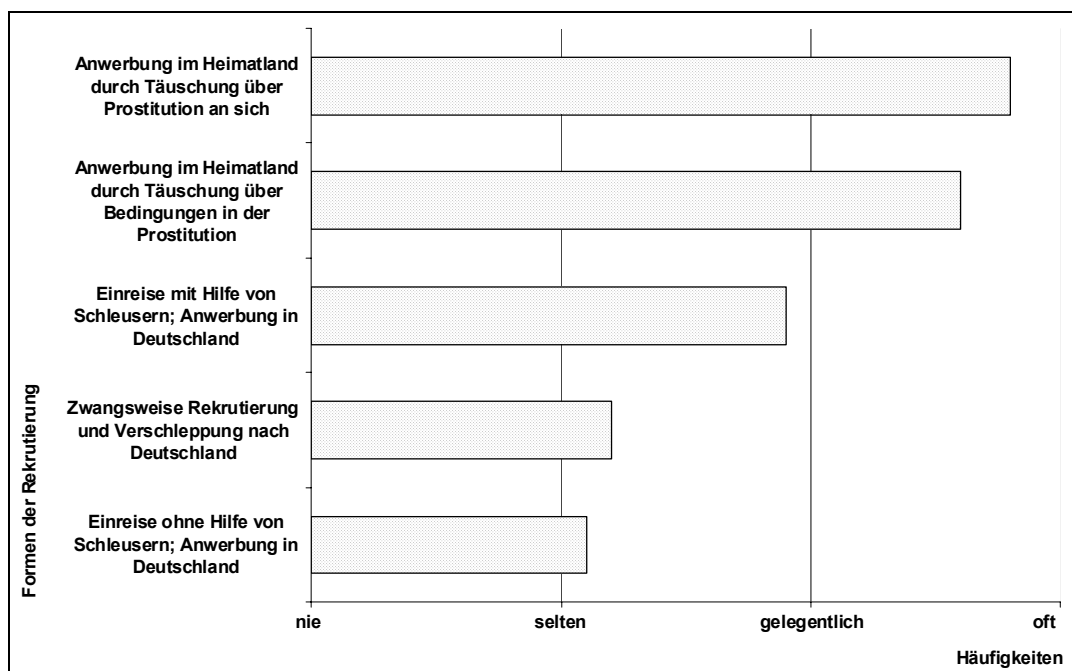
Nach Erkenntnissen der Aktenanalyse und Angaben von Befragungsteilnehmern zufolge verfolgt die ganz überwiegende Mehrheit der Betroffenen zum Zeitpunkt der Rekrutierung durch die Täter das Ziel, in Deutschland zu arbeiten.⁴⁷ Dabei hält sich nach Erkenntnissen der Aktenanalyse und der schriftlichen Befragung die Zahl derer, die nicht in der Prostitution arbeiten wollen, in etwa die Waage mit der Zahl derer, die sich bewusst für die Prostitutionsausübung in Deutschland entscheiden oder zumindest eine entsprechende Vorahnung haben.⁴⁸ Bei einigen der in der Aktenanalyse erfassten Betroffenen fanden sich Hinweise, dass sie zuvor schon einmal wegen illegaler Prostitutionsausübung von der Polizei aufgegriffen worden waren und/oder im Zeitpunkt der Rekrutierung bereits der Prostitution nachgin-

⁴⁷ Aktenanalyse: 34% (nicht feststellbar: 52%).

⁴⁸ Aktenanalyse: 67 Betroffene gaben an, Arbeiten außerhalb des Prostitutionsmilieus angestrebt zu haben; 49 waren zum Zeitpunkt der Rekrutierung grds. zur Prostitutionsausübung bereit. Insgesamt gaben über 70 Opfer an, zum Zeitpunkt der Rekrutierung das Ziel des Täters – die Prostitutionszuführung – gekannt oder einen entsprechenden Verdacht gehabt zu haben.

gen.⁴⁹ In den Expertengesprächen betonen fast alle Befragten, dass eine „offene“ Anwerbung⁵⁰ zur Prostitution oder zumindest ein entsprechender Verdacht der Betroffenen sehr häufig anzutreffen sei. Im Falle einer anfänglichen Bereitschaft zur Prostitution bestünden jedoch regelmäßig Hinweise darauf, dass die Betroffenen über die Arbeitsbedingungen in der Prostitution getäuscht wurden. Die eigentlichen Probleme der Betroffenen entstünden im Regelfall erst nach ihrer Ankunft in Deutschland, wenn sie mit abredewidrigen Arbeitsbedingungen hinsichtlich ihrer Verdienst- und Entscheidungsmöglichkeiten in der Prostitution konfrontiert würden. Das folgende Schaubild spiegelt die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zur Rekrutierung ausländischer Opfer von Menschenhandel wider.

Schaubild 4: Angaben der Befragten zu verschiedenen Formen der Rekrutierung ausländischer Opfer – Häufigkeiten (Mittelwert)



In den Expertengesprächen betonen die Befragten weiterhin, die Täter nutzten die Tatsache aus, dass die Betroffenen aufgrund von Armut und Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern unbedingt in Deutschland Geld

⁴⁹ 46 bzw. 38 Betroffene.

⁵⁰ Unter einer offenen Anwerbung wurde die Konstellation verstanden, in der der Täter das Opfer explizit zur Prostitution in Deutschland anwirbt.

verdienen wollten. Somit trafen die Anwerber bei den Betroffenen meist auf eine grundsätzliche Bereitschaft zur Migration, wobei die Betroffenen die Täter zunächst als willkommene Unterstützer bei Migration, Arbeitssuche, Unterbringung und/oder Arbeitsaufnahme wahrnahmen. Typischerweise realisierten die Betroffenen dann erst im Verlauf der Prostitutionsausübung ihre eigene Viktimisierung. Weiterhin könnten die Opfer zum Teil lange Zeit durch Überlassung geringfügiger Beträge aus der Prostitution zufrieden gestellt werden, da diese im Vergleich zu den Verdienstmöglichkeiten im Herkunftsland immer noch eine bedeutende Summe darstellten. Dies sei ein Grund dafür, dass sich viele Betroffene – unabhängig davon, ob sie über die Prostitution an sich oder über die Arbeitsbedingungen in der Prostitution getäuscht wurden – mit Ausbeutungsstrukturen in der Prostitution zumindest vorübergehend arrangierten.

Einsatz von Täuschung, Zwang, Gewalt

Täuschung, Zwangs- und Gewalteinwirkungen können nach den Erfahrungen der Befragungsteilnehmer in jeder Phase des Menschenhandels vorkommen, wobei Täuschungshandlungen vornehmlich zum Zeitpunkt der Anwerbung in den Heimatländern und Zwangs- und Gewalteinwirkungen vornehmlich bei Zuführung zur Prostitution in Deutschland beobachtet werden.⁵¹ Die Interviewpartner heben in diesem Zusammenhang die Bedeutung von psychischem Druck hervor. Die Täter seien zur Durchsetzung ihrer Forderungen auf physische Gewalteinwirkungen oftmals nicht angewiesen. Vielmehr nutzten sie die Tatsache, dass viele Opfer unbedingt in Deutschland Geld verdienen wollten. Ferner profitierten sie von der strukturellen Zwangssituation der Betroffenen aufgrund ihrer Illegalität und Angst vor Abschiebung sowie ihrer auslandsspezifischen Hilflosigkeit (fehlende Sprachkenntnisse, Orientierungsmöglichkeiten und Sozialkontakte) und verstärkten diese durch die willkürliche Auferlegung von Schulden, die Androhung von Repressalien und gezielte Fehlinformationen hinsichtlich der Unabhängigkeit der deutschen Polizei und Justiz. Typischerweise nähmen viele Betroffene ihre Situation in der Prostitution als ausweglos hin.

⁵¹ In den untersuchten Straftaten fanden sich bei 235 Betroffenen Hinweise auf psychische oder physische Einwirkungshandlungen der Täter, die die Betroffenen einschüchtern sollten. Hierunter fielen insbesondere die Androhung von Repressalien gegenüber den Betroffenen selbst oder ihren Familienangehörigen, willkürliche Geldforderungen, die Wegnahme von Ausweispapieren, körperliche Gewalt, Freiheitsberaubung, sexuelle Gewalt und die Bedrohung mit einer Waffe.

Bedeutung des Personalbeweises

Die Untersuchung bestätigt bisherige Erkenntnisse, nach denen Angaben von Opferzeugen entscheidend für die Beweisführung in Menschenhandelsverfahren sind. So verdeutlichten die Einstellungsbegründungen der Staatsanwaltschaften im Rahmen der untersuchten Akten die Wichtigkeit eines stichhaltigen Personalbeweises bzw. die Notwendigkeit einer Anwesenheit der Opferzeugen im Strafverfahren. Die Staatsanwälte betrieben regelmäßig die Einstellung derjenigen Verfahren, bei denen die Opfer nicht aussagebereit oder nicht glaubwürdig waren, die Opferzeugenaussage das einzige Beweismittel darstellte oder die Opfer den Ermittlungsbehörden nicht mehr zur Verfügung standen. Auch im Rahmen der schriftlichen Befragung bejahen die Befragten einstimmig die These, nach der eine tatsächliche Bekämpfung des Menschenhandels nicht gegen, sondern nur mit den Betroffenen erfolgen könne.⁵²

Aussagemöglichkeit

Wie bereits angedeutet, ist im Zusammenhang mit Menschenhandel der Straftatbestand der Einschleusung von Ausländern (§§ 92a, 92b AuslG) in vielen Fällen relevant. Voraussetzung für die Bestrafung nach §§ 92a, 92b AuslG ist ein Verstoß der geschleusten Person gegen § 92 AuslG, der die illegale Einreise und den illegalen Aufenthalt einer Person sanktioniert.⁵³ Soweit es sich bei den Opfern um Nicht-EU-Ausländer handelt, verstoßen diese in der Regel durch Ausübung der Prostitution gegen das AuslG nach § 92.⁵⁴ In den untersuchten Strafakten fanden sich bei der überwiegenden Mehrheit der Betroffenen Hinweise auf einen Verstoß gegen das Ausländergesetz (88%)⁵⁵; bei 55% lagen Hinweise auf aufenthaltsbeendende

⁵² Polizeibeamte: „stimme eher zu“ 26%, „stimme zu“ 72%; Staatsanwälte: „stimme eher zu“ 33%, „stimme zu“ 59%; Richter: „stimme eher zu“ 44%, „stimme zu“ 50%.

⁵³ § 92 AuslG wurde inzwischen durch § 95 AufenthG abgelöst.

⁵⁴ Gemäß § 3 Abs. 1 AuslG sind Einreise und Aufenthalt von Ausländern grundsätzlich genehmigungspflichtig. Opfer von Menschenhandel reisen nach Deutschland häufig mit einem Touristenvisum ein, welches als Aufenthaltserlaubnis nach § 28 AuslG befristet ist. Die Gestattung des Aufenthalts zu touristischen Zwecken berechtigt jedoch nicht zur Arbeitsaufnahme (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 DVAuslG). Die DVAuslG ist wie das AuslG seit dem 01.01.2005 nicht mehr in Kraft. An ihre Stelle ist die AufenthV getreten (BGBl. 2004 I, S. 2945). Mit der Ablösung des AuslG durch das AufenthG orientiert sich künftig die Visumserteilung an § 6 AufenthG, während die Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels in den §§ 15 ff. AufenthV geregelt ist.

⁵⁵ Bei 7% nicht feststellbar.

Maßnahmen vor⁵⁶. Hinweise auf eine Duldungserteilung fanden sich bei 13% der Betroffenen. 5% der Geschädigten traten als Zeuginnen im Prozess auf. Dabei zeigte sich, dass es in den Verfahren, in denen mindestens ein Opfer den Strafverfolgungsbehörden als Zeuge zur Verfügung stand, häufiger zu einer Anklage wegen Menschenhandels kam.

Die Teilnehmer der schriftlichen Befragung geben an, dass die Ermittlungen in Menschenhandelsverfahren „gelegentlich“ bis „oft“ dadurch beeinträchtigt würden, dass (potentielle) Opferzeugen verfrüht abgeschoben würden (35% bzw. 18%).⁵⁷ In den Befragungen wurden die Hintergründe für frühzeitige Abschiebungen von Menschenhandelsopfern deutlich. Erfahrungsgemäß machten die Betroffenen regelmäßig im ersten Aufgriff durch die Polizei entweder keine oder nur unvollständige Aussagen. Dementsprechend erschwerte sich ihre Identifizierung als Opfer von Menschenhandel, was bei ausländischen Betroffenen häufig die umgehende Ausweisung bzw. Abschiebung zur Folge habe. Eine Duldungserteilung hängt in der Praxis nach Erkenntnissen der schriftlichen Befragung davon ab, dass sich das Opfer zur Mitwirkung im Strafverfahren bereit erklärt hat und dass die Strafverfolgungsbehörden zwingend auf die Opferzeugenaussage als Beweismittel angewiesen sind.

Die Strafverfolgungsbehörden stehen bei fehlender Aussagebereitschaft von (mutmaßlichen) Opferzeugen vor einem Problem: Einerseits – so auch das Ergebnis der Befragungen – wirkt sich ein Abschiebeschutz positiv auf die Aussagebereitschaft von Opferzeugen aus. Andererseits fehlt die rechtliche Grundlage zur Aussetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen, wenn die Betroffenen keine Mitwirkungsbereitschaft im Strafverfahren signalisieren oder auch sonst keine Anhaltspunkte im Hinblick auf eine Menschenhandelsviktimisierung liefern und daher kein erhebliches öffentliches Interesse an ihrem weiteren Aufenthalt in Deutschland besteht.

In diesem Zusammenhang ist die – zum Zeitpunkt der Untersuchung noch bestehende – AuslG-VwV von Bedeutung. Diese Verwaltungsvorschrift schreibt die Einräumung einer mindestens vierwöchigen Frist zur freiwilligen Ausreise vor, wenn „konkrete Tatsachen oder andere Anhalts-

⁵⁶ Bei 3% nicht feststellbar.

⁵⁷ „Nie“ 10%; „selten“ 31%; „fast immer“ 7%. Im Berufsgruppenvergleich wird dieser Aspekt insbesondere von den Richtern betont, während die Staatsanwälte der Anwesenheit der Opferzeugen im Verfahren die geringste Bedeutung beimisst.

punkte“ auf Menschenhandel hindeuten.⁵⁸ Die Frist, die den Betroffenen zur Vorbereitung ihre Ausreise dienen soll, bietet auch die Möglichkeit, die Betroffenen als Zeugen im Strafverfahren zu gewinnen. In den Expertengesprächen betonen Mitarbeiter von Fachberatungsstellen und Nebenklagevertreter, dass in der Praxis die Einräumung der Vier-Wochen-Frist häufig auch dann von einer Aussagebereitschaft der Betroffenen abhängig gemacht werde, wenn anderweitige Anhaltspunkte auf Menschenhandel hindeuteten. Dies stehe jedoch dem Wortlaut und Zweck der Verwaltungsvorschrift entgegen, die allgemein das Vorliegen von „konkreten Tatsachen oder anderen Anhaltspunkten“ ausreichen ließe und damit nicht an die Aussagebereitschaft anknüpfe.

Eingeschränkte Aussagebereitschaft

Wie bereits angedeutet, lagen in den untersuchten Strafverfahren bei fast allen Opfern Hinweise darauf vor, dass sie von den Tätern im Rahmen der Tatbestandsverwirklichung unter Druck gesetzt wurden. Die Aussagebereitschaft der Betroffenen in der polizeilichen Vernehmungssituation kann nach den Ergebnissen der Befragungen durch Täuschungs-, Zwangs- und Gewalteinwirkungen eingeschränkt sein.

Daneben ist die Beschuldigtenstellung ausländischer Opfer von Bedeutung. Im Rahmen der in der Aktenanalyse untersuchten Verfahren wurde gegen 67% der Opfer ein Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das AuslG geführt. Aus den Befragungen ergibt sich, dass sich die Angst vor einer Abschiebung ebenfalls zu Lasten der Aussagebereitschaft auswirken kann.

Dieselben Gründe, die die Aussagebereitschaft einschränken, können natürlich auch dazu führen, dass die Betroffenen nicht bereit sind, von sich aus Anzeige zu erstatten.

Eingeschränkter Beweiswert

In der Aktenanalyse ließen sich statistisch keine Auswirkungen von Schwankungen, Widersprüchlichkeiten und Ungenauigkeiten in den Opferzeugenaussagen auf den Wegfall des Menschenhandelsvorwurfs nachweisen. Dagegen geben die Teilnehmer der Befragungen an, dass die Opferaussagen häufig als eingeschränkt glaubwürdig eingestuft würden und dass

⁵⁸ AuslG-VwV, Ziffer 42.3.2. Zuvor wurde bereits darauf hingewiesen, dass zum 01.01.2005 das AufenthG an Stelle des AuslG getreten ist. Die AuslG-VwV wurde damit ebenfalls aufgehoben. Bislang wurde noch keine Nachfolgeregelung beschlossen.

dies aufgrund der zentralen Rolle des Opferzeugenbeweises zum Wegfall des Menschenhandelsvorwurfs führe.

Nach den Ergebnissen der schriftlichen Befragung ist die Glaubwürdigkeit (potentieller) Menschenhandelsopfer in erster Linie durch widersprüchliche Aussagen eingeschränkt. Die durch vorherige oder noch andauernde Prostitutionsausübung bestehende Nähe eines Opfers zum Rotlichtmilieu wird als ein weiterer die Glaubwürdigkeit einschränkender Faktor eingestuft. Ebenfalls große Bedeutung messen die Befragten einem (teilweise) einverständlichen Zusammenwirken zwischen Täter und Opfer bei.

Wie zuvor aufgezeigt, lassen sich zahlreiche Opfer von Menschenhandel (zunächst) bewusst auf eine Prostitutionsausübung ein; Gleiches gilt für ein (phasenweises) Zusammenwirken mit den Tätern. Nach Erkenntnissen der Befragungen steht in diesen Fällen häufig der Nachweis, ob die Betroffenen gegen ihren Willen in der Prostitution festgehalten wurden, im Mittelpunkt. Vertreter von Polizei, Justiz und Nebenklage geben in den Expertengesprächen an, dass sich in der Praxis Einwirkungshandlungen zur Fortsetzung der Prostitution besonders schwer nachweisen ließen. Teilweise wird kritisiert, Polizei und Justiz ließen bei Betroffenen, die bereits zum Tatzeitpunkt der Prostitution nachgingen oder offen zur Prostitution angeworben wurden, den Tatverdacht des Menschenhandels vorschnell fallen. Das Opferbild von Polizei und Justiz schließe teilweise unabhängig vom Problem der Nachweisbarkeit solche Personen aus, die sich bis zu einem gewissen Grad selbstbestimmt einer Gefährdungssituation in der Prostitution ausgesetzt hätten. So gälten Prostituierte häufig als weniger glaubwürdige Zeugen.

Daneben weisen die Teilnehmer in den Expertengesprächen auf die schwierige Nachweisbarkeit psychischer Einwirkungshandlungen hin. Wie bereits angeführt, bauen die Täter im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung überwiegend psychischen Druck gegenüber den Opfern auf. In den Expertengesprächen kritisieren die Nebenklagevertreter, dass in Menschenhandelsprozessen Zwangsstrukturen aufgrund psychischer Einwirkungshandlungen der Täter regelmäßig nur dann bejaht würden, wenn die Betroffenen frühzeitig erkennbar Widerstand geleistet hätten. Auch Vertreter der Polizei bezeichnen es als Problem, dass die Justiz teilweise bei Fehlen erkennbarer physischer Gewalteinwirkungen den Tatvorwurf des Menschenhandels fallen lasse. Demgegenüber betonen Vertreter der Justiz, dass sich im Gegensatz zu physischer Gewalt psychische Formen der Beeinflus-

sung durch die Täter nur schwer mit der für eine Anklage und Verurteilung notwendigen Stichhaltigkeit nachweisen ließen.

Die geschilderten Glaubwürdigkeits- und Beweisprobleme sind laut Vertretern der Justiz aufgrund der zentralen Rolle des Personalbeweises in Menschenhandelsverfahren meist nur durch die Betroffenen selbst zu beheben. So ließen sich Widersprüche auflösen, wenn die Opfer plausible Gründe für widersprüchliches Aussageverhalten angeben könnten. Weiterhin sei entscheidend, ob sie umfassend Auskunft über ihre Kenntnisse, Motivation und Erwartungen bezüglich ihrer Einreise nach Deutschland und ihrer Arbeit in der Prostitution geben könnten. Problematisch sei, wenn sich eine Prostitutionsvergangenheit erst im Prozess herausstelle. In der Praxis sei dies bislang häufig der Fall und biete damit eine Angriffsfläche für die Verteidigung.

Vor diesem Hintergrund müsse verstärkt auf eine detaillierte, tatbestandsorientierte Vernehmung im Ermittlungsverfahren geachtet werden.

Betreuung der Opfer und Opferzeugen

Insgesamt wurden in den untersuchten Verfahren 13% der Opfer sowohl durch eine Fachberatungsstelle betreut als auch anwaltlich vertreten. In diesen Fällen kam es häufiger zu einer Verurteilung wegen Menschenhandels. Nach Erkenntnissen der Befragungen ist dies auf die Stabilisierung und Förderung der Aussagebereitschaft der Betroffenen und ihre Vorbereitung auf das Strafverfahren zurückzuführen.

In der schriftlichen Befragung geben 67% der befragten Polizeibeamten an, dass für ihre Dienststellen die Kooperation mit Fachberatungsstellen durch dienstinterne Richtlinien, ministerielle Erlasse oder aufgrund von persönlichen Kontakten oder Kooperationsverträgen geregelt sei. Von diesen gibt jedoch nur ein Teil an, den Kontakt zu einer Fachberatungsstelle bei Verdacht auf Menschenhandel regelmäßig herzustellen.⁵⁹

Mitarbeiter von Fachberatungsstellen und Nebenklagevertreter kritisieren, dass ihre Kontaktierung grundsätzlich vom jeweiligen Engagement des polizeilichen Sachbearbeiters abhängt. Sie sprechen sich für ihre möglichst frühzeitige Einbindung in das Strafverfahren aus, um die Interessen der Betroffenen angemessen vertreten zu können. Derzeit ist den Fachberatungsstellen nach Erkenntnissen der Expertengespräche eine angemessene

⁵⁹ „Fast immer“ 29%; „oft“ 26%; „gelegentlich“ 27%; „selten“ 13%; „nie“ 6%.

Betreuung der Opfer und Opferzeugen aufgrund finanzieller und personeller Engpässe zum Teil nur eingeschränkt möglich.

Soweit in den untersuchten Akten aus Sicht der ermittelnden Behörden Hinweise auf eine Gefährdung von Opfern vorlagen (16%), leitete die Polizei Schutzmaßnahmen ein. 5% der Betroffenen wurden in ein polizeiliches Zeugenschutzprogramm aufgenommen. Doppelt so hoch fiel die Anzahl von – unterhalb der Schwelle des polizeilichen Zeugenschutzprogramms liegenden – Betreuungsmaßnahmen durch Polizei und/oder Fachberatungsstellen aus. Teilnehmer der schriftlichen Befragung betonen, dass der Schutz von Opferzeugen auch daran scheitern könne, dass diese sich weigerten, entsprechende Betreuungsangebote anzunehmen. Zweitrangig seien dagegen fehlende Kapazitäten oder Probleme bei der Kostenübernahme für die Unterbringung der Betroffenen.

Schwierige Situation der Opferzeugen

Bei der Frage, inwieweit kooperationsbereiten Opfern von Menschenhandel ein Bleiberecht bis Prozessende oder sogar darüber hinaus erteilt werden sollte, wurden in der Untersuchung folgende Standpunkte vertreten: Während einige Befragte darin eine Möglichkeit zum Schutz der Betroffenen vor einer reinen Instrumentalisierung für Strafverfolgungsinteressen sehen, betonen insbesondere Vertreter von Polizei und Justiz das Problem von Falschaussagen und die Gefahr unkontrollierbarer illegaler Einreisen.⁶⁰ Hier wird die Kollision von Strafverfolgungsauftrag und dem damit verbundenen Interesse an einem Verbleib der Opferzeugen zur Mitwirkung im Strafverfahren einerseits und der Angst vor Missbrauch der Opferprivilegierung und einer unkontrollierten illegalen Einwanderung andererseits deutlich.

Die Situation der Betroffenen, die sich zu einer Mitwirkung im Strafverfahren entschieden haben, beschreiben die Mitarbeiter von Fachberatungsstellen und Nebenklagevertreter als äußerst schwierig. Zu den unzureichenden Bezügen nach dem AsylbLG, eingeschränkten Arbeitsmöglichkeiten, der zum Teil unzureichenden Betreuung durch Polizei und Fachberatungsstellen, der Trennung von der Familie im Heimatland, den Ängsten vor Re-

⁶⁰ So stimmen in der schriftlichen Befragung 50% der Richter, 60% der Staatsanwälte und 65% der Polizeibeamten der These zu, der zufolge ein großzügig ausgestaltetes Bleiberecht eine Missbrauchsgefahr darstelle, da sich Migranten mit der wahrheitswidrigen Behauptung, Opfer von Menschenhandel zu sein, in Deutschland ein dauerhaftes Bleiberecht verschaffen könnten.

pressalien der Täter und der wiederholten Traumatisierung durch die Vernehmungen komme die Angst vor Abschiebung nach Beendigung des Prozesses hinzu.

Vor diesem Hintergrund müsse sichergestellt werden, dass potenzielle Opferzeugen realistisch aufgeklärt werden, damit sie unter Abwägung aller Vor- und Nachteile entscheiden könnten, ob sie zu einer umfassenden Aussage bereit sind. Erfahrungsgemäß seien solchermaßen aufgeklärte Opferzeugen im Verfahren stabiler und lieferten bessere Aussagen.

3. Täter- und Tatbegehungsmerkmale

Die Beschuldigten wurden auf allgemeine Merkmale, ihre Stellung und Funktion im Rotlichtmilieu sowie ihre Rolle im Strafprozess untersucht. Daneben wurden die Tatbegehungsstrukturen insbesondere im Hinblick auf OK-relevante Merkmale analysiert.⁶¹

Allgemeine Tätermerkmale

Nach den Ergebnissen der Aktenanalyse waren die Beschuldigten überwiegend nichtdeutscher Staatsangehörigkeit. Unter der Vielzahl der festgestellten Staatsangehörigkeiten dominierte jedoch die Gruppe deutscher Beschuldigter (38%⁶²), gefolgt von Beschuldigten aus der Türkei (12%) und aus MOE-Staaten (29%). Der Altersdurchschnitt der Täter lag bei 35 Jahren. 85% waren männlichen Geschlechts.

Tatbegehungsmerkmale

Im Hinblick auf die weit verbreitete Ansicht, nach der der Deliktsbereich Menschenhandel der organisierten Kriminalität zuzurechnen sei⁶³, ergab die Untersuchung folgendes: Im Rahmen der untersuchten Strafverfahrensakten fand sich lediglich in einem Verfahren eine ausdrückliche Einstufung als organisierte Kriminalität, wobei diese in einem polizeilichen Ermittlungsbericht vorgefunden wurde. Nach weit überwiegender Einschätzung der Teilnehmer der schriftlichen Befragung gehört Menschenhandel zum Kernbereich der organisierten Kriminalität⁶⁴, wobei diese Bewertung nicht

⁶¹ In der Aktenanalyse wurden insgesamt 149 Beschuldigte registriert.

⁶² Darunter lag bei 20% der Geburtsort nicht in Deutschland.

⁶³ Vgl. an Stelle vieler BUNDESMINISTERIUM DES INNERN / BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, 104; Johannes HOFMANN, a.a.O., 253 ff.; Ulrich SIEBER/Marion BÖGEL, Logistik der Organisierten Kriminalität, Wiesbaden 1993, 230 ff.

⁶⁴ Polizeibeamte: 69%; Staatsanwälte: 91%; Richter: 79%.

zwangsläufig etwas über die Häufigkeit organisierter Kriminalitätsstrukturen aussagt. In den untersuchten Verfahren konnten zum Teil einzelne Merkmale festgestellt werden, die als kennzeichnend für organisierte Kriminalität angesehen werden.⁶⁵

Gruppenstrukturen

Der Aktenanalyse und der schriftlichen Befragung zufolge dominieren Täterverbindungen von zwei bis fünf Personen, gefolgt von sechs bis zehn Personen. Die Tatbegehung durch Einzelpersonen oder durch besonders große Tätergruppierungen stellte die Ausnahme dar. Im Rahmen der Expertengespräche schildert ein Staatsanwalt seine Erfahrungen, nach denen immer drei bis fünf Personen den Kern bildeten, hinzu kämen noch Helfershelfer. Hier ist zu beachten, dass die Strafverfolgungsbehörden nur begrenzte Einblicke in die Phase der Rekrutierung und Einschleusung der Betroffenen haben, soweit diese vom Ausland aus betrieben wird. Daher kann die Anzahl der Tatbeteiligten tatsächlich höher liegen. Dies wird durch einen Polizeibeamten in den Expertengesprächen bestätigt, der darauf hinwies, dass sich die Ermittlungen häufig auf den Ort der Prostitutionsausübung konzentrierten. Ausländische Täter, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhielten und über keinen inländischen Wohnsitz verfügten, seien für die Strafverfolgungsbehörden weniger greifbar. Dies erkläre auch die Dominanz der deutschen Tatverdächtigen in den Lagebildern Menschenhandel.⁶⁶

Die Ergebnisse der Untersuchung verdeutlichen weiterhin, dass für Menschenhandel ganz überwiegend strukturierte Gruppenbegehungen in Abgrenzung zu zufällig oder wechselnd zusammenwirkenden Tätern kennzeichnend sind. Soweit Gruppenstrukturen festgestellt wurden, zeichneten sich diese durch einen unterschiedlichen Bindungsgrad aus. Banden- bis netzwerkartige Täterzusammenschlüsse überwogen vor anderen Organisa-

⁶⁵ Die Untersuchung orientierte sich dabei an den „Generellen Indikatoren zur Erkennung OK-relevanter Sachverhalte“ (RiStBV A 15 Anlage E (abgedruckt in Lutz MEYER-GOSSNER, Strafprozessordnung, München 2004, Anhang).

⁶⁶ Der Tatsache, dass Vertreter von Polizei und Justiz in den Befragungen bei Menschenhandel ganz überwiegend Gruppenbegehungen bejahten, steht nicht entgegen, dass im Rahmen der untersuchten Verfahren meist lediglich gegen ein bis zwei Beschuldigte im Verlauf des Strafprozesses substantiiert wegen des Straftatbestands Menschenhandel (§§ 180b, 181 a.F. StGB) ermittelt wurde. Denn in der Aktenanalyse blieben Abtrennungen von Verfahren gegen Mittäter und deren gesonderte Verfolgung unberücksichtigt.

tionsformen. In der Aktenanalyse zeichneten sich in gut zwei Drittel der Verfahren die Tätergruppen durch einen hierarchischen Aufbau in Form eines Über- und Unterordnungsverhältnisses, das Vorhandensein dominierender Personen und unterschiedliche Grade an Verantwortung aus. Dagegen fanden sich in keinem Verfahren Hinweise auf eine feste kriminelle Organisation (hoher Bindungsgrad, Abhängigkeits- und Autoritätsverhalten, internes Sanktionierungssystem).

Die Untersuchung machte ferner deutlich, dass die Beziehungen der Täter untereinander in der Regel auf familiären, ethnischen, landsmännischen und/oder bekanntschaftlichen Bindungen beruhen.

In den Interviews wurde die Dominanz ausländischer Täterstrukturen betont. Diese zeichneten sich im Vergleich zu deutschen Gruppierungen regelmäßig durch eine stärkere Vernetzung und eine höhere Gewaltbereitschaft aus. Nach Ansicht eines Staatsanwalts sind hierarchische Organisationsstrukturen am ehesten für Schleusergruppierungen kennzeichnend.

Auch in den Fällen, in denen sich die konkrete Ausgestaltung der Strukturen nicht zwangsläufig von der deutscher Tätergruppen unterscheidet, seien durch gleiche Nationalität verbundene ausländische Täterkreise im Falle eines Abschottungsverhaltens für die Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich besonders schwer zu durchdringen.

Orte der Prostitution

Die Untersuchung zeigt, dass die Täter – trotz der noch immer vorherrschenden Bedeutung von Bordellen und bordellartigen Betrieben⁶⁷ – als Reaktion auf polizeilichen Kontrolldruck vermehrt auf anonymere Prostitutionsformen ausweichen. So wird in den Befragungen neben der gestiegenen Bedeutung von Wohnungsprostitution und privaten Klubs die zunehmende Verlagerung der Prostitutionsorte auf das Umland von Großstädten und ländliche Gebiete betont.⁶⁸ Hier hätten die Strafverfolgungsbehörden wiederum größere Probleme, sich einen Überblick über Täter- und Tatstrukturen zu verschaffen und potentielle Opfer von Menschenhandel zu erreichen. Außerdem hätten hier die für Menschenhandel zuständigen De-

⁶⁷ In der Aktenanalyse wurden die Opfer in folgenden Prostitutionsformen angetroffen, wobei Mehrfachnennungen möglich waren: Bordell/bordellartige Einrichtung (49%); Lokal/Gaststätte/Hotel (29%); Wohnung (24%); Straßenprostitution (15%).

⁶⁸ Beispielsweise bejahen 72% der Polizeibeamten, 42% der Staatsanwälte und 50% der Richter die Frage, ob sich innerhalb der Rotlichtszene die illegale Prostitutionsausübung durch Ausländerinnen zunehmend vom klassischen Bordellmilieu hin zur Haus- und Hotelprostitution verlagere.

zernate aufgrund geringerer Ressourcen und Spezialisierungen größere Schwierigkeiten mit der Bearbeitung der typischerweise komplexen Menschenhandelsverfahren.

Tatbeiträge von Bordellbetreibern

Im Rahmen der untersuchten Akten traten die Beschuldigten mehrheitlich als Zuhälter (37%), als Besitzer, Pächter oder Geschäftsführer eines Bordells (18%) und/oder als Aufpasser gegenüber den Betroffenen auf (15%). Die Tatbeiträge konzentrierten sich vorrangig auf die Aufnahme der Betroffenen im Rotlichtmilieu.

Nach Einschätzung der Befragungsteilnehmer sind Bordellbetreiber regelmäßig an der Organisation von Menschenhandel in der Form beteiligt, dass sie die Rekrutierung der Betroffenen in Auftrag geben und/oder diese in der Prostitution aufnehmen. Inwieweit Betreiber die Betroffenen in der Prostitution kontrollierten, sei davon abhängig, ob der „Lieferant“ die Betroffenen an den Betreiber „verkaufe“ oder ob der „Lieferant“ als Bewacher und Zuhälter in Deutschland bleibe und die Betroffenen gegen Zahlung an Betreiber „vermiete“. Betreiber von Bordellen übten größtenteils nicht selbst Zwang auf die Betroffenen aus, sondern kassierten von diesen lediglich eine Tagesmiete. Andere Tatbeiträge der Betreiber bestünden schließlich in der Organisation der Rotation der Betroffenen und ihrer entgeltlichen „Vermittlung“ innerhalb Deutschlands, seltener in der Rekrutierung und Einschleusung der Opfer nach Deutschland. Bei der Rotation zeigten sich die engen Verbindungen der Betreiber untereinander.

Nach Einschätzung von Interviewteilnehmern würden viele Betreiber erfahrungsgemäß zwar die Zwangssituationen der Betroffenen kennen oder zumindest einen entsprechenden Verdacht hegen, ignorierten dies aber aus geschäftlichen Gründen und profitierten damit indirekt von der Ausbeutung der ausländischen Betroffenen durch ihre Landsleute.

Sonstige Tatbegehungsmerkmale

Im Zusammenhang mit den einzelnen Tätergruppen konnten in den Strafakten in der Regel ein bis fünf Opfer festgestellt werden. Allerdings fanden sich auch zahlreiche Fälle mit elf bis 20 Opfern und 21 bis 50 Opfern (Mittelwert: 9).

Bei etwa einem Viertel der Betroffenen fanden sich Hinweise auf eine Rotation im Sinne eines (entgeltlichen) Wechsels des Prostitutionsorts; bei knapp der Hälfte konnte eine solche nicht mit Sicherheit ausgeschlossen

werden. In der schriftlichen Befragung geben die Teilnehmer an, Opfer von Menschenhandel seien oft bis fast immer einer solchen Verschiebung ausgesetzt. Für die Strafverfolgungsbehörden erhöht eine Rotation der Opfer die Komplexität der Ermittlungen: Aufgrund des Ortswechsels kann die Zuständigkeit einer anderen Polizeidienststelle oder Staatsanwaltschaft gegeben sein. Darüber hinaus kann die Lokalisierung und Identifizierung von Opfern und Tätern erschwert werden.

Die im Zusammenhang mit Menschenhandel häufig geschilderte, extreme Profitorientierung der Täter wurde durch die Untersuchung ebenfalls bestätigt. Dies zeigte sich zum einen darin, dass den Opfern regelmäßig weit über die Hälfte ihrer Einnahmen aus der Prostitution abgenommen wurden.⁶⁹ In 31 der untersuchten Verfahren fanden sich ferner Hinweise auf die entgeltliche Weitergabe mindestens eines Opfers. Soweit sich den Verfahren die gezahlte Summe entnehmen ließ, bewegte sich diese zwischen 250 Euro und 25.000 Euro (Mittelwert: 4.700 Euro). Schließlich wurde zahlreichen Opfern ein Vielfaches der durch Einreise und Unterbringung entstandenen Kosten in Rechnung gestellt. Nach Erkenntnissen der Expertengespräche sind die betroffenen Frauen für die Täter zu einer „Ware“ reduzierte Handlungsobjekte.

Vermutungen, nach denen im Zusammenhang mit Menschenhandelsverfahren insbesondere Polizeibeamte korruptionsanfällig sind, werden durch die Untersuchung in geringem Umfang gestützt. Hinweise auf Korruption fanden sich in insgesamt sechs der untersuchten Verfahren. In der schriftlichen Befragung betonen die Teilnehmer mehrheitlich, nur selten bis gelegentlich die Erfahrung gemacht zu haben, dass Täter vor einer polizeilichen Maßnahme (Kontrolle, Durchsuchung, Razzia) vorgewarnt worden waren. Andererseits lassen die Antworten den Schluss zu, dass die Mehrheit der Befragten eine solche Vorwarnung zumindest einmal erlebt hat. Überwiegend verneinen die Vertreter der Strafverfolgungsbehörden das Vorliegen von Strategien zur Vermeidung einer Verstrickung von Mitarbeitern ins Rotlichtmilieu.⁷⁰ Soweit entsprechende Strategien bejaht werden, bestehen diese in erster Linie in einem Rotationsverfahren der Sachbearbeiter.

⁶⁹ In der Aktenanalyse fanden sich bei 72% der Betroffenen Hinweise auf eine Abnahme des Prostitutionserlöses, in den übrigen Fällen konnte dies bis auf einen Fall nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Bei 205 Opfern behielten die Täter über 50% der Einnahmen ein.

⁷⁰ Polizeibeamte: 76%; Staatsanwälte: 94%.

Ferner bestätigen die Teilnehmer der schriftlichen Befragung überwiegend (87%) die These, der zufolge bordellartige Betriebe, in denen Opfer von Menschenhandel der Prostitution zugeführt werden, häufig durch Strohleute betrieben würden.

Sanktionierung

Nach den Ergebnissen der Aktenanalyse lässt sich Menschenhandel nicht als Einstiegsdelikt in kriminelle Karrieren bezeichnen. So waren 37% der Beschuldigten vorbestraft. Allerdings waren die meisten vorbestraften Beschuldigten zuvor nicht wegen Menschenhandels oder mit Menschenhandel in sachlichem Zusammenhang stehenden Delikten strafrechtlich in Erscheinung getreten. Die Aktenanalyse ergab, dass Menschenhandel im Falle einer Verurteilung relativ stark sanktioniert wird. So wurden überwiegend Freiheitsstrafen verhängt; diese lagen meist im mittel- und langfristigen Bereich. Die Dauer der freiheitsentziehenden Strafen betrug in den untersuchten Verfahren durchschnittlich 28 Monate, wobei die wegen Menschenhandels Verurteilten zu längeren Strafen verurteilt wurden (33 Monate) als die wegen sonstiger Delikte Verurteilten (21 Monate). Sobald der Strafhöhe nach eine Aussetzung zur Bewährung noch in Betracht kam, wurde diese – entsprechend gängiger Praxis – in der Regel verhängt.

B. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die dargestellten Untersuchungsergebnisse lassen die folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu:

- Die registrierten Fall- und Verfahrenszahlen zu Menschenhandel sagen wenig über das tatsächliche Ausmaß dieses Delikts aus. Obgleich innerhalb des Hellfeldes der Anteil der Opferanzeigen groß ist, muss aufgrund der strukturellen Zwangssituation der Betroffenen insgesamt von einem hohen Dunkelfeld ausgegangen werden. Aufgrund der Interdependenz von aktiver polizeilicher Informationsgewinnung, Ressourcen und Ermittlungszahlen spiegeln die Statistiken in besonderer Weise das Ausmaß der Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden wider. Vor diesem Hintergrund sind auch Schwankungen in den Ermittlungszahlen sowie unterschiedliche regionale Verteilungen zu sehen.
- Die sachgerechte Bearbeitung von Menschenhandelsverfahren hängt entscheidend von einer konzentrierten Sachbearbeitung in einem auf diesen Deliktsbereich spezialisierten Dezernat ab. Tatsächlich existiert

derzeit überwiegend eine Parallelzuständigkeit mehrerer Fachdezernate, von denen keines ausschließlich auf den Deliktsbereich Menschenhandel spezialisiert ist.

- Die Sachbearbeitung kann durch Richtlinien und Empfehlungen professionalisiert werden. Eine entsprechende bundesweite Einführung ist zu empfehlen.
- In der Praxis ist eine konsequente Nutzung der – zum Zeitpunkt der Untersuchung durch die AuslG-VwV geregelten – Möglichkeit, (potentiellen) Menschenhandelsopfern eine Frist zur freiwilligen Ausreise einzuräumen, zu empfehlen. Hierdurch kann die Gewinnung von Opferzeuginnen in solchen Fällen erleichtert werden, in denen ein Verdacht auf Menschenhandel zunächst nur aufgrund von Ermittlungsergebnissen unabhängig von entsprechenden Angaben der Betroffenen besteht. Angesichts der Erkenntnis, dass die Förderung der Aussagebereitschaft von Menschenhandelsopfern zeitintensive, vertrauensbildende Maßnahmen erfordert, erscheint es wünschenswert, eine Mindestfrist von vier Wochen zur Vorbereitung der freiwilligen Ausreise (wieder) einzuführen und gegebenenfalls zu verlängern. Für Opfer, die sich zu einer Mitwirkung als Zeuge im Strafverfahren bereit erklären, ist ein Bleiberecht bis Prozessende zu erwägen.
- Durch eine möglichst frühzeitige Zusammenarbeit der Polizei mit Fachberatungsstellen können die Betroffenen stabilisiert und ihre Aussagebereitschaft gefördert werden. Dies gilt auch für die Bestellung eines Rechtsbeistandes. Gleichzeitig ist eine ausreichende Finanzierung der Fachberatungsstellen notwendig. Derzeit profitiert nur ein geringer Teil der Betroffenen von entsprechenden Unterstützungsmaßnahmen.
- Die Untersuchung zeigt die zentrale Bedeutung von Opferzeugenaussagen für die Beweisführung auf. Bei den Vernehmungen von Opferzeugen muss verstärkt auf eine detaillierte und tatbestandsorientierte Vernehmung geachtet werden. Vorbehalte hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Opferzeugen, die sich allein aus deren „Nähe zum Rotlichtmilieu“ ergeben, sollten abgebaut werden.
- Bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Menschenhandelsverfahren besteht ein Professionalisierungsbedarf. Dies betrifft insbesondere die Dauer von Rechtshilfeersuchen, die mangelnde Kooperationsbereitschaft von ersuchten Ländern, Unsicherheiten in der Zusammenarbeit aufgrund mangelnden Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit der ersuchten Behörden sowie der Mangel an festen Ansprechpartnern.

- Die durch das 37. StrÄndG erfolgte Erweiterung der Qualifikationstatbestände um eine bandenmäßige Begehungsweise als Tatbestandsalternative des schweren Menschenhandels ist zu begrüßen, da dies eine typische Tatbegehungsweise von besonderem Gefährdungspotential darstellt.⁷¹ Gleiches gilt für die nunmehr eigenständige Strafbarkeit von Förderungshandlungen.⁷² Hierdurch lassen sich Handlungen erfassen, die im Vorfeld der eigentlichen Tatbegehung stattfinden und geeignet sind, dem Menschenhandel Vorschub zu leisten, die aber bislang nach den allgemeinen Beihilferegelungen nicht erfasst werden konnten.
- Die durch das 37. StrÄndG erfolgte Erweiterung des § 154c StPO, wonach künftig die Staatsanwaltschaft von der Strafverfolgung absehen kann, wenn ein Opfer einer Nötigung oder Erpressung (§§ 240, 253 StGB) diese anzeigt und hierdurch ein vom Opfer begangenes Vergehen bekannt wird, ist zu begrüßen. Sie kann dazu beitragen, die Aussagebereitschaft von Menschenhandelsopfern zu steigern. Die Änderung ist jedoch insoweit nicht weitgehend genug, als dass die Möglichkeit eines Absehens von Strafe von einer vorherigen Anzeige des Opfers abhängig gemacht wird. Wie die Aktenanalyse zeigt, entspricht diese Änderung der schon jetzt gängigen Praxis der Staatsanwaltschaften, in Menschenhandelsverfahren die gegen die Opfer wegen Verstoßes gegen das AuslG geführten Ermittlungsverfahren einzustellen. Im Sinne einer effektiveren Strafverfolgung von Menschenhandel wäre es sinnvoll, bei einem Verdacht auf Menschenhandel auch unabhängig von einer Anzeige des Opfers der Staatsanwaltschaft grundsätzlich die Möglichkeit zu geben, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt dem Opfer Straffreiheit wegen eventuell selbst begangener Straftaten zuzusichern.
- In den Befragungen wurde die Bedeutung der TKÜ für die Strafverfolgung von Menschenhandel betont. Vor diesem Hintergrund ist die durch das 37. StrÄndG erweiterte Möglichkeit der TKÜ auf alle Qualifikationstatbestände sowohl des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 Abs. 3, 4 und 5 StGB) als auch des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 Abs. 3 StGB), soweit es sich um Verbrechen handelt, zu begrüßen.⁷³

⁷¹ Vgl. den durch das 37. StrÄndG neu geschaffenen § 232 Abs. 3 Nr. 3 StGB.

⁷² Vgl. den durch das 37. StrÄndG neu geschaffenen § 232a StGB.

⁷³ Vgl. Art. 2 Nr. 2 StrÄndG.

C. Kontaktadresse

**Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht,
Freiburg i. Brsg.**

*Dr. Annette Louise Herz, LL.M.
Juristin*

Günterstalstraße 73
D-79100 Freiburg

Fon.: +49/761/7081-1
Fax.: +49/761/7081-294

Email: a.herz@mpicc.de
WWW: <http://www.mpicc.de>