

Nationaler Aktionsplan Menschenhandel

1. Kurze Einführung

FIM - Frauenrecht ist Menschenrecht befürwortet die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans (NAP) und möchte mit dieser Eingabe einen Beitrag zur inhaltlichen Ausgestaltung leisten. Dieses Papier soll die vom Bundesverband KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. - dargelegten Punkte einerseits um zusätzliche Aspekte ergänzen, andererseits aber auch dort vorgebrachte Empfehlungen in ihrer Bedeutung nochmal untermauern.

Unser Papier fasst zentrale Erkenntnisse und Probleme auf Grundlage von jahrzehntelanger Erfahrungen in der Arbeit im Opferschutz bei Menschenhandel sowie als hessische Koordinierungsstelle (seit 1999) zusammen. Unser Ziel ist es, ganz konkrete Probleme aus der praktischen Arbeit ins Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger*innen zu bringen und praxisnahe Maßnahmen anzuregen.

2. Fachliche Kenntnisse

Unter dem Begriff Menschenhandel versammeln sich diverse Delikte und unterschiedlichste Ausbeutungsverhältnisse in oft unerwarteten Konstellationen – und häufig sind sie sehr schwer zu erkennen. Deshalb ist es umso wichtiger, gut über die rechtlichen Rahmenbedingungen informiert zu sein, (eigene) Stereotype zu reflektieren und Kenntnisse über die besonderen Lebensumstände und Bedrohungslagen zu haben, um Hinweise wahrnehmen und ihnen angemessen begegnen zu können. Das Fehlen dieser Kenntnisse bei den Fachkräften führt immer wieder zu gravierenden Fehlern: Beispielsweise werden bei Polizeieinsätzen Opfer nicht identifiziert, oder Opferzeug*innen mangelhaft betreut oder gar im Verfahren retraumatisiert. So scheitern immer wieder Strafverfahren, weil stark belastete Opfer vermeidbaren Strapazen ausgesetzt und nicht ausreichend stabilisiert werden. Um das unabdingbare Fachwissen aufzubauen, sind strukturell verankerte Maßnahmen nötig. Die engagierte und kompetente Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit, die vom KOK, der Servicestelle Arbeit und Leben, ECPAT und den Fachberatungsstellen in den Bundesländern sowie in Zukunft dem DIMR geleistet wird, darf dabei nur einer von mehreren Bausteinen sein.

Anregungen:

- Die Wissensvermittlung zum Thema Menschenhandel muss strukturell verankert werden: Für alle Berufsgruppen mit Berührungspunkten zum Thema Menschenhandel, vor allem auch für Richter*innen und Staatsanwält*innen, sollte eine Qualifizierungspflicht geschaffen und eine Integration der Themenbereiche in die Curricula von Studium, Aus- und Fortbildung umgesetzt werden. Zu nennen sind hier insbesondere Verwaltungsakademien, Ausbildungsgänge der Justizbeamt*innen, der Polizei (u.a. Bundespolizei, Zoll, FKS, Opferschutzbeauftragte) und Jurist*innen, Dolmetschende, Migrationsbehörden und Flüchtlingsbehörden.
- Regelmäßige gemeinsame Schulungen und Austauschtreffen aller Akteure sollten fest vereinbarter Arbeitsstandard werden.

3. Ressourcenausstattung in der Strafverfolgung und im Hilfesystem

Der Zusammenhang ist offensichtlich: Dort, wo mehr Ressourcen in die Ermittlungsarbeit gegen Menschenhandel und in die Hilfestrukturen für Betroffene investiert werden, werden mehr Betroffene identifiziert und besser begleitet, finden mehr Strafverfahren statt und werden erfolgreich abgeschlossen – mit der Verurteilung der Täter*innen. In den meisten Fällen jedoch arbeiten die Akteure im Opferschutz bei Menschenhandel mit knappen Ressourcen, kurzfristiger Projektbefristung und personellen Unterbesetzungen. Obwohl auch von Seiten der Polizei immer wieder betont wird, dass für die sozialarbeiterische Betreuung der Betroffenen ein Bereitschaftsdienst rund um die Uhr nötig wäre, ist das mit der bestehenden Ressourcenausstattung weit von der Umsetzbarkeit entfernt. Die Folge: Von der Polizei aufgegriffene Opfer tauchen ab (Instabilität, Überforderung, Sicherheitsfragen), wenn sie nicht zeitnah betreut werden. Auch kommt es immer wieder vor, dass Fachberatungsstellen Betreuungsanfragen für Opfer aus Mangel an Kapazitäten abweisen müssen. Auch die Ermittlungsbehörden selbst werden durch mangelnde Ressourcen in ihrer Arbeit behindert: Da für aufwändigere Ermittlungen die Mittel fehlen, stützen sich auch Prozesse meist allein auf den Personenbeweis und hängen von oft traumatisierten und psychisch instabilen Zeug*innen ab. Das gefährdet den erfolgreichen Ausgang des Verfahrens.

Anregungen:

- Alle im Opferschutz tätigen Stellen müssen personell und materiell langfristig abgesichert werden: Die personellen und finanziellen Ressourcen müssen aufgestockt und an steigende Bedarfe z.B. im Bereich des Handels mit Kindern, Arbeitsausbeutung, Ausbeutung im digitalen Bereich angepasst werden.
- Das Hilfesystem sollte im Rahmen des Verweismechanismus um einen rund um die Uhr erreichbaren Bereitschaftsdienst ausgeweitet werden.
- Die Entlohnung von Sozialarbeitenden muss nach den im sozialen Bereich üblichen Sätzen für die Arbeit mit besonders schwieriger Klientel erfolgen.
- Die Finanzierung der Fachberatungsstellen muss neben sozialarbeiterischer Arbeit auch rechtliche und traumatherapeutische Beratung einschließen und Sicherheitsaspekte für die Beratungsstelle abdecken (angemessen abgesicherte IT-Ausstattung, auf Gefährdungssituationen abgestimmte und entsprechend ausgestattete Räumlichkeiten, Schulungen zur Mitarbeiter*innensicherheit etc.)

4. Spezialisierung in den Strafverfolgungsbehörden

Fachlich qualifizierte und feste Ansprechpartner*innen bei Behörden und gewachsene Kooperationsbeziehungen mit dem Hilfesystem sorgen für kurze Wege und flüssige Abläufe. In einigen kleineren Bundesländern werden sehr gute Erfahrungen mit zentralen Ansprechpersonen beim LKA gemacht. Leider ist das die Ausnahme: Oft ist von Seiten der Ermittlungsbehörden lediglich für klassische sexuelle Ausbeutung Erwachsener eine klare Zuständigkeit gegeben. Gerade bei kleineren Dienststellen wird der Deliktbereich Menschenhandel oft zusätzlich zu anderen Deliktbereichen betreut. Die Zuständigen können sich aus Kapazitätsgründen meist nicht ausreichend einarbeiten und sind schnell überfordert. Einzelne Behördenmitarbeiter*innen arbeiten sich aus persönlicher Motivation intensiv ein, jedoch führt das Rotationsprinzip dazu, dass dieses Wissen sowie gewachsene Vertrauens- und Kooperationsbeziehungen immer wieder verloren gehen. Hinzu kommt, dass die Ausbeutung häufig an mehreren verschiedenen Orten stattfand und auch aus diesem Grund die zuständige Behörde nur schwer zu ermitteln ist. So müssen Fachkräfte im Opferschutz oft viel Zeit und Energie investieren, um überhaupt die richtige Ansprechperson zu finden, um bürokratische Fragen zu klären. Dadurch gehen oft einige Wochen ins Land, bevor wichtige Hilfen wie medizinische und existenzielle Versorgung für schwer belastete Betroffene anlaufen können.

Anregungen:

- In allen Bundesländern müssen spezialisierte, überregional zuständige Sonderkommissariate und Sonderstaatsanwaltschaften für Menschenhandel eingerichtet werden.
- Das Rotationssystem in Behörden muss für Mitarbeitende im Bereich Menschenhandel ausgesetzt werden, um gewachsene Kooperationsbeziehungen zu erhalten.
- Der operative Opferschutz sollte an einen im Bundesland zentralisierten Zeugenschutz angebunden werden.
- In den Sozialbehörden sollten feste, geschulte Ansprechpersonen etabliert werden.

5. Rolle der Fachberatungsstellen im Strafverfahren

Menschenhandelsnetzwerke sind nicht selten international agierende, kriminelle Organisationen, die umfassende Kontrolle und Gewalt gegen die Opfer ausüben, zum Zweck der Ausbeutung und um die Gefügigkeit der Opfer sicherzustellen. Obwohl offensichtlich ist, dass in diesen Zusammenhängen eine massive Gewaltbereitschaft und ein hoher Organisationsgrad besteht, sind Mitarbeiter*innen von Fachberatungsstellen im Verfahren unzureichend geschützt. Ihnen fehlt eine ihrer Bedeutung für den Ausgang des Verfahrens angemessene und strukturell verankerte Rolle im Prozess: Opferschutzfachkräfte müssen bislang in der Rolle eines Beistands agieren, so wie jede beliebige Privatperson, und genießen auch kein Zeugnis- oder Aussageverweigerungsrecht oder andere definierte Prozessrechte.

Um ihre persönliche Sicherheit nicht zu gefährden, müssen Opferschutzfachkräfte ihre Arbeit einschränken, denn wenn sie eine Klient*in beispielsweise zur Aussage begleiten, muss ihr Name in die Akte aufgenommen werden. Diese erhält die Strafverteidigung der Gegenseite. Auf diesem Wege wird den Täter*innen der Name bekannt – ein unkalkulierbares Risiko für die Fachkraft. Wenn die Opferschutzfachkraft jedoch zu ihrem eigenen Schutz auf die Begleitung verzichtet, steigt das Risiko, dass eine psychisch instabile Opferzeug*in die Vernehmung nicht bewältigt und der Prozess platzt. Auch die beim Gericht verortete psychosoziale Prozessbegleitung (PsychPbG) stellt keine gute Alternative dar, denn Betroffene von Menschenhandel können aufgrund ihrer spezifischen Erfahrungen nur sehr schwer neu Vertrauen fassen und ziehen sich schnell zurück, wenn ihnen Situationen zu unberechenbar erscheinen. Andererseits werden die Opfer vor eine sehr schwierige Wahl gestellt: Wenn sie sich durch ihre vertraute Berater*in der Fachberatungsstelle begleiten

lassen möchten, gilt diese Person als Repräsentant*in der Öffentlichkeit, also muss der Prozess generell auch für Publikum geöffnet werden. Auch dies ist eine Hürde für die Opferzeug*in.

Eine vertrauensvolle und stabilisierende Beziehung der Opferzeug*in zu einer Opferschutzfachkraft stellt oft die Grundlage für die Befähigung zur Aussage vor Gericht dar. Diese durch intensive Arbeit und langfristige Begleitung aufgebaute Stabilisierung sollte nicht ausgerechnet in dem entscheidenden Moment – dem Gerichtsprozess – gefährdet werden. Angesichts all dieser Probleme, die sich auch negativ auf das Verfahren auswirken, braucht es dringend eine institutionell definierte und den Sicherheitsanforderungen entsprechende Rolle für den Opferschutz.

Anregungen:

- Mitarbeitende im Opferschutz aus dem sozialen Bereich brauchen ein Zeugnisverweigerungsrecht – analog zum Zeugnisverweigerungsrecht anderer Berufsheimnisträger wie zum Beispiel der Drogenhilfe.
- Fachberatungsstellen müssen eine festgelegte Rolle im Strafverfahren erhalten und mit Rechten ausgestattet werden, die die Sicherheit und Anonymität der Fachkräfte gewährleisten.

6. Sicherstellung der Qualifikation der im Verweismechanismus tätigen Stellen

Menschenhandel ist ein Thema, das für emotionalisierte öffentliche Debatten sorgt. Leider geraten dadurch in der Öffentlichkeit die Sachlichkeit und professionelle Standards schnell aus dem Blick. In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass vermehrt religiös motivierte oder ideologisch gefärbte Initiativen gegen Menschenhandel entstehen. Sie werden in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit und Opferschutz tätig, halten dabei aber nicht unbedingt grundlegende Arbeitsstandards ein. Die Folgen: Klient*innen werden durch fachlich nicht qualifizierte Arbeit gefährdet, mitunter auch durch moralische Urteile gegängelt oder retraumatisiert. Die besondere Bedrohungslage wird nicht angemessen berücksichtigt, teilweise wird die Betreuung von Ehrenamtlichen ohne entsprechende Ausbildung geleistet. Auch besteht oft keine Transparenz zur Finanzierung und es gibt Diskussionen im Netzwerk, dass hiermit unbekannte Akteure aus dem Ausland mit spezifischen ideologischen und politischen Konzepten Einfluss auf die Hilfestrukturen nehmen. Gleichzeitig erscheint gerade Behörden die Zusammenarbeit zunächst attraktiv, weil die Erreichbarkeit und die personelle Ausstattung dieser Initiativen oft besser ist als die der öffentlich geförderten Träger. So sorgen diese neuen Initiativen für Verwirrung in den bestehenden Kooperationsbeziehungen und behindern teilweise durch die mangelnde Professionalität und das unsystematische Agieren die Ermittlungsarbeit und die Strafverfahren. Außerdem nehmen diese Akteure

durch emotionalisierende, moralisierende und verkürzte Darstellungen Einfluss auf die öffentliche Debatte und damit mittelbar auch auf die politische Entscheidungsfindung.

Anregungen:

- Menschenrechte und weltanschauliche Neutralität müssen als Grundsätze in der Entwicklung von Standards der Kooperationspartner im Verweismechanismus festgehalten werden (siehe bereits bestehende Standards des KOK).
- Kompetente Kooperationspartner müssen im Verweismechanismus klar benannt werden. Auch öffentlich sollten diese Akteure als vertrauenswürdige und seriöse Ansprechstellen erkennbar sein, zum Beispiel durch eine Zertifizierung.
- Ein standardisierter Identifizierungsmechanismus unter Beachtung aller potenziellen Opfergruppen sollte erarbeitet werden.

7. Gesetzesänderungen

Unsere Erfahrung zeigt, dass häufig rechtliche Regelungen der Umsetzung der Opferrechte und der Verfolgung der Täter im Weg stehen. Das beginnt schon mit der Strafrechtsnorm zum Menschenhandel in §§232ff: Sie ist so komplex formuliert, dass Jurist*innen oft Schwierigkeiten mit der Auslegung haben – in der Folge entstehen auch Probleme bei der Anwendbarkeit von Opferrechten und bezüglich des Gleichheitsgrundsatzes.

Spezifische Opferrechte orientieren sich am Straftatbestand und der Berechtigung zur Nebenklage. Die Anklage wegen höherwertigeren oder anderen Straftaten führt zwar zu Verurteilungen, aber nicht zur Gewährung spezifischer Opferrechte, die aktuell nur Betroffenen von Menschenhandel zukommen.

Werden sie als Zeug*innen angefragt, dann stehen sie im Verfahren oft unter hohem Druck, denn da der Personenbeweis eine zu hohe Bedeutung hat und Sachbeweise nur selten ermittelt werden können, steht und fällt das Verfahren mit ihrer Aussage. Für psychisch oft sehr instabile, traumatisierte Menschen ist das sehr schwer zu bewältigen. Auch die Bedenkfrist, die Opfer von Menschenhandel zusteht, sollte nicht von der Einschaltung der Polizei abhängig gemacht werden. Diese Praxis entspricht nicht dem EU-rechtlichen Sinne. Da Opfer zudem oft durch Drohungen gegen Angehörige im Herkunftsland von der Aussage abgehalten werden, müsste auch im Sinne der Strafverfolgung das Recht geschaffen werden, gefährdete Familienangehörige ohne Vorbedingungen nach Deutschland zu holen.

Anregungen:

- Alle rechtlichen Grundlagen sollten auf die Umsetzung von Opferrechten geprüft werden.
- Strafverfahren müssen sich stärker auf Sachbeweise stützen
- Die Notwendigkeit der Unmittelbarkeit vor Gericht sollte im Sinne des Schutzes der Opfer überprüft werden. Hier sollte zumindest der rechtliche Rahmen, zum Beispiel mittels Videovernehmung etc., besser ausgeschöpft werden.
