

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

JURISTISCHE FAKULTÄT

FRANZ-VON-LISZT-HAUS

Prof. Dr. Joachim Renzikowski
Professur für Strafrecht und Rechtsphilosophie/Rechtstheorie

Prof. Dr. Joachim Renzikowski
Jur. Fakultät, Martin-Luther-Univ., 06099 Halle



5. Juni 2016

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU (BT-Drs. 18/4613)
zum Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD (Ausschuss-Drs. 18(6)217)
zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland (BT-Drs. 18/3256)

I. Einleitung – Ebenen des Menschenhandels und die Pyramide der Ausbeutung

1. Die Änderung der §§ 232 ff. StGB ist überfällig, da die Frist zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. 4. 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI¹ bereits am 6. 4. 2013 abgelaufen ist. Eine Gesetzesänderung sollte sich freilich nicht auf die bloße Ergänzung der Ausbeutungsformen beschränken und dadurch Schwachpunkte der bisherigen Regelung zu vertiefen.² Wenn der Anspruch einer rationalen Regelung erhoben werden soll, kommt der Gesetzgeber nicht umhin, sich zunächst Klarheit über die Phänomene des Menschenhandels und der Ausbeutung zu verschaffen, um sodann ein systematisches Konzept zu entwerfen.

Bereits phänotypisch muss man zwischen verschiedenen Handlungsebenen des Menschenhandels unterscheiden: Die *Nachschubebene* betrifft die Rekrutierung der Opfer, die *Logistikebene* betrifft die Weitergabe der Opfer bis zur eigentlichen Ausbeutung, der *Basisebene*. Die Frage der Strafbarkeit und Strafbedürftigkeit stellt sich auf jeder Ebene. Der Grundgedanke der internationalen Vorgaben ist eine Vorverlagerung der Strafbarkeit vor die Basisebene und eine weitgehende Erfassung der Nachschubebene und der Logistikebene unabhängig von einem Ausbeutungserfolg. Dadurch soll die Strafverfolgung arbeitsteilig operierender Täter erleichtert werden. Menschenhandel im international üblichen Sprachgebrauch bezieht sich auf die Nachschubebene und auf die Logistikebene. Die strafrechtliche Regelung der Ausbeutung in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen wird dabei vorausgesetzt. Es wäre völlig unverständlich, weshalb etwa die schlichte An-

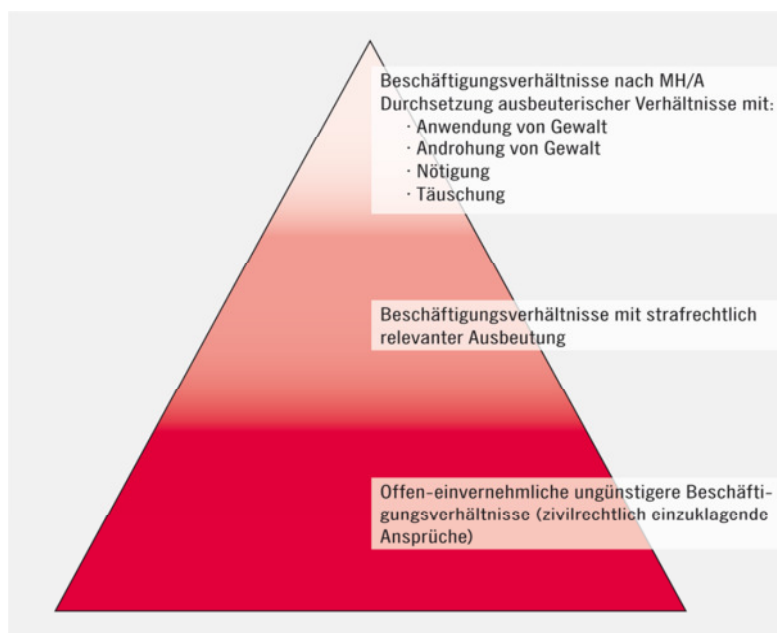
¹ ABl. Nr. L 101 v. 15. 4. 2011, S. 1 ff.; dazu eingehend *Lindner*, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa, 2014, S. 144 ff.

² Krit. etwa *Renzikowski/Kudlich*, ZRP 2015, S. 45 ff.

werbung von anderen Personen zu einer rechtlich völlig unbedenklichen Tätigkeit strafbar sein sollte.

Das geltende Recht bildet dieses Phänomen nicht ab. So bestraft § 232 StGB entgegen der Gesetzesüberschrift keineswegs den „Handel“ mit Menschen,³ sondern – mit Ausnahme der Alternative des Sichbemächtigen in Abs. 4 Nr. 2 – durchweg Handlungen, die unmittelbar zu einer Beeinträchtigung der sexuellen Selbstbestimmung führen.⁴ Tathandlung des § 232 StGB ist das „Bringen zu“ einer der bezeichneten Ausbeutungsformen, also eine wie auch immer näher zu bestimmende Einwirkung des Täters auf das Opfer.⁵ Damit werden die Logistikebene und die Basisebene der Ausbeutung miteinander vermengt. Der Menschenhandel im eigentlichen Sinn fällt unter § 233 a StGB, zu dem sachlich auch § 232 Abs. 4 Nr. 2 StGB gehört, der eine qualifizierte Form der Rekrutierung der Opfer beschreibt. § 232 StGB gehört dagegen materiell zu den Sexualdelikten des 13. Abschnitts. Es ist ein Verdienst des Entwurfes, dass § 232-neu diese Konfusion zum Teil beendet.

Die Ausbeutung selbst lässt sich mit dem Bild der Pyramide veranschaulichen.⁶ Norbert Cyrus hat dieses Bild für die Arbeitsausbeutung entwickelt, aber es lässt sich unschwer auf alle anderen Ausbeutungsformen übertragen.



³ Berechtigte Kritik an dieser „Falschetikettierung“ bereits bei *Schroeder*, JZ 1995, S. 232 (238); s. ferner *Eisele* in: Schönke/Schröder, StGB, 29. Aufl. 2014, § 232 Rn. 6; *Fischer*, StGB, 63. Aufl. 2015, § 232 Rn. 2.

⁴ *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 232 Rn. 7; *Fischer*, § 232 Rn. 2a; *Kudlich* in: LK-StGB, 12. Aufl. 2013, § 232 Rn. 3; *Schroeder*, NJW 2005, S. 1393 (1395).

⁵ Vgl. BGH, NStZ 2011, S. 157 f.; OLG Celle, NStZ-RR 2013, S. 144.

⁶ S. *Cyrus/De Boer*, Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung, in: KOK (Hrsg.), Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, März 2011 (unter: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/studie-menschenhandel.pdf> – abgerufen am 4. 6. 2016), S. 41 (48 f.).

Der Vorteil dieser Metapher ist, dass die regelungsbedürftigen Erscheinungsformen der Ausbeutung schnell offensichtlich werden. Den Sockel bilden die Fälle einvernehmlicher Beschäftigung, die in verschiedenen Aspekten ungünstigere Bedingungen bietet, aber noch nicht strafrechtlich relevant sein muss. Die Ausnutzung einer Zwangslage wird hier noch nicht vorausgesetzt. Es kann verschiedene Gründe geben, weshalb jemand freiwillig zu ungünstigen Bedingungen arbeitet. Schon allein dadurch verbessert er seine Marktsituation gegenüber denjenigen, die dazu nicht bereit sind. Wenn eine derartige Ausbeutung verdeckt stattfindet, können nicht nur die Auftraggeber, sondern auch die Anbieter von Schwarzarbeit zusätzlich dadurch profitieren, dass Sozialversicherungsabgaben und Steuern hinterzogen werden. Die mittlere Ebene bilden die Fälle, in denen sich jemand in einer Situation der Verletzlichkeit (vgl. § 291 StGB: Zwangslage, Unerfahrenheit, Mangel an Urteilsvermögen, Willensschwäche) auf ungünstige Arbeitsbedingungen einlässt. Die Spitze der Pyramide bilden die Fälle des klassischen Menschenhandels, d.h. offen erzwungener Ausbeutung durch Sklaverei und Zwangsarbeit, die zumeist mit Nötigung oder Freiheitsberaubung einhergehen. Die Metapher der Pyramide illustriert, dass die Fälle des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung nur einen kleinen Anteil ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse ausmachen. Wer sich darauf beschränkt, verfehlt die Dynamik der Arbeitsausbeutung und vergibt so auch die Möglichkeit, angemessene Konzepte zu effektiver Prävention und Intervention zu entwickeln.

2. Arbeitsausbeutung ist ein kontinuierliches Phänomen mit fließenden Übergängen zwischen den einzelnen Ebenen.⁷ Dabei kommt es weniger auf das wachsende Missverhältnis zwischen Arbeitsleistung und Entgelt als auf die Zunahme des auf die Betroffenen ausgeübten Drucks an – mit dem sich dann etwa im Fall der Sklaverei auch die denkbar schlechtesten Arbeitsbedingungen durchsetzen lassen. Arbeitsausbeutung beginnt, wenn die objektiven Mindestkriterien der „decent work“ unterschritten werden, und endet in „forced labour“. „Forced labour“ reicht dabei von subtilem Druck, in dem eine Notlage oder persönliche Bedrängnis ausgenutzt werden, über Arbeitsverhältnisse, die vom Arbeitnehmer nicht frei beendet werden können (z.B. Schuldknechtschaft) bis hin zu nackter Gewalt. Maßgeblich für „forced labour“ ist der Zwang, so dass Zwangsarbeit nicht schon mit niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen gleichgesetzt werden kann. Außerdem kommt es durchaus vor, dass ein Arbeitsverhältnis zunächst freiwillig eingegangen wird und erst im Laufe der Zeit zu Ausbeutung mutiert.

Das Bild der Pyramide veranschaulicht nicht nur die ganze Bandbreite des sozialen Phänomens der Arbeitsausbeutung. Darüber hinaus wird deutlich, dass entsprechende Strafvorschriften unterschiedlich begründet werden müssen. Schutzgut des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft nach § 233 StGB ist insbesondere die berufliche und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit.⁸ Die schlimmsten Formen der Ausbeutung wie Sklaverei und Leibeigenschaft verletzen die Menschenwürde, wie es auch in der Präambel des Palermo-Protokolls ausgedrückt wird.⁹ Alle diese Schutzgüter sind Individualrechtsgüter. Eine Ebene tiefer, beispielsweise beim Lohnwucher, verschieben sich die Gewichte etwas. § 291 StGB soll den Einzelnen in einer individuellen Schwächesituation vor wirtschaftlicher Ausbeutung schützen.¹⁰ Da jedoch für die betreffende Person das Wuchergeschäft im konkreten Fall die bessere Alternative sein kann als der Ruin, geht es nicht mehr ausschließlich um Individualrechtsgüter. Vielmehr schränkt das Wucherverbot die Privatautonomie

⁷ Instruktiv dazu *van Voorhout*, *Utrecht Law Review* 3 (2007), S. 59 ff.

⁸ S. BGH, *NStZ* 2011, S. 157; *Steenfatt*, *Der strafrechtliche Schutz des Arbeitnehmers vor einer Beschäftigung unter ungünstigen Arbeitsbedingungen*, 2010, S. 131; *Fischer*, § 233 Rn. 2.

⁹ *Kudlich* in: *LK-StGB*, § 233 Rn. 2

¹⁰ Vgl. *Fischer*, § 291 Rn. 3; *Kindhäuser*, *NStZ* 1994, S. 105 f.

des Bewucherten ein, indem es ihm mögliche Auswege aus seiner Zwangslage versperrt.¹¹ Auf diese Weise soll verhindert werden, dass eine überlegene Partei ihre Bedingungen auf Kosten der schwächeren Partei durchsetzt. Es geht also um Vertragsparität als Voraussetzung für einen funktionierenden Markt, mithin (auch) um eine überindividuelle Schutzrichtung.¹² Auf der untersten Ebene der Arbeitsausbeutung geht es um den Schutz des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme, also um Rechtsgüter der Allgemeinheit. So sollen etwa die §§ 15 a AÜG, 10 SchwarzarbzG Anreize zur illegalen Beschäftigung von Ausländern verhindern und damit Lohndumping bekämpfen.¹³ In einer liberalen Gesellschaft kann Konkurrentenschutz für sich genommen nicht als rechtlich schützenswertes Interesse akzeptiert werden. Jedoch ist ein funktionierender Arbeitsmarkt dann ein schutzwürdiges Gut, wenn auf diese Weise bestimmte soziale Mindeststandards durchgesetzt werden sollen.¹⁴ Es liegt auf der Hand, dass solche Mindeststandards gerade gegenüber Konkurrenten verteidigt werden müssen, die sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil versprechen, dass sie diese Standards unterbieten.

Art. 2 Abs. 3 RL ordnet die Betteltätigkeit den erzwungenen Dienstleistungen zu. Hier deckt das Bild der Pyramide wichtige Unterschiede zur Arbeitsausbeutung auf. Die Spitze der Pyramide ist gleich: Auch zur Bettelei kann man andere mit Gewalt oder Drohung nötigen. Ein Unterschied zur Zwangsarbeit besteht hier nur in der Tätigkeit. Dagegen ist die Ausbeutung auf den unteren Ebenen, d.h. ohne Zwang, anders strukturiert. Es sind keine Standards denkbar, wie Bettelei angemessen ausgeübt werden sollte, sieht man einmal vom Unterlassen von Belästigungen ab, die nach § 118 Abs. 1 OWiG geahndet werden können.¹⁵ Der Idee nach ist Betteln keine abhängige Beschäftigung, die für eine Art Arbeitgeber ausgeübt wird. Aus diesem Grund kann eine ökonomische Ausbeutung dem Begriff nach beispielsweise darin gesehen werden, dass eine bettelnde Person einen wesentlichen Teil ihrer Einkünfte irgendwelchen Hinterleuten abliefern muss, die die Bettelei in einem bestimmten Gebiet organisieren.

3. In das Bild der Pyramide lässt sich auch die ganze Bandbreite der Prostitution integrieren. Auf der untersten Ebene finden sich die Fälle freiwilliger sexueller Dienstleistungen zu in verschiedener Hinsicht ungünstigen Bedingungen, die aber nicht unbedingt auch schon strafrechtlich relevant sein müssen. Es kann verschiedene Gründe geben, weshalb sich jemand freiwillig zu ungünstigen Bedingungen prostituiert, ganz abgesehen von den vielfältigen Abhängigkeiten im Milieu. So lange es beispielsweise eine Nachfrage nach ungeschützten sexuellen Kontakten gibt, wird es Prostituierte geben, die ihre Marktsituation dadurch verbessern, dass sie zu solchen Praktiken bereit sind – und dann auch entsprechend verdienen können. Zu der nächsten Ebene gehören die Fälle, in denen sich

¹¹ Ein einschlägiges Beispiel ist die Grundsatzentscheidung des BGH (BGHSt 43, S. 53 ff.) aus dem Jahr 1997 zum Lohnwucher. Ein Bauunternehmer hatte zwei tschechische Grenzgänger als Maurer zu einem Bruttostundenlohn von 12,70 DM beschäftigt. Der Tariflohn betrug 19,05 DM pro Stunde; seine deutschen Arbeitnehmer entlohnte der Bauunternehmer mit 21 DM pro Stunde. Der BGH bewertete die untertarifliche Bezahlung als strafbaren Wucher. Für die „Opfer“ gab es jedoch gute Gründe für eine Tätigkeit in Deutschland. Beide erzielten auf diese Weise ein monatliches Einkommen von ca. 2.000 DM, das in der Tschechischen Republik der oberen Mittelklasse entsprach. Durch die Annahme einer sittenwidrigen Ausbeutung wurde den tschechischen Bauarbeitern somit eine – aus ihrer Sicht lukrative – Einnahmequelle genommen, denn die Vorstellung ist illusorisch, dass sie in Deutschland eine Beschäftigung zum Tariflohn hätten realisieren können. Vgl. dazu auch *Bernsmann*, JZ 1998, S. 629 (633).

¹² S. *Panaris* in: MüKo-StGB, 2. Aufl. 2014, § 291 Rn. 1 f.

¹³ Vgl. BT-Drs. 7/3100, S. 5.

¹⁴ Vgl. auch BT-Drs. 6/2303, S. 9 f.

¹⁵ Dieser Aspekt betrifft Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und ist für die Ausbeutung nicht relevant.

jemand in einer Situation der Verletzlichkeit auf ungünstige Bedingungen einlässt. Viele Prostituierte stammen aus einem gestörten familiären Umfeld und haben bereits am eigenen Leib sexuellen Missbrauch erfahren. Personen mit einem geringen Selbstwertgefühl und Bildungsdefiziten oder auch Drogenabhängigkeit können leicht dem Reiz eines angeblich schnellen Verdienstes erliegen und schließlich in die Hände von Zuhältern geraten, die sie mit subtilem Druck überwachen und ausbeuten. Die schlimmste Form der Prostitution an der Spitze der Pyramide bilden die Fälle des klassischen Menschenhandels und der Zwangsprostitution.¹⁶ Letztlich funktioniert auch die Prostitution nach Marktgesetzen. Geht es darum, in möglichst kurzer Zeit möglichst viel Geld zu verdienen – was die Sex-Industrie aber nicht von anderen wirtschaftlichen Betätigungen unterscheidet –, dann sind Prostituierte permanent dem Risiko der Ausbeutung unter schlechten Arbeitsbedingungen ausgesetzt – und das umso mehr, je schwächer ihre Position ist (z.B. fehlende Aufenthaltserlaubnis usw.). Diese Risiken und Gefahren sind aber nicht per se mit allen Formen der Prostitution im gleichen Ausmaß verbunden, sondern sie hängen wesentlich von den Bedingungen ab, unter denen sie ausgeübt wird. Diese Bedingungen sind zudem nicht „naturgegeben“, sondern häufig Folge staatlicher Vorschriften.¹⁷ Schon aus diesem Grund greift jeder Regelungsvorschlag von vornherein zu kurz, der wie der vorliegende Entwurf die Art und Weise der Reglementierung von Prostitution völlig ignoriert.

4. Die Ausnutzung anderer Personen zur Begehung strafbarer Handlungen fällt aus diesem Rahmen. Das geltende Recht erfasst die einschlägigen Verhaltensweisen als Beteiligung an einer Straftat in der Form der mittelbaren Täterschaft (§ 25 Abs. 1 Alt. 2 StGB) oder der Anstiftung (§ 26 StGB). Der Strafgrund der Beteiligung wird heute von der ganz h.M. ungeachtet der strafrechtsdogmatischen Differenzen aus der von der Haupttat verletzten Rechtsposition abgeleitet. Mittelbare Täterschaft ist die Verletzung eines Rechtsguts durch ein Werkzeug. Anstiftung ist Teilnahme an einer fremden Rechtsgutsverletzung.¹⁸ Art. 2 Abs. 3 RL macht darauf aufmerksam, dass man die Ausnutzung anderer zur Begehung strafbarer Handlungen auch als Rechtsverletzung gegenüber diesen Personen selbst ansehen kann,¹⁹ zumindest dann, „wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen“ (Art. 2 Abs. 2 RL). In Hinblick auf die Beziehung zwischen Teilnehmer und Haupttäter sind Anstiftung und Beihilfe grundsätzlich neutral. Allerdings kann man durchaus die oberste Ebene der Ausbeutung beschreiben. Es sind die Fälle, in denen jemand mehr oder weniger gezwungen wird, Straftaten zu begehen. Hier wird häufig mittelbare Täterschaft in Betracht kommen. Unterhalb dieser Ebene ist Ausbeutung als Rechtsbegriff nicht möglich. Zwar ist es durchaus denkbar, dass jemand etwa in dem Sinn ausgebeutet wird, dass er selbst ein hohes Entdeckungsrisiko eingeht, aber nur eine ge-

¹⁶ Näher dazu *Caldwell/Galster/Kanics/Steinzor, Nadia: Capitalizing on transition economics: the role of the Russian mafia in trafficking women for forced prostitution*, in: *Williams* (Hrsg.): *Illegal Immigration and Commercial Sex: The New Slave Trade*, 1999, S. 42 ff.; *Shannon, Prostitution and the mafia: the involvement of organized crime in the global sex trade*, *ibid.*, S. 119 ff.; *Williams, Trafficking in women and children: a market perspective*, *ibid.*, S. 145 ff.; *Heine-Wiedemann/Ackermann, Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen*, 1992, S. 137 ff., 162 ff.; *Hofmann, Menschenhandel*, 2002, S. 85 ff.; *Niesner/Anonuevo/Aparicio/Sonsiengchai-Fenzel, Ein Traum vom besseren Leben: Migrantinnenerfahrungen, soziale Unterstützung und neue Strategien gegen Frauenhandel*, 1997, S. 154 ff.

¹⁷ Instruktiv *O'Connell Davidson, Prostitution, Power and Freedom*, 1998, S. 20 ff.

¹⁸ So etwa die „akzessorietätsorientierte Verursachungstheorie“ der h.L., vgl. BGHSt 4, S. 355 (358); *Joecks* in: *MüKo-StGB*, Vor §§ 26, 27 Rn. 10 und 16 f.; *Heine/Weißer* in: *Schönke/Schröder*, Vor §§ 25 ff. Rn. 16; auf – durchaus strittig – Einzelheiten kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

¹⁹ Was als Phänomen auch schon dem geltenden Recht nicht fremd ist – so kann die Tatbegehung in mittelbarer Täterschaft kraft Nötigungsherrschaft gegenüber dem Tatmittler zugleich eine Tat nach § 240 StGB darstellen.

ringe Belohnung erhält. Ein Anspruch auf gerechte Beuteverteilung oder angemessenen Verbrecherlohn kann es aber schon deshalb nicht geben, weil sich die Rechtsordnung dadurch zu sich selbst in Widerspruch setzen würde. Für nichtige Geschäfte (§ 134 BGB) stellt das Recht kein Forum zur Verfügung (s. auch § 817 S. 2 BGB).

II. Kritik der einzelnen Vorschriften

Im Mittelpunkt der folgenden Analyse steht der Änderungsantrag der CDU/CSU. Auf den ursprünglichen Gesetzesentwurf wird nicht mehr näher eingegangen.²⁰

1. Allgemeines

Grundsätzlich zu begrüßen ist der Ansatz einer Entflechtung des Menschenhandels i.S. der Rekrutierung der Opfer von der eigentlichen Ausbeutung, der besonders in § 232-neu seinen Ausdruck findet. Dieser Ansatz entspricht nicht nur dem internationalen Sprachgebrauch und der Terminologie der bekannten Strafgesetzgebungen in Europa, sondern böte auch die Möglichkeit, einige der bisherigen Probleme zu lösen. Diese Differenzierung wird durch den neuen Entwurf indes nur zum Teil vorangebracht, gleichzeitig aber durch das – versteckte – Festhalten an den alten Tatbeständen wieder verschleiert. Ein systematischer Zugriff auf den Menschenhandel ist das nicht! Insoweit führt der Hinweis (Begründung, S. 21) nicht weiter, die bisherigen §§ 232, 233 StGB enthielten strafwürdigen Regelungsgehalt – wäre es anders, dann wären diese Vorschriften verfassungswidrig. Eine Einarbeitung in einen neuen Entwurf ist daher grundsätzlich in Ordnung. Es kann aber nicht darum gehen, die einzelnen Alternativen der §§ 232, 233 StGB da und dort zu wiederholen, zumal ein Verzicht auf die Bestrafung der bisher erfassten Verhaltensweisen von niemandem gefordert worden ist.

Nicht gelungen sind die Strafvorschriften gegen die Ausbeutung als solche. Auch wenn zwischen verschiedenen Graden der Ausbeutung unterschieden wird, fehlt weiterhin ein grundsätzlicher systematischer Zugriff. Vielmehr sind die Vorschriften unübersichtlich. Es wird schematisch an den bisherigen Schutzaltersgrenzen festgehalten, die sich nicht im Hinblick auf jede Ausbeutungsform gleichermaßen begründen lassen. Sexuelle Ausbeutung etwa ist etwas anderes als die Ausbeutung der Arbeitskraft. Unangemessene Arbeitsbedingungen sind noch keine sklavereiähnlichen Verhältnisse. Ebenso schematisch wird auch am Regelungsgehalt des bisherigen § 232 StGB festgehalten, was zu Überschneidungen führt: Sachverhalte werden doppelt bestraft, ohne dass klar wird, wo der spezifische Unrechtskern liegt. Die Bezüge zum Sexualstrafrecht oder zur Beteiligungsformendogmatik der §§ 25 StGB ff. sind überhaupt nicht reflektiert. Eine weitere Ungereimtheit ist die sich durch alle Strafvorschriften ziehende Strafschärfung bei gewerbsmäßigem Verhalten, d.h. Handeln mit Gewinnerzielungsabsicht. Wenn Ausbeutung ökonomisch verstanden wird (so bereits BT-Drs. 15/4048, S. 12) und folglich immer eine zumindest erstrebte Bereicherung des Täters verlangt, ist kein Fall vorstellbar, in dem der Täter handelt, um sich zu bereichern, und gleichzeitig keine dauerhafte Gewinnerzielungsabsicht verfolgt. Diese Überlegung spricht nicht notwendig gegen die Strafschärfung bei Gewerbsmäßigkeit an sich. Vielmehr wird das Grundproblem eines Ansatzes offenbar, Ausbeutung durchweg durch eine ökonomische Brille zu betrachten – als ob Menschenrechtsverletzungen einen fairen Preis haben könnten.

²⁰ Zur Kritik s. etwa *Renzikowski/Kudlich*, ZRP 2015, S. 45 ff.

1. § 232-neu: Menschenhandel

§ 232-neu ist zunächst einmal ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Der Menschenhandel im Sinne einer Rekrutierung der Opfer wird von der eigentlichen Ausbeutung abgekoppelt. Auch die Überschrift „Menschenhandel“ stimmt jetzt.

Die Norm ist aber unübersichtlich und beim ersten Lesen schwer verständlich. Zweifelhaft ist auch, ob wirklich alle Ausbeutungsformen in den Nr. 1-3 in Kurzfassung wiedergegeben müssen, wenn doch dafür durchweg eigene Tatbestände vorgesehen sind. Wie es sehr viel klarer geht, zeigt § 104 a StGB-Österreich:

(1) Wer eine volljährige Person mit dem Vorsatz, dass sie ausgebeutet werde (Abs. 3), unter Einsatz unlauterer Mittel (Abs. 2) gegen diese Person anwirbt, beherbergt oder sonst aufnimmt, befördert oder einem anderen anbietet oder weitergibt, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.

...

(3) Ausbeutung umfasst die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung durch Organentnahme, die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Ausbeutung zur Bettelerei sowie die Ausbeutung zur Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen.

Zu § 232-neu Abs. 1 Satz 1

Die Tathandlungen entsprechen dem bisherigen § 233 a StGB. Auch die Alternative des „Aufnehmens“ wird unverändert beibehalten, obwohl ihre Bedeutung umstritten ist. Zum Teil wird „Aufnehmen“ als eine auf Dauer angelegte Gewährung von Wohnung aufgefasst,²¹ womit kein Unterschied mehr zum „Beherbergen“ auszumachen ist. Ein eigener Anwendungsbereich ergibt sich aus dem englischen („receipt“) und französischen („accueil“) Text des Palermo-Protokolls. Aufnehmen heißt dann „in Empfang nehmen“. Für diese Auslegung spricht sich nun auch die Begründung aus (S. 24 f.).

Überraschenderweise führt die neue Fassung jedoch zu einer Einschränkung der Strafbarkeit gegenüber § 233 a StGB. Nach dem bisherigen Recht ist es nicht erforderlich, dass sich das Opfer, das für die spätere Ausbeutung rekrutiert werden soll, bereits in einer Zwangslage usw. befindet. Die Vorschrift soll ihrem Schutzzweck nach gerade (auch) die Fälle erfassen, in denen das Opfer durch die Tat erst in eine Situation gebracht wird, in der es sich einer Ausbeutung nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt widersetzen kann.²² Künftig sollen aber nur noch Personen erfasst werden, die sich bereits in einer Zwangslage oder auslandsspezifischer Hilflosigkeit befinden. Gerade die problematischen Fälle, in denen das Opfer zum Zweck der Ausbeutung erst in eine hilflose Lage gebracht wird, sind nach dem neuen Recht allenfalls über die Teilnahmevorschriften als Anstiftung oder Beihilfe, nicht jedoch als originäre Täterschaft strafbar. Diese Beschränkung der Strafbarkeit wird von der Begründung (S. 26 f.), die lediglich auf § 232 StGB in seiner geltenden Fassung Bezug nimmt, nicht reflektiert.

Die Gesetzesfassung ist in einem weiteren Punkt misslungen. Der Wortlaut von § 232-neu Abs. 1 stellt, etwa im Gegensatz zu § 232 Abs. 1 S. 1 StGB in der geltenden Fassung, nicht klar, ob diese

²¹ Zur Kritik s. etwa *Renzikowski/Kudlich*, ZRP 2015, S. 45 ff.

²² So *Fischer*, § 233 a Rn. 4; *Kudlich* in: LK-StGB, § 233 a Rn. 14.

Zwangslage auch noch zum Zeitpunkt der Ausbeutung bestehen muss. Der Hinweis auf die weiteren Ausbeutungstatbestände reicht nicht aus, weil dort nicht oder nicht zutreffend bestimmt wird, was „Ausbeutung“ eigentlich ist und weil in Abs. 1 Nr. 1 – 3, im Gegensatz zu den §§ 232 a-neu – 233 a-neu, nicht von einer Zwangslage usw. die Rede ist.

Kritik verdient schließlich die Schutzaltersgrenze von 21 Jahren für alle Ausbeutungsformen. Zunächst einmal passt die Schutzaltersgrenze nicht zu den §§ 180 Abs. 2, 182 Abs. 2 StGB, die ein Schutzalter von 18 Jahren voraussetzen. Nun lässt sich eine U-21-Regelung insbesondere für die Ausübung der Prostitution durchaus begründen²³, aber hieran zeigt sich nur die unabwiesbare Notwendigkeit, einer Abstimmung der Vorschriften mit dem Sexualstrafrecht. Für die anderen Formen der Ausbeutung, die nicht mit einem vergleichbaren Gefährdungspotential einhergehen, lässt sich eine U-21-Regelung dagegen nicht begründen, sondern sie führt zu erheblichen Friktionen. Das gilt vor allem für das Ausnutzen einer Person zu mit Strafe bedrohten Handlungen.

Zu den einzelnen Ausbeutungsformen der Nr. 1 – 3

Die gesetzliche Fassung der einzelnen Ausbeutungsformen ist in hohem Maße unklar. Abs. 1 Nr. 1 ist als Tatbestandsmerkmal die „Ausbeutung“ vorangestellt. Materiell betrachtet geht es um die Ausnutzung von Unfreiheit.²⁴ In diesem Sinne heißt „Ausbeuten“, jemanden zum eigenen Vorteil auszunutzen.²⁵ Kennzeichnend dafür ist die Behandlung des Ausgebeuteten als Objekt, als Sache statt als Person. Der Vorteil des Ausbeuters, der nicht notwendig materieller Natur sein muss, liegt in dem Nutzen, den er aus der Missachtung der Rechte des Opfers zieht, ein Vorteil, den er bei der Respektierung des Opfer als Person nicht erlangen würde. Genau das meinen das Palermo-Protokoll und die RL, wenn sie in ihren Präambeln die grundlegende Bedeutung der Menschenrechte beschwören. Man könnte sich also Abs. 1 Nr. 1 in ihrer Ausformulierung ersparen, wenn darunter jede Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung zu sehen wäre, die im 13. Abschnitt bereits detailliert geregelt wird. Insoweit dürfte sogar ein erklärender Hinweis in der Gesetzesbegründung ausreichen (vgl. nur das österreichische Recht).

Die in Nr. 1 genannte „Ausbeutung“ meint aber etwas anderes, nämlich wirtschaftliche Ausbeutung, die in zweierlei Hinsicht verstanden wird (Begründung, S. 28). Zum einen geht es um die Erlangung übermäßiger Vermögensvorteile beim Täter,²⁶ zum anderen um wirtschaftliche Nachteile beim Opfer, weil ihm kein angemessener Teil der Einnahmen aus seiner Tätigkeit verbleibt. Wenn Menschenhandel nach den internationalen Vorgaben eine Menschenrechtsverletzung sein soll, dann geht es aber gerade nicht nur um eine wie auch immer geartete schlechte Bezahlung (Ausbeutung im ökonomischen Sinn), sondern um die Verletzung der Selbstbestimmung. An dieser Unklarheit leidet schon das geltende Recht.²⁷ In aller Deutlichkeit: Die Weitergabe von Kindern zum sexuellen Missbrauch dürfte „wertungsmäßig“ ein klarer Fall von Menschenhandel zu sein, ist es derzeit und nach dem Entwurf aber nur, wenn dafür mit Geld bezahlt wird! Die Begründung nennt ausdrücklich als Fall der Ausbeutung die „Vermietung“ von Kindern zum sexuellen Missbrauch (S. 28). „Der Täter“, so heißt es weiter, „würde aus dieser Handlung einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen, wo-

²³ S. etwa *Renzikowski* in: MüKo-StG, § 232 Rn. 4; abl. *Fischer*, § 232 Rn. 17; *Kudlich* in: LK-StGB, § 232 Rn. 6.

²⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 2 RL: „Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen.“

²⁵ Vgl. *Brockhaus-Wahrig*, Deutsches Wörterbuch. Erster Band, A – BT, 1980, Stichwort: Ausbeuten.

²⁶ Vgl. etwa §§ 180 a Abs. 2 Nr. 2, 181 a Abs. 1 Nr. 1, 291 StGB. In diesem Sinne bereits BT-Drs. 15/4048, S. 12.

²⁷ Vgl. *Renzikowski* in: MüKo-StGB, § 232 Rn. 47 ff.

hingegen das Opfer unentgeltlich handelt bzw. Handlungen an sich dulden lassen muss.“ Diese Argumentation impliziert die Möglichkeit des sexuellen Missbrauchs von Kindern ohne wirtschaftliche Ausbeutung, etwa wenn ihnen eine hohe Summe dafür bezahlt würde. Damit provozieren die Entwurfsverfasser die Frage nach einem gerechten Preis für Kindesmissbrauch – eine absurde Frage! Ebenso abwegig wäre die Überlegung, wie viel jemand für die Begehung einer Straftat „verdient“. Drogenkurriere²⁸ sind auch dann Menschenhandelsopfer, wenn sie mit einer durchaus hohen Summe für ihren riskanten Einsatz gewonnen werden. Erwägungsgrund 11 der RL betont hier ausschließlich die aufgrund einer Zwangslage fehlende Freiwilligkeit; von wirtschaftliche Überlegungen ist keine Rede.²⁹

Verfehlt ist die Definition der Ausbeutung als „gewissenlos“ im Sinne einer „Nutzung ohne Rücksicht auf die persönlichen oder wirtschaftlichen Belange des Opfers ... bzw. ohne Rücksicht auf die Folgen für dieses“ (Begründung, S. 28). Gewissenlosigkeit ist kein Gegenstand des Rechts. Die Rechtsordnung schreibt kein gewissenhaftes Handeln, noch weniger ein „reines Gewissen“ vor, sondern erwartet aus gutem Grund „nur“ ein äußerlich rechtmäßiges Verhalten. Nähme man zudem die Argumentation ernst, so würde derjenige kaum gewissenlos handeln, der eine andere Person durch eine schlecht bezahlte Tätigkeit oder durch die Ausnutzung zu einer Straftat vor dem Verhungern bewahrt.

Sprachlich unschön ist die Formulierung in § 232-neu Abs. 1 Nr. 2 „in Verhältnissen ...“. International üblich ist die Ausdrucksweise „sklavereiähnliche Bedingungen“ oder „slavereiähnliche Verhältnisse“. „Entsprechen“ bedeutet ja gerade nicht Gleichheit. Der Unterschied zum „Ähneln“ ist unklar. Die Begründung (S. 31) vermittelt keine weitere Klärung. Man könnte sich die Differenzierung in Nr. 2 und 3 auch ersparen, wenn man die verschiedenen Formen der Arbeitsausbeutung gesondert entsprechend der Pyramide der Ausbeutung unter Strafe stellen würde, was aber nur zum Teil geschehen ist.

Inbesondere: Die ausbeuterische Beschäftigung (§ 232-neu Abs. 1 S. 1 Nr. 1 b i.V.m. S. 2)

Die Neufassung unternimmt den Versuch, die Pyramide der Arbeitsausbeutung abzubilden, indem unter der oberen Ebene, die durch Sklaverei usw. repräsentiert wird, die ausbeuterische Beschäftigung geregelt wird. Dieser Versuch ist jedoch völlig missglückt und führt in der Praxis ebenfalls zu einer erheblichen Einschränkung der Strafbarkeit.

Wie bisher in § 233 StGB wird eine Beschäftigung zu Arbeitsbedingungen gefordert, die in einem auffälligen Missverhältnis zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen stehen. Der wichtigste Indikator hierfür ist der Arbeitslohn. In Anlehnung an die Rechtsprechung zum Lohnwucher³⁰ hat sich insoweit ein Lohnabstand von 1/3 etabliert.³¹ Demgegenüber beschränkt die Begründung die Unangemessenheit des Arbeitslohnes auf eine Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns um 50 %. „In der Regel“ (Begründung, S. 30) soll ein auffälliges Missverhältnis künftig bei einem

²⁸ Zu diesem Beispiel Erwägungsgrund 11, ABl. Nr. L 101 v. 15. 4. 2011, S. 2.

²⁹ Ibid.

³⁰ Vgl. BGHSt 43, S. 53 ff. m. Anm. *Bernsmann*, JZ 1998, S. 630 ff. und *Renzikowski*, JR 1999, S. 166 ff.; BAGE 130, S. 338 ff. m. Anm. *Kohte*, JR 2010, S. 551 f.; BGH, NJW 2010, S. 1972 (1973 f.); LAG Berlin, NZA-RR 1998, S. 392; OLG Köln, NSTZ-RR 2003, S. 212 f.; *Rixen* in: Ignor/Rixen, § 8 Rn. 9 f.

³¹ Vgl. *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 233 Rn. 8; *Renzikowski* in: MüKo-StGB, § 233 Rn. 31.

Stundenlohn von derzeit 4,25 € liegen. Das ist in objektiver Hinsicht eine deutliche Einschränkung gegenüber der bisherigen Rechtslage.

Die Ausnahme zu dieser Regel ergibt sich aus dem besonderen subjektiven Tatbestandselement des rücksichtslosen Gewinnstrebens. Rücksichtslos soll ein „übersteigertes Gewinnstreben“ sein, „das keine Rücksicht auf die persönlichen oder wirtschaftlichen Belange des Opfers bzw. keine Rücksicht auf die Folgen für dieses nimmt“ (Begründung, S. 30). Diese Formulierung ist fast wortgleich wie die Schein-Definition von „gewissenlos“ (Begründung, S. 28). Irgendein sinnvoller Inhalt ist dem Merkmal nicht zu entnehmen. Gewöhnlich würde man annehmen, dass jemand, der einer anderen Person einen Hungerlohn zahlt, keine Rücksicht auf deren Interessen nimmt. Demzufolge wäre jede Ausbeutung rücksichtslos – was denn auch sonst. Nun aber ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut die Notwendigkeit, in jedem Einzelfall nach Rücksichtslosigkeit zu fahnden, denn § 232-neu Abs. 1 S. 2 setzt, wenn man das Gesetz ernst nimmt, implizit voraus, dass es auch rücksichtsvolle Ausbeuter geben kann! Eine solche Tatbestandsalternative ist unanwendbar.

Davon abgesehen ist ungereimt, dass auf dieses besondere Merkmal, wenn es schon die Ausbeutung durch eine Beschäftigung kennzeichnen soll, bei der Bettelei und bei der Begehung von Straftaten verzichtet wird, obwohl auch diese Alternativen Fälle der Ausbeutung von Arbeitskraft sind (vgl. § 233 StGB).

Zu § 232-neu Abs. 2

Eine Neuheit gegenüber § 233 a StGB ist die Alternative der List in § 232-neu Abs. 2 Nr. 1. List ist jedes Verhalten, das darauf abzielt, unter geschicktem Verbergen der wahren Absichten und Umstände die Ziele des Täters durchzusetzen.³² Die Anwendung von List dürfte der Regelfall des Menschenhandels sein, denn wird kaum vorkommen, dass Täter das Opfer über die Umstände seiner Ausbeutung vollständig aufklären.

§ 232 a-neu Abs. 2 Nr. 2 entspricht dem bisherigen § 232 Abs. 4 Nr. 2 StGB, aber jetzt stimmt die Einordnung, denn diese Alternative betrifft die Rekrutierung der Opfer. Neu ist die Vertatbestandlichung der Beihilfe zum Sichbemächtigen als eine weitere Form der Täterschaft. Entgegen der Begründung (S. 33) reicht diese Alternative weit über die Fälle eines „Verkaufs“, also des Menschenhandels in wörtlicher Bedeutung, hinaus. Vorschub leisten ist jedes Schaffen günstiger Bedingungen.³³ Damit werden alle Formen der Teilnahme an der „Erlangung der Kontrolle“ zu Täterschaft aufgewertet. So weit geht Art. 2 RL nicht.

2. § 232 a-neu: Zwangsprostitution

Diese Vorschrift betrifft originär eine Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung und gehört daher nicht in den 18. Abschnitt. Die verfehlte Einordnung führt außerdem dazu, dass sie nicht mit den Vorschriften über die Ausbeutung von Prostituierten (§ 180 a StGB) und die Zuhälterei (§ 181 a StGB) abgestimmt ist. Hier aber ergeben sich vielfältige Überschneidungen. Der Widerspruch zwischen der Schutzaltersgrenze von 18 Jahren in §§ 180 Abs. 2, 182 Abs. 2 StGB und der U-21-Regelung bleibt dabei bestehen. Unklar bleibt weiterhin, was „Ausbeutung“ in Abs. 1 Nr. 2 sein soll

³² Vgl. *Renzikowski* in: MüKo-StGB, § 232 Rn. 74.

³³ Vgl. *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 233 a Rn. 5; *Fischer*, § 233 a Rn. 3; *Kudlich* in: LK-StGB, § 233 a Rn. 5.

(s. bereits oben). Zur erhofften Tatbestandseinschränkung für U-21-Opfer (so die Begründung, S. 36 f.) ist dieses Merkmal untauglich, denn es provoziert die absurde Frage, wieviel ein sexueller Übergriff gegenüber einem Kind (§ 176 StGB) wert ist (so ausdrücklich Begründung, S. 37: „unvertretbares Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung“).

Die Unklarheit bei der „Ausbeutung“ hat sich auch im Gesetzestext niedergeschlagen. § 232-neu Abs. 1 S. 1 Nr. 1 stellt die Ausbeutung sowohl der Prostitution als auch den sonstigen sexuellen Handlungen, bei denen dieses Merkmal nicht mehr auftaucht, voran. Nach der Begründung (S. 36) ist die davon abweichende Formulierung in § 232 a-neu, die dem bisherigen § 232 StGB entspricht, gewählt, um deutlich zu machen, dass bei der Prostitution eine gesonderte Ausbeutung des Opfers (vgl. etwa § 181 a Abs. 1 Nr. 1 StGB) nicht mehr festgestellt werden muss. Beides passt nicht zusammen.

Mit der neuen Tathandlung des „Veranlassens“ wird weitgehend am bisherigen Regelungsgehalt des § 232 StGB festgehalten. Inwieweit sich „Dazu-Bringen“ und „Veranlassen“ voneinander unterscheiden sollen, ist nicht ersichtlich, gerade wenn nach der Begründung (S. 35) jede „verwerfliche Beeinflussung der Willensentschlussfreiheit des Opfers“ erfasst werden soll. In gängigen Wörterbüchern der deutschen Sprache etwa wird „Veranlassen“ erläutert als „jemanden dazu bringen, etwas zu tun“. Der von der Begründung (S. 19) zur Kenntnis genommenen Kritik der Praxis an der alten Fassung der Tathandlung trägt die Neufassung also keine Rechnung.

§ 232 a-neu Abs. 6 betrifft die Freierstrafbarkeit, die offensichtlich auch ins Sexualstrafrecht gehört. Eine Verbesserung ist, dass der Freier nicht die Umstände des Menschenhandels kennen, sondern nur eine Zwangslage ausnutzen muss (z.B. auch Drogenstrich). Von der Tatbestandsbeschreibung unterscheidet sich die Straftat des Freiers nicht von dem in anderem Zusammenhang neu geplanten § 179-neu Abs. 1 Nr. 2.³⁴ Die vorgesehene Tatbestandsalternative des „Sexuellen Missbrauchs unter Ausnutzung besonderer Umstände“ lautet:

(1) Wer unter Ausnutzung einer Lage, in der

1. ...

2. eine andere Person im Falle ihres Widerstandes einen erheblichen Nachteil befürchtet,

3. ...

sexuelle Handlungen an dieser Person vornimmt oder an sich von dieser Person vornehmen lässt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren.

Diese Alternative soll gerade auch solche Fälle erfassen, in denen das Opfer den Sexualkontakt aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen erduldet. Das ist der typische Fall der Nachfrage nach Menschenhandelsopfern. Die fehlende Abstimmung zeigt sich in einem milderem Strafraumen nach § 232 b-neu Abs. 6. Soll der Freier von Zwangsprostituierten ernstlich privilegiert werden? Möglicherweise ist ja auch der Strafraumen von § 179-neu zu hoch. Daran zeigt sich, dass eine systematische und widerspruchsfreie Abstimmung mit dem Sexualstrafrecht unumgänglich ist. Alles andere führt zu Ungereimtheiten und Wertungswidersprüchen.

Die geplante bereichsspezifische Kronzeugenregelung überzeugt nicht. Es bleibt unklar, wie sie sich zu sonstigen strafbaren Verletzungen der sexuellen Selbstbestimmung verhält. Gegenüber dem

³⁴ BR-Drs. 162/16. Der Anlass für eine Gesetzesänderung ergibt sich aus Art. 36 der Istanbul-Konvention, vgl. dazu *Isfen*, ZIS 2015, S. 217 ff.; die folgende Überlegung gilt erst recht, wenn man sich dafür entscheiden sollte, bereits das fehlende Einverständnis für sich genommen ausreichen zu lassen. In diese Richtung etwa *Hörnle*, GA 2015, S. 313 ff.

geplanten § 179-neu Abs. 1 Nr. 2 StGB läuft sie ins Leere, was bedeuten würde, dass sie überhaupt keinen Anwendungsbereich hätte – außer man billigt § 232 b-neu Abs. 6 eine Sperrwirkung zu, aber mit welcher plausiblen Begründung? Sollen „normale“ Prostituierte weniger schutzwürdig sein als Zwangsprostituierte? Im Hinblick auf minderjährige Prostituierte stellt sich diese Frage bereits nach dem geltenden Recht (s. § 182 Abs. 2 StGB), worauf die Begründung (vgl. S. 39 f.) nicht eingeht. Wie weit sollte diese Sperrwirkung reichen? Müsste sie nicht das gesamte Sexualstrafrecht erfassen, d.h. auch Fälle, in denen der Freier eine Prostituierte vergewaltigt?

Ungereimt ist schließlich, dass für den Nutznießer von Arbeitsausbeutung (einschließlich der Ausbeutung von Betteltätigkeiten und strafbaren Handlungen) keine Kronzeugenregelung vorgesehen wird, obwohl die geltend gemachten Gründe, wenn sie denn überhaupt Gewicht haben sollen, hier auch einschlägig sind.

3. § 232 b-neu: Zwangsarbeit

Die Gleichsetzung der Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen (Nr. 1) mit sklavereiähnlichen Ausbeutungsverhältnissen (Nr. 2) überzeugt nicht. Sie erzwingt schon aufgrund des hohen Strafrahmens – wie übrigens auch schon nach dem bisherigen Recht³⁵ – eine teleologische Reduktion auf solche Konstellationen, in denen das Opfer der Disposition des Arbeitgebers überlassen ist. Auch die Gesetzesüberschrift spricht für diese Auslegung. Aber das ist gerade sklavereiähnlich. Dadurch aber wird der Anwendungsbereich der „schlichten“ Ausbeutung der Arbeitskraft viel zu sehr beschränkt. Eine Regelung zur Ausbeutung der Arbeitskraft sollte vielmehr die Pyramide der Ausbeutung vollständig abbilden. Unklar ist das Verhältnis zu § 10 a SchwarzArbG, der ebenfalls die Beschäftigung von Menschenhandelsopfern zu unangemessenen Arbeitsbedingungen bestraft, allerdings mit einer wesentlich niedrigeren Strafe.

Die unangemessenen Arbeitsbedingungen werden nicht näher konkretisiert, obwohl das möglich und nach dem Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 103 Abs. 2 GG) auch geboten wäre. Hier hätte sich der inzwischen etablierte 1/3-Abstand zum Tariflohn an, während die Begründung (vgl. S. 30) einen Abstand von 50 Prozent favorisiert. In Betracht kommt weiterhin eine erhebliche Missachtung von Arbeitsschutzvorschriften. Die abweichende Begründung (S. 30) nennt keine sachlichen Aspekte, weshalb das nicht möglich sein sollte.

Von der Ausbeutung durch Bettelei (Abs. 1 Nr. 3) dürften Kleinkunstdarbietungen nicht erfasst sein, bei denen der Leistungsaspekt nicht im Vordergrund steht. Eine Gesetzesumgehung ist damit leicht möglich. Im Übrigen stellt sich das Problem einer teleologischen Reduktion auf sklavereiähnliche Verhältnisse auch hier.

Tathandlung ist nunmehr das „Veranlassen“ anstelle des „Dazu-Bringens“ nach § 233 StGB. Ein sachlicher Unterschied besteht nicht.

³⁵ Vgl. Böse in: NK-StGB, 3. Aufl. 2014, § 233 Rn. 9; Eisele in: Schönke/Schröder, § 233 Rn. 9; Eydner, NStZ 2006, S. 10 (13 f.); Rixen in: Ignor/Rixen, Handbuch Arbeitsstrafrecht, 2. Aufl. 2008, § 8 Rn. 35 f.

4. § 233-neu: Ausbeutung der Arbeitskraft

Die Einführung eines Straftatbestandes für „schlichte“ Arbeitsausbeutung wäre diskutabel. Entsprechend dem Bild der Pyramide würde dadurch die mittlere Ebene der Arbeitsausbeutung abgebildet. Jedoch wird diese von der Gesetzesüberschrift getragene Erwartung nicht erfüllt.

Die Begründung (S. 43) rechtfertigt den erheblichen Strafrahmensprung zwischen § 232 b-neu und § 233-neu allein mit der Einflussnahme auf die Entscheidung des Opfers, was angesichts der Weite des „Veranlassens“ nicht überzeugt.³⁶ Beide Tatbestände setzen das Ausnutzen einer Zwangslage usw. voraus. Nach dem Bild der Pyramide der Ausbeutung besteht der Unterschied zwischen „schlichter“ Arbeitsausbeutung und schwerer Arbeitsausbeutung darin, dass erstere die Ausbeutung durch unangemessene Arbeitsbedingungen und die zweite sklavereiähnliche Verhältnisse erfasst. Eine klare Systematik müsste die Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen aus § 232 b-neu entfernen und dürfte ebenso wenig auf die Beeinflussung abstellen. Vielmehr muss die Grenze zwischen sklavereiähnlichen Zwangsarbeitsverhältnissen und schlichter Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen (unabhängig von einer Zwangslage des Opfers) gezogen werden.

Die Tatbestandsformulierung von § 233-neu Abs. 1 Nr. 3 StGB ist zu weit. Beispiele: Ein Student schickt seinen Kommilitonen zum „Organisieren“ von Literatur für die Hausarbeit in die Bibliothek. Ein Jugendlicher schickt einen anderen auf eine Mutprobe zum Klauen in den Supermarkt. Dabei ist ausgemacht, dass die Beute geteilt wird. In beiden Beispielen profitiert der Anstifter wirtschaftlich, denn das Diebesgut muss er nicht selbst kaufen (vgl. auch Begründung, S. 31). Vor allem im zweiten Beispiel hätte man nicht nur gegenüber den §§ 242, 26 StGB eine zusätzliche Strafbarkeit, sondern auch einen deutlich erhöhten Strafrahmen. Allein die Formulierung im Plural dürfte daran nichts ändern, weil unklar ist, ob die Beteiligung an einer einzelnen Tat erfasst wird oder nicht.³⁷ Die RL dürfte solche Fälle nicht im Sinn haben, denn den anderen Ausbeutungsalternativen entspricht ein wie auch immer auf Dauer gerichtetes Verhalten. Als Einschränkung kommt daher in Betracht, dass entweder die Einwirkung selbst gewerbsmäßig erfolgt oder auf fortgesetzte Taten gerichtet ist.

Auch die U-21-Altersgrenze ist nicht zu begründen, soweit es um die sonstige Ausbeutung der Arbeitskraft geht. Im Gegensatz zur Ausübung der Prostitution wird man beispielsweise Spargelstechen kaum als gefahrgeneigte Arbeit bezeichnen können.

Bei Abs. 2 Nr. 3 StGB ist der Strafrahmensprung zu hoch. Das Vorenthalten von Lohn mag man als qualifizierenden Umstand bewerten, aber mit einer schweren körperlichen Misshandlung oder der Herbeiführung einer Todesgefahr ist es im Unwertgehalt nicht zu vergleichen.

Die Alternativen nach § 233-neu Abs. 5 überzeugen nicht. Vermittlung ist die Rekrutierung der Opfer, also materiell keine Ausbeutung. Eine entsprechende Tatbestandsalternative wäre in § 232-neu einzufügen. Die Vermietung wird nach dem Gesetzeswortlaut selbst dann bestraft, wenn der Vermieter eine außerordentlich günstige Miete berechnet. Im subjektiven Tatbestand genügt nämlich bedingter Vorsatz, d.h. das billigende Inkaufnehmen, dass der Mieter Opfer von Arbeitsaus-

³⁶ Immerhin wird die Kritik der Praxis insofern berücksichtigt, dass es für § 233-neu nicht mehr auf irgendeine Beeinflussung des Opfers ankommt, sondern schon das bloße Ausnutzen genügt.

³⁷ Zum vergleichbaren Streit bei § 125 Abs. 1 StGB s. *Schäfer* in: MüKo-StGB, § 125 Rn. 20 m.w.N.

beutung ist. Dass ein Mieter, der einen angemessenen Mietpreis verlangt und die ausbeuterische Beschäftigung kennt, ohne Vorsatz handelt (so Begründung, S. 47), träge nur dann zu, wenn der subjektive Tatbestand Absicht voraussetzen würde. Im Übrigen ist nicht erkennbar, welchen Unrechtsgehalt die Vermietung zu einem angemessenen Preis enthält. Strafwürdig wäre ohne Zweifel die Vermietung von minderwertigem Wohnraum zu überhöhten Preisen, aber diese Sachverhalte werden zum großen Teil bereits von § 291 Abs. 1 Nr. 1 StGB abgedeckt.

5. § 233 a-neu: Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung

Freiheitsberaubungen zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft liegen sachlich so nahe bei der Ausbeutung durch sklavereiähnliche Verhältnisse, dass man diese Alternative mit § 232 b-neu zusammenführen sollte. Ein sachlicher Unterschied ist hier nicht erkennbar; die Doppelbestrafung ist überflüssig.

Davon abgesehen gehört § 233 a-neu Abs. 1 Nr. 1 ins Sexualstrafrecht, denn es handelt sich um eine besonders schwere Form der Zuhälterei. Die erhöhte Strafdrohung passt dafür durchaus.

III. Die Straffreistellung der Opfer von Menschenhandel

Art. 8 RL sieht „im Einklang mit den Grundsätzen der nationalen Rechtsordnung“ eine Befugnis der Strafverfolgungsbehörden vor, von der Verfolgung der Beteiligung von Menschenhandelsopfern „an strafbaren Handlungen [abzusehen], zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren, gezwungen sahen“.³⁸ Auf diese Weise sollen die Menschenrechte der Opfer geschützt, ihre weitere Viktimisierung vermieden und sie zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden ermutigt werden. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die Strafverfolgung der Opfer wegen Taten in Zusammenhang mit Menschenhandelsdelikten mit dem Auftrag, ihre Menschenrechte zu schützen, kollidiert. Die „Vexierlogik“ des Menschenhandels – die Betroffenen sind Opfer und Täter zugleich³⁹ – behindert nicht nur die Kooperation der Opfer mit den Strafverfolgungsbehörden, sondern unmittelbar auch den Schutz der Opfer selbst: Wer sich gegenüber den staatlichen Behörden aus Furcht vor Bestrafung nicht als Menschenhandelsopfer zu erkennen gibt, kann nicht geschützt werden. Mit entsprechenden Drohungen, sie an die staatlichen Behörden auszuliefern, fällt es den Tätern leicht, die Opfer unter Druck zu setzen.

§ 154 c-neu Abs. 2 StPO nennt künftig ausdrücklich die neuen Strafvorschriften nach §§ 232-neu ff.; das ist ein Fortschritt. Gleichwohl steht das Absehen von der Strafverfolgung im Ermessen der Staatsanwaltschaft und ist nicht obligatorisch. Das Gericht hat keine vergleichbare Einstellungsmöglichkeit. Bei dieser Rechtslage ist das Angebot von Straffreiheit als Gegenleistung für Kooperation für die Betroffenen kaum kalkulierbar, denn ihre Aussage bleibt für sie riskant. Wenn sie sich gegenüber den Behörden als Menschenhandelsopfer offenbaren, initiieren sie dadurch zwangsläufig Ermittlungen wegen des Verdachts auf unangemeldete Beschäftigung oder illegalen Aufenthalt. Der Ausgang des

³⁸ Ebenso Art. 26 der Europaratskonvention Nr. 197.

³⁹ *Cyrus/Vogel/de Boer*, Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg im Auftrag des Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, 2010, S. 56; s. ferner *Oatway*, Prevent, Combat, Protect Human Trafficking. Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach, 2011 (unter: <http://www.refworld.org/pdfid/4edcbf932.pdf> – abgerufen am 31. 7. 2015), S. 35.

Strafverfahrens wegen Menschenhandels ist unwägbar. Misslingt der Nachweis vor Gericht aus welchen Gründen auch immer, mutieren die Betroffenen vom – vermeintlichen – Menschenhandelsopfer zum Täter ausländerrechtlicher Delikte.

Notwendig wäre daher eine Soll-Vorschrift, in der klargestellt wird, dass die begründete Vermutung ausreicht, dass die betreffende Person ein Opfer von Menschenhandel ist – und zwar unabhängig davon, ob diese Tat später rechtskräftig festgestellt werden kann. Zudem müssten alle Formen der Arbeitsausbeutung einbezogen werden, weil die Frage einer Qualifikation ebenfalls für die Betroffenen unkalkulierbar ist. Schließlich muss sich die Straffreistellung grundsätzlich auch auf rechtswidrige Handlungen beziehen, zu denen das Opfer „gezwungen“ wurde. Insofern ist die neue Menschenhandelsalternative der „Ausnutzung zu strafbaren Handlungen“ betroffen. Zwar hat die RL ausweislich der Präambel hier vor allem Urkundsdelikte und ausländerrechtliche Delikte im Blick.⁴⁰ Aber der unmittelbare Zusammenhang zum Menschenhandel besteht insbesondere auch bei allen Straftaten, zu deren Begehung ein Menschenhandelsopfer i.S.v. Art. 2 Abs. 3 RL ausgenutzt werden soll. Nur insoweit sollte weiterhin ein Spielraum bestehen bleiben, denn ein abschließender Katalog von Straftaten ist nicht zweckmäßig. Die Differenzierung nach Art und Schwere des Delikts liegt daher nahe.⁴¹ Insgesamt erscheint ein obligatorischer Strafverzicht bei zu erwartenden Freiheitsstrafen unter zwei Jahren auch im Hinblick auf die neue Alternative des Ausnutzens zu Straftaten als angemessen. Zweckmäßigerweise sollten die RiStBV eine entsprechende Klarstellung erhalten.

Veraltet ist schließlich die Verwendung des Ausdrucks „Sühne“. Das Strafgesetzbuch verwendet diesen Ausdruck sonst nicht, denn im Recht geht es ausschließlich um die Durchsetzung von Normen, nicht aber um die Sühne irgendwelcher Sünden (die einem höheren Forum vorbehalten ist).

IV. Der Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen zur Verbesserung des Opferschutzes

Der Gesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen enthält eine Reihe von Vorschlägen, die aus einer menschenrechtlichen Perspektive, die sich nicht auf die Verschärfung von Strafgesetzen und ausländerrechtlichen Hürden beschränkt, geboten ist und schon seit langem immer wieder auch von Fachberatungsstellen und NGO's gefordert wird.

1. Ein humanitärer Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel

Kernstück des Gesetzesentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen ist die Einführung eines humanitären Aufenthaltsrechts für Opfer von Menschenhandel. Ein entsprechendes Vorbild gibt es mit dem itali-

⁴⁰ Erwägungsgrund 14, ABl. Nr. L 101 v. 15. 4. 2011, S. 3.

⁴¹ Vgl. auch Draft Council conclusions on Trafficking in Human Beings, 14186/07 vom 31. 10. 2007, § 20: „Exceptions from inpunishment should be possible in cases of extreme severity of the offence.“

enischen „T-Visum“ schon längst.⁴² Auch die eher für eine restriktive Einwanderungspolitik bekannten USA haben inzwischen ein „T-Visum“ für Menschenhandelsopfer eingeführt.⁴³

Während Art. 14 Abs. 1 lit. a der Europaratskonvention Nr. 197 für die Opfer von Menschenhandel ein humanitäres Aufenthaltsrecht unabhängig von seiner Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden und der Dauer eines Strafverfahrens empfiehlt, schweigt die RL hierzu. Gleichwohl wird diese Forderung von allen Experten seit Jahren gebetsmühlenartig wiederholt, ohne beim Gesetzgeber auf offene Ohren zu stoßen.

Bislang kennt § 25 Abs. 4 a AufenthG lediglich einen vorläufigen Aufenthalt, der an den Zweck der Strafverfolgung geknüpft ist. Der strikten Bindung an das Strafverfahren dient sodann § 52 Abs. 5 AufenthG, wonach der Aufenthaltstitel widerrufen werden soll, wenn die Voraussetzungen nach § 25 Abs. 4 a und 4 b nicht mehr vorliegen. Zu diesem Zweck muss die Staatsanwaltschaft oder das zuständige Gericht die Ausländerbehörden von Amts wegen über den Verfahrensstand informieren (§ 87 Abs. 5 AufenthG). § 25 Abs. 4 b AufenthG ermöglicht lediglich für Opfer von Arbeitsausbeutung eine Verlängerung des Aufenthalts, um ausstehenden Arbeitslohn einzuklagen. Das ist ungeeignet.

Ein humanitäres Aufenthaltsrecht ist nur für Nicht-Eu-Angehörige notwendig. EU-Angehörige genießen bereits nach EU-Recht Freizügigkeit innerhalb der EU. Für die Einführung eines humanitären Aufenthaltstitels unabhängig von der Durchführung eines Strafverfahrens sprechen zwei Gründe:

- Nach Art. 12 Abs. 6 der Europaratskonvention soll die Unterstützung der Opfer gerade nicht von ihrer Bereitschaft abhängen soll, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren. Deshalb fordert Art. 14 Abs. 1 lit. a einen weiteren Aufenthalt des Opfers über das Strafverfahren hinaus, der sich allein an seiner Lage orientiert. Dabei muss verhindert werden, dass Opfer von Menschenhandel nach der Ausweisung in ihre Herkunftsländer erneut zu Opfern werden (Art. 16 Abs. 5). Diese Festschreibung eigenständiger Opferrechte unabhängig von irgendwelchen Bezügen zu staatlichen Strafverfolgungsmaßnahmen entspricht der grundlegenden Bedeutung von Menschenrechten, die nicht etwa als Prämien für ein bestimmtes Verhalten gewährt werden, sondern einer Person gerade und ausschließlich deshalb zukommen, weil sie Mensch ist. Daher kann der menschenrechtliche Anspruch eines Opfers von Menschenhandel auf Hilfe und Unterstützung nicht von seiner illegalen Einreise oder seiner Kooperationsbereitschaft mit den staatlichen Behörden abhängen.

- Von Seiten der Strafverteidiger wird immer wieder versucht, die Glaubwürdigkeit von Opferzeuginnen durch die Unterstellung zu erschüttern, sie würden den Angeklagten nur belasten, um sich so einen Aufenthalt zu „erschleichen“. Durch die Entkoppelung des humanitären Aufenthalts vom Strafverfahren würde diese Strategie verhindert.

⁴² Nach Art. 18 des Decreto legislativo n. 286/98 vom 25. Juli 1998, Gazzetta Ufficiale n. 191 v. 18.08.1998 – Supplemento Ordinario n. 139. Näher dazu *Elaine Pearson*, Human traffic human rights: redefining witness protection, *Anti Slavery International*, 2002; *Davide Petrini*, Results and problematic crux identified by the research under legal outlines, in: *On the road* (Hrsg.), Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime, research report, 2002, S. 190 ff.; weitere Informationen unter: www.ontheroadonlus.it.

⁴³ Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000. Im Jahr 2006 wurde das T-Visum erweitert. Im vorliegenden Zusammenhang ist besonders die sog. „trauma exception“ von Bedeutung, bei der darauf verzichtet wird, dass die Opfer zur Strafverfolgung beitragen. Näher dazu *Identification and Legal Advocacy for Trafficking Survivors*, 3rd ed. January 2009 (unter: <http://aaldef.org/docs/T-visa-manual-3rd-ed%281208%29.pdf> – abgerufen am 4. 6. 2016).

Darüber, ob und inwieweit derartige Regelungen missbräuchlich in Anspruch genommen werden können, lässt sich bloß spekulieren.⁴⁴ Grundsätzlich kann durch kein wie auch immer geartetes Gesetz ausgeschlossen werden, dass jemand einen Titel erlangt, der ihm von Rechts wegen nicht zusteht. Auch im Strafrecht gibt es falsche Verurteilungen ebenso wie falsche Freisprüche. Missbrauchsmöglichkeiten lassen sich durch die Ausgestaltung des humanitären Aufenthaltstitels verringern. Entscheidend ist hierbei, dass die Betroffenen vor einer staatlich eingesetzten Stelle Angaben machen müssen, dass diese Angaben – so weit als möglich – überprüft werden, und dass die Durchführung des Integrationsprogramms kontrolliert wird. Eine offene Frage ist freilich, welche neutrale Stelle unparteiisch und nach welchen Kriterien entscheidet, ob hinreichende Anhaltspunkte für die Opfereigenschaft vorliegen.

2. Die Entschädigung der Opfer

Nach Art. 17 RL müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, „dass Opfer von Menschenhandel Zugang zu bestehenden Regelungen für die Entschädigung der Opfer von vorsätzlich begangenen Gewalttaten erhalten“.

Primär müssen die Täter dafür in Anspruch genommen werden, was rechtlich nach den §§ 823 ff. BGB auch möglich ist. Problematisch sind jedoch die Fälle, in denen der Täter insolvent ist oder auf sein Vermögen nicht mehr zugegriffen werden kann, weil er es ins Ausland verschoben hat. Für derartige Konstellationen empfiehlt Art. 15 Abs. 4 der Europaratskonvention Nr. 197 die Bildung eines Entschädigungsfonds. Einschlägig ist weiterhin § 1 Abs. 1 OEG, der für die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen einer Straftat gegen die Person Anspruch auf staatliche Versorgung gewährt.⁴⁵ Schließlich soll § 111 i StPO die Schadensersatzansprüche der Opfer durch die Möglichkeit der Vermögensbeschlagnahme absichern.⁴⁶ Allerdings muss das Opfer innerhalb von drei Jahren (§ 111 i Abs. 3 StPO)⁴⁷ seine Ansprüche geltend machen, sonst kann der Fiskus auf das eingezogene Vermögen zurückgreifen.⁴⁸ Genau hier liegt das Problem: Die rechtliche Möglichkeit einer Entschädigung bleibt eine bloße Fiktion, wenn das betroffene Opfer in sein Heimatland abgeschoben wurde, etwa weil überhaupt kein Strafverfahren durchgeführt wurde oder weil das Strafverfahren bereits

⁴⁴ Krit. gegenüber diffusen Missbrauchsbedürfnissen *Uhl/Vorheyer*, Täterprofile und Opferbilder. Die Logik der internationalen Menschenhandelspolitik, in: *Sapper/Weichsel/Huterer* (Hrsg.), *Mythos Europa – Prostitution, Migration, Frauenhandel*, 2006, S. 21 (29); s. ferner *Monzini*, *Sex traffic*, 2005, S. 148 ff.

⁴⁵ Zu den eher negativen Erfahrungen der Opfer und der Beratungsstellen mit dem OEG s. *Kirstein*, Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, in: *KOK* (Hrsg.), *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, März 2011 (unter: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/studie-menschenhandel.pdf> – abgerufen am 4. 6. 2016), S. 221 ff.

⁴⁶ Schmerzensgeldansprüche gehören allerdings nicht dazu, weil sich die Ansprüche auf eine Rückerstattung des aus der Tat Erlangten richten (vgl. § 73 Abs. 1 S. 2 StGB), OLG Zweibrücken StV 2003, S. 160 (162).

⁴⁷ Das entspricht der regelmäßigen Verjährungsfrist von drei Jahren nach § 195 BGB. Bei Schadensersatzansprüchen wegen Verletzung des Lebens, des Körpers, der Gesundheit und der Freiheit gilt nach § 199 Abs. 2 BGB jedoch eine dreißigjährige Verjährungsfrist. Diese Diskrepanz begünstigt allein die Staatskasse!

⁴⁸ Krit. zur praktischen Wirksamkeit *Bohne/Boxleitner*, *NSZ* 2007, S. 552 ff.; konkret zum Menschenhandel *Kestermann/Rump/Busse*, Untersuchung der polizeilichen und strafrechtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung, in: *KOK* (Hrsg.), *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, März 2011 (unter: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/studie-menschenhandel.pdf> – abgerufen am 4. 6. 2016), S. 83 (119).

rechtskräftig abgeschlossen ist und das innerstaatliche Recht keinen Aufenthaltstitel für eine Zivilklage auf Lohn oder Schadensersatz vorsieht.⁴⁹

Einen Aufenthaltstitel zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen enthält § 25 Abs. 4 b AufenthG, allerdings beschränkt auf ausreisepflichtige Opfer von Arbeitsausbeutung nach §§ 10 Abs. 1, 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG, 15 a AÜG. Bei dieser Personengruppe kann der Aufenthalt über die Bedürfnisse der Strafverfolgung hinaus verlängert werden, wenn die Vergütung noch nicht vollständig bezahlt ist und die Geltendmachung aus dem Ausland eine unzumutbare Härte bedeuten würde.⁵⁰ Enger kann man es nicht fassen: Auf der Strecke bleiben Opfer von Menschenhandel zur Ausbeutung der Sexualität, denn § 25 Abs. 4 a AufenthG enthält keine vergleichbare Klausel. Ausgeklammert sind weiter Schadensersatzansprüche (etwa bei Gesundheitsschäden) – und zwar für alle Formen der Ausbeutung. Diese Differenzierung beruht auf keinem sachlich tragfähigen Grund und verstößt daher gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG. Sie ist auch kaum mit der hinter Art. 17 RL stehenden Intention vereinbar.⁵¹

3. Die Einrichtung eines nationalen Kontrollsystems

Der Gesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen schlägt in Art. 8 die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle „Menschenhandel“ vor.

Diese Forderung entspricht Art. 19 RL, der den Mitgliedstaaten vorschreibt, ein nationales Kontrollsystem einzurichten. Ein nationaler Berichtersteller oder gleichwertige Maßnahmen sollen „die Entwicklungen beim Menschenhandel ... bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ... messen, wozu auch die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf diesem Gebiet tätig sind, gehört, und Bericht ... erstatten“. Konkrete Vorgaben darüber, wie eine nationale Berichterstattungsstelle ausgestaltet sein muss, enthält die RL nicht.⁵²

Bislang fehlt eine solche Stelle in Deutschland. Das BKA führt zwar im jährlichen „Lagebild Menschenhandel“ eine Statistik, die jedoch nur die Strafverfolgung betrifft. Von einer koordinierten Datenerhebung der mit dieser Materie befassten NGO's kann keine Rede sein. Empfehlungen an Behörden und den Gesetzgeber werden regelmäßig vom KOK formuliert, aber ein gesetzlich geregeltes Anhörungsrecht besteht nicht. Es ist daher unumgänglich, die Rechtsstellung einschließlich der Aufgaben und Befugnisse eines nationalen Berichterstellers zu regeln.

Als Vorbild für eine Regelung könnten etwa die Niederlande dienen. Die hohe Qualität der regelmäßigen Berichte des „Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings“ und seiner Vorschläge konkreter Maßnahmen ist unbestritten. Die Niederlande haben insoweit Maßstäbe gesetzt.

⁴⁹ S. dazu *Niesner/Jones-Pauly*, Frauenhandel in Europa, 2001, S. 223 f.

⁵⁰ Die Änderung wurde durch die Arbeitgebersanktionenrichtlinie vom 18. 6. 2009 (ABl. EG L 168/24 vom 30. 6. 2009) initiiert. Der Bundesgesetzgeber hat dieser Forderung durch das „Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex“ vom 22. 11. 2011 (BGBl. I S. 2258) Rechnung getragen.

⁵¹ Vgl. auch Joint UN Commentary on the EU Directive (Fn. 39), S. 89.

⁵² Näher dazu Joint UN Commentary on the EU Directive (Fn. 39), S. 100 f.

Zur Ausstattung der Berichterstattungsstelle gehört eigenes Personal. Aufgrund ihrer Kontrollfunktion muss sie von der Verwaltung unabhängig sein und über einen eigenen Haushalt verfügen. Schließlich muss sie die Befugnis haben, die notwendigen Informationen und Daten von den staatlichen Stellen abzufragen. Zweckmäßig ist eine interdisziplinäre Besetzung (wie in den entsprechenden Expertenkommissionen zum Menschenhandel auf der Ebene der EU und des Europarats auch). Eine Einbindung der NGO's versteht sich von selbst.

Auf jeden Fall muss das Mandat der Berichterstattungsstelle – schon aus datenschutzrechtlichen Gründen – gesetzlich klar bestimmt werden.