

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nach den Erkenntnissen dieser Studie ist die einzige Norm, die der Gesetzgeber explizit zur Umsetzung des NPP geschaffen hat (§ 154c Abs. 2 StPO), missglückt. Dies wirft die Frage nach der Notwendigkeit einer Reform auf. Diese Frage könnte man mit dem Hinweis darauf verneinen, dass die Praxis dem NPP nach Einschätzung der hier befragten Expert*innen auch ohne § 154c Abs. 2 StPO unter Anwendung des allgemeinen straf- und strafprozessrechtlichen Instrumentariums Rechnung tragen kann. Unter Einnahme einer Extremposition könnte man daher sogar dafür plädieren, dass der Gesetzgeber den partiell als „*abschreckend*“ (Befragungsauszug 32) gekennzeichneten und daher womöglich sogar schädlichen § 154c Abs. 2 StPO ersatzlos streichen und auf die Umsetzung des NPP durch allgemeine Normen vertrauen möge. Doch mit einem solchen Vorgehen würde man dem im internationalen Recht wurzelnden NPP nicht gerecht:

Erstens wird man davon ausgehen können, dass das NPP bei weitem nicht allen Personen, die als Strafverfolger*innen, Richter*innen oder Nebenklagevertreter*innen mit Menschenhandelsverfahren befasst sind, in gleicher Weise präsent ist, wie dies bei den hier befragten, ausgewiesenen Expert*innen der Fall ist. Für die nicht wenigen Personen, die nur ab und an mit Menschenhandelsverfahren zu tun haben, dürfte eine Norm, die ihnen das NPP vor Augen führt, von Nutzen, womöglich gar erforderlich sein. Zweitens setzte sich Deutschland im Falle des Verzichts auf eine ausdrückliche Normierung des NPP mit ziemlicher Sicherheit der ständigen Kritik internationaler Einrichtungen aus. Bereits oben (2.3.2.3) wurde festgestellt, dass GRETA eine explizite Verankerung des NPP im nationalen Recht verlangt. Darüber hinaus gibt sich auch der EGMR im Allgemeinen nicht mit einer ständigen Praxis zufrieden, wenn es um einen effektiven Menschenrechtsschutz geht, sondern fordert zum Ausschluss von Willkür eine gesetzliche Regelung. Drittens dürfte eine ersatzlose Streichung des § 154c Abs. 2 StPO allgemein als fatales Signal für den Opferschutz interpretiert werden.

Vor diesem Hintergrund rückt ab hier die Frage nach der Ausgestaltung einer reformierten „NPP-Norm“ in den Fokus. Eine solche Vorschrift sollte angesichts der Systemwidrigkeit eines persönlichen Strafaufhebungsgrundes bei Straftaten von Menschenhandelsopfern (s.o. 2.4) wiederum in der

StPO verortet und erneut als Einstellungsvorschrift, die sich allerdings nicht mehr nur auf das Ermittlungsverfahren bezieht, konzipiert werden (s.o. 2.4).

Hinsichtlich der Ausgestaltung ist zunächst über das bislang in § 154c Abs. 2 StPO verankerte Erfordernis einer *Anzeige der Menschenhandelstat durch das Opfer* nachzudenken. Zwar bereitet dieses Tatbestandsmerkmal in der Praxis bislang eher wenig Probleme, weil der größte Teil der Menschenhandelsverfahren ohnehin unmittelbar oder mittelbar auf das Opfer zurückgeht (s. 3.2.3.1 und 3.4). Das kann sich jedoch im Fall einer Verstärkung der proaktiven Ermittlungstätigkeit der Polizei im Bereich des Menschenhandels durchaus ändern (s. 3.4). Überdies ist nicht verständlich, warum das von dem*der Täter*in besonders eng kontrollierte, womöglich sogar in weiten Teilen eingesperrte und daher besonders schutzwürdige Menschenhandelsopfer gleichsam von vornherein aus dem Anwendungsbereich der explizit zur Umsetzung des NPP geschaffenen Norm herausfällt, weil es faktisch keine Möglichkeit zur Anzeigeerstattung besitzt (2.3.2.3). Überzeugend wäre dieses Ergebnis allenfalls dann, wenn das NPP in allererster Linie dazu diene, Menschenhandelsopfer zu Anzeige und Aufklärungshilfe zu bewegen, Straffreiheit also als Belohnung für Mitwirkung gewährt würde. Aber das ist nicht der Fall. Erwägungsgrund 14 der Richtlinie 2011/36/EU, zu deren Umsetzung der Menschenhandel in § 154c Abs. 2 StPO aufgenommen wurde, nennt als Ziel des NPP zuvorderst den Schutz der „Menschenrechte der Opfer“ und die Vermeidung „ihre[r] weitere[n] Viktimisierung“. Erst dann wird – zurückhaltend – die Ermutigung (!) zur Beteiligung an der Aufklärung durch Erstattung einer Aussage erwähnt (s. 2.2.3). Das in § 154c Abs. 2 StPO enthaltene Anzeigeerfordernis beruht daher nicht zuletzt auf einer falschen Schwerpunktsetzung des Gesetzgebers bei der rechtlichen Ausgestaltung des NPP; de lege ferenda sollte daher auf dieses Merkmal verzichtet werden.

Mit einem solchen Verzicht wäre automatisch der Verlust eines weiteren Tatbestandsmerkmals des § 154c Abs. 2 StPO verbunden. Gemeint ist die Maßgabe, dass „hierdurch“ (scil.: durch die Anzeige) ein Vergehen des Opfers bekannt werden muss. Diese Maßgabe verlöre ihren Bezugspunkt. Die Schaffung eines Ersatzes ist nicht angezeigt: In der hier durchgeführten Dokumentenanalyse hat sich gerade das Erfordernis einer Kausalbeziehung zwischen Anzeige und Bekanntwerden der Tat des Menschenhandelsopfers als besonders problematisch erwiesen. Dabei ist ein sachlicher Grund für diese Beschränkung nicht erkennbar. Vielmehr gilt erneut: Aus der Warte einer menschenrechtsfreundlichen, vorrangig auf den Opferschutz bezoge-

nen Deutung des NPP ist unverständlich, warum gerade Menschenhandelsopfer, denen aufgrund ihrer besonders prekären Ausbeutungssituation die Gelegenheit zur Offenbarung ihres Opferseins und der von ihnen dabei begangenen Taten fehlt, faktisch aus dem Anwendungsbereich des § 154 Abs. 2 StPO ausgeschlossen werden.

Das Erfordernis einer *bestimmten Straftat*, der das Opfer ausgesetzt gewesen sein muss, erscheint zu eng gefasst. Zwar mag der Gesetzgeber mit der alleinigen Aufnahme des § 232 StGB in § 154c Abs. 2 StPO der Richtlinie 2011/36/EU – bei einer rein formalen Betrachtung – Genüge getan haben, weil diese sich explizit nur auf die „Nachschub- und Logistikebene“ bezieht (s.o. 2.1). Sachlich gerechtfertigt ist die Beschränkung auf § 232 StGB jedoch nicht, weil Opfer in den Ausbeutungssituationen nach §§ 232a ff. StGB in mindestens ebensolcher Weise zu (wenn auch möglicherweise anders getreten) kriminellen Handlungen angehalten sein können wie in der Vorfeldsituation des § 232 StGB. Die Begrenzung auf § 232 StGB lässt sich daher nicht plausibel erklären und widerspricht zugleich der Rechtsprechung des EGMR (s.o. 2.2.2). Dieser Mangel sollte durch Erweiterung des Anwendungsbereichs der NPP-Vorschrift auf die §§ 232a-233a StGB behoben werden. Dabei sollte im Blick behalten werden, dass auch bei Opfern weiterer Straftaten eine vergleichbare Interessenslage bestehen dürfte. Als ein solcher Fall ist in dieser Arbeit bereits § 10a SchwarzArbG identifiziert worden (s.o. 2.4). Weitere Fälle bilden die im Sexualstrafrecht enthaltenen Normen über die Ausbeutung von Prostituierten und die Zuhälterei, §§ 180a, 181 StGB.

Zu eng gefasst ist auch die in § 154c Abs. 2 StPO vorgesehene Beschränkung auf *Vergehen*. Dies gilt jedenfalls seit der Aufnahme des Menschenhandels zum Zweck der Begehung strafbarer Handlungen in die §§ 232 ff. StGB. Denn Fälle, in denen Opfer angehalten werden, ein Verbrechen zu begehen, sind nicht nur denkbar, sondern kommen tatsächlich vor. Zwar ist ein solcher Fall in der hier vorgenommenen Dokumentenanalyse nicht enthalten. Als Beleg kann aber die oben dargestellte *Beschwerdesache V.C.L. und A.N. gegen Großbritannien* (2.2.2) dienen. Eine Erweiterung auf Verbrechen erscheint aber auch deshalb geboten, weil die Grenzen zwischen „gerade noch Vergehen“ und „schon Verbrechen“ aus empirischer Sicht häufig fließend sind. So kann bekanntlich die Wegnahme einer am Arm getragenen Handtasche trotz geringer Unterschiede in der Tatbegehung¹⁴⁴ mal Vergehen (Diebstahl, § 242 StGB) und mal Verbrechen (§ 249 Abs. 1

144 Zur schwierigen Abgrenzung im Einzelfall *Wittig*, in: Beck'scher Online-Kommentar StGB, 60. Edition, 2024, § 249 Rn. 6.1.

StGB) sein. Der möglichen Befürchtung einer ausufernden Anwendung der NPP-Norm auch auf schwerste Straftaten kann mit einer tatbestandlichen Beschränkung auf Fälle, in denen eine Strafe nicht wegen der Schwere der Schuld geboten ist (s.u.), begegnet werden.

Das bislang auf der Rechtsfolgenseite des § 154c Abs. 2 StPO vorgesehene *staatsanwaltschaftliche Ermessen* („kann“) verträgt sich nach den Ergebnissen dieser Arbeit nicht mit der menschenrechtlichen Verbindlichkeit des NPP (s.o. 2.4). Die Ausgestaltung als Ermessensnorm bereitet aber auch der Praxis Probleme, weil die mangelnde Verbindlichkeit des § 154c Abs. 2 StPO den Vorwurf der Verteidigung evoziert, die Aussage des*der Opferzeug*in sei von der Staatsanwaltschaft „erkauft“ worden (Befragungsauszug 17 unter 3.1.1.4.1). Um dem zu begegnen, könnte man die neu zu schaffende NPP-Norm als „Soll-Vorschrift“ gestalten, so dass bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen nur noch in absolut außergewöhnlichen Ausnahmefällen auf ein Absehen von der Verfolgung verzichtet werden kann.¹⁴⁵

Kritisiert wurden in dieser Arbeit schließlich die Abs. 1 und 2 der auf § 154c Abs. 2 StPO bezogenen Nr. 102 RiStBV. Angesichts des nach wie vor nur auf Nötigung und Erpressung zielenden Wortlauts dieser Richtlinie kann man zwar nicht mit Sicherheit sagen, ob sie für Fälle der Opfer von Menschenhandel überhaupt gilt (s.o. 2.3.2.3). Jedenfalls ist Abs. 1 der Nr. 102 RiStBV aber verfehlt, weil er nicht dem Gesetz entspricht (s.o. 2.3.2.3). Der in Abs. 2 vorgesehene Behördenleitervorbehalt trägt nach Erkenntnissen dieser Studie nicht unmaßgeblich dazu bei, dass Staatsanwält*innen einen „großen Bogen“ um § 154c Abs. 2 StPO machen und nach anderen Wegen suchen, um dem NPP Rechnung zu tragen (s.o. 3.1.1.4).

Aus alledem ergibt sich unter Zugrundelegung einer menschenrechtsbasierten Auslegung des NPP der Vorschlag zur Schaffung einer Norm, die einerseits im Vergleich zur bisherigen Rechtslage deutlich reduzierte Anforderungen an das Absehen von der Strafverfolgung stellt und andererseits den Kreis einbezogener Straftatopfer durch Aufnahme der §§ 232a-233a StGB, §§ 180a, 181 StGB und § 10a SchwarzArbG erweitert. Die zu schaffende Regelung sollte schon aus – den nicht zu vernachlässigenden – symbolischen Gründen einen eigenen Paragraphen in der StPO erhalten und bereits in der Überschrift auf die Anwendbarkeit in Fällen von Menschenhandel und Ausbeutung hinweisen. Auf die bisher in Nr. 102 RiStBV normierten

145 So zum ebenfalls als „Soll-Vorschrift“ ausgestalteten § 154e StPO: *Schmitt*, in: Meyer-Goßner/Schmitt (Fn. 77), § 154e Rn. 4, 5.

Einschränkungen sollte verzichtet werden; allenfalls könnte man darüber nachdenken, den bislang auf Behördenleiterenebene angesiedelten Vorbehalt auf einer niedrigeren behördlichen (Fach-)Ebene zu verankern, wie ein*e Expert*in aus dem Bereich der Staatsanwaltschaft dies vorschlug (Befragungsauszug 29).

§ X: Absehen von Strafe bei Opfern von Menschenhandel und Ausbeutung

(1) Bei Straftaten von Opfern von Menschenhandel (§ 232 StGB) oder Ausbeutung (§§ 232a-233a StGB, §§ 180a, 181 StGB, § 10a SchwarzArbG) soll die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung absehen, wenn die Tat im Zusammenhang mit dem Menschenhandel oder der Ausbeutung steht und nicht wegen der Schwere der Schuld¹⁴⁶ eine Strafe geboten ist.

(2) Ist die öffentliche Klage bereits erhoben, soll das Gericht mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft und des Angeschuldigten das Verfahren unter den Voraussetzungen des Abs. 1 einstellen.

Selbstredend löst auch dieser Vorschlag, der explizit als Anregung zur Diskussion verstanden werden möchte, nicht alle Probleme, die mit einer Umsetzung des NPP in rechtliche Maßgaben verbunden sind: Weiterhin besteht die Herausforderung einer Identifikation von Opfern des Menschenhandels bzw. der Ausbeutung: Für Fälle, in denen Staatsanwaltschaften oder Gerichte nicht erkennen (können), dass die vor ihnen stehenden Personen an sich keine Täter*innen, sondern Opfer sind (s.o. 3.1.2.2, Befragungsauszug 4), bietet der hier vorgestellte Reformvorschlag keine Lösung. Abhilfe schaffen könnte hier – über die sinnvoll erscheinende Verankerung von Opferschutzkoordinator*innen auf Behördenebene hinaus (Befragungsauszug 15) – die in dieser Arbeit vorgeschlagene Einführung eines *außerstrafrechtlichen Mechanismus* zur Identifikation der Opfer (s.o. 2.2.4.4); dieser Mechanismus zielt auf die Schaffung einer (reversiblen) Konzentrationswirkung für alle staatlichen Stellen, die mit dieser Frage in verschiedenen Kontexten befasst werden (unter anderem Ausländerbehörden, Strafjustizbehörden, ProstSchG-Behörden); die Einführung eines solchen Mechanismus könnte unter Umständen auch dazu führen, dass es den Staatsanwaltschaften künftig leichter fällt, von der NPP-Norm zeitnah

146 Die von Mavany, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93) zu Recht als nicht mehr zeitgemäß eingestufte Formulierung der „Sühne“ in § 154c Abs. 2 StPO wurde hier gestrichen. Ob es noch einer zusätzlichen Wendung bedarf, die alle Strafzwecke erfasst, bleibt zu erörtern.

nach der Einleitung des Strafverfahrens Gebrauch zu machen (s. zu diesem Petition oben 3.1.1.2).

Die diesbezüglich bestehende Sorge, Personen könnten sich fälschlich als Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung deklarieren, um Strafverfolgung zu vermeiden oder sonst rechtliche Vorteile zu erlangen (s.o. 3.1.2.3, Befragungsauszug 27), ist ernst zu nehmen. Jedoch hat das Recht für solche Fälle Vorkehrungen getroffen: Stellt sich später heraus, dass von der strafrechtlichen Verfolgung zu Unrecht abgesehen wurde, weil der/die Beschuldigte falsche Angaben gemacht hat, kann das Verfahren wieder aufgenommen werden (s.o. 2.3.2.3 zu § 154c Abs. 2 StPO). Bei gezielten Falschbezeichnungen anderer Personen und dem Vortäuschen von Straftaten können überdies die §§ 145d, 164 StGB eingreifen. Einen vollständigen Schutz gegen Missbrauch gewährleisten diese Vorkehrungen freilich nicht. Nach der hier vertretenen menschenrechtsfreundlichen Auslegung des NPP wird man das bestehende Restrisiko aber zu tragen haben, um den rechtlich fundierten Schutzinteressen *tatsächlicher* Opfer von Menschenhandel ausreichend Rechnung zu tragen.

Überdies wirft der dargelegte Vorschlag die Frage auf, wie das neue Zusammenhangsmerkmal (Abs. 1: „*wenn die Tat im Zusammenhang mit dem Menschenhandel oder der Ausbeutung steht*“) ausgelegt werden soll. Hier wird es maßgeblich auf die Anwendung des „causation-test“ ankommen; für Einzelheiten wird insoweit auf die Ausführungen unter 2.2.4.3 verwiesen.

Zuletzt ist zu überlegen, ob der hier präsentierte Vorschlag auch in andere Bereiche des Rechts, namentlich das Jugendstrafrecht und das Ordnungswidrigkeitenrecht, übernommen werden sollte. Bedarf besteht hierfür eigentlich nicht: Im Jugendstrafrecht fände die reformierte NPP-Norm (ebenso wie aktuell § 154c Abs. 2 StPO, s.o. 2.3.2.1) über § 2 Abs. 2 JGG entsprechende Anwendung. Gleiches gälte im Kern für das vom Opportunitätsgedanken getragene Ordnungswidrigkeitenrecht. Dort wäre die NPP-Norm im Rahmen der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens nach § 47 Abs. 1 OWiG analog heranzuziehen.¹⁴⁷ Um die Anwendung der neuen Norm zu befördern, könnte der Gesetzgeber in JGG und OWiG aber einen expliziten, wenn auch nur klarstellenden Verweis anbringen.

147 Str., wie hier *Mitsch*, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 119 (in Bezug auf § 154c StPO) mwN auch zur Gegenmeinung.