

Bartsch | Renzikowski | Labarta Greven | Kubicki

Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels?

Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips
in Recht und Praxis



Nomos



Edition Seehaus [PLUS]

Resozialisierung | Opferschutz | Restorative Justice

herausgegeben von

Prof. Dr. Tillmann Bartsch

Prof. Dr. Elisa Hoven

Bettina Limperg

Tobias Merckle

Beirat:

MD Prof. Dr. Frank Arloth (Bayerisches Staatsministerium der Justiz)

Prof. Dr. Dirk Baier (ZHAW Zürich)

Claudia Christen-Schneider (Swiss RJ Forum)

Dr. Clivia von Dewitz (Justiz Schleswig-Holstein)

Martin Erismann (Universität Zürich)

LRDin Katja Fritsche (JVA Adelsheim)

Dr. Christoph Gebhardt (ado – Arbeitskreis der Opferhilfen)

Prof. Dr. Otmar Hagemann (FH Kiel)

Dr. Walter Hammerschick (IRKS Wien)

Prof. Dr. Johannes Kaspar (Universität Augsburg)

Dr. Dr. h.c. Michael Kilchling (MPI Freiburg)

Angelika Lang (Kath. Gefängnisseelsorge Dresden)

René Müller (BSBD)

Christina Müller-Ehlers (BAG-S)

Birgit Pfitzenmaier (Baden-Württemberg Stiftung)

StR Dr. Holger Schatz (Justizverwaltung Hamburg)

Bianca Shah (AWO – Anlaufstelle für straffällig gewordene Frauen)

Prof. Dr. Bernd-Rüdiger Sonnen

LOStAin Dr. Beate Weik (Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart)

StS Mathias Weilandt (Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung)

Daniel Wolter (DBH-Fachverband e.V.)

Band 7

Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels?

Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips
in Recht und Praxis



Nomos



SEEHAUS
Wahr. Haft. Leben.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

SERVICE
STELLE

gegen

Arbeitsausbeutung
Zwangsarbeit &
Menschenhandel

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2024

© Die Autor:innen

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1754-6

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4833-9

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748948339>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Danksagung

Die Durchführung dieser Studie wäre ohne die Unterstützung zahlreicher Personen und Institutionen nicht möglich gewesen. Zuvorderst gilt unser Dank der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel bei „Arbeit und Leben DGB/VHS Berlin-Brandenburg e.V.“, die die Forschung in Auftrag gegeben hat. Herrn Dr. Philipp Schwertmann, Frau Kordula Heineck, Frau Alia Schwelling und Frau Kim Weidenberg von der Servicestelle haben dem Forschungsteam über die gesamte Projektlaufzeit mit Rat und Tat zur Seite gestanden. Nicht minder herzlich danken die Verfasser*innen allen Befragungsteilnehmer*innen, der Direktion VII der Generalzolldirektion, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und dem Landeskriminalamt Berlin für ihre Zeit, ihr Vertrauen sowie die vielfältige und weitreichende Unterstützung. Sie alle haben maßgeblich zum Erkenntnisgewinn beigetragen.

Hannover/Halle im Juni 2024,

*Tillmann Bartsch, Joachim Renzikowski, Nora Labarta Greven
& Marco Kubicki*

Inhaltsverzeichnis

1 Vorbemerkung	9
2 Das NPP im Recht	11
2.1 Einleitung	11
2.2 Internationale und europarechtliche Vorgaben	17
2.2.1 Völkerrecht: UN und ILO	17
2.2.2 Europäische Menschenrechtskonvention	20
2.2.3 EU-Recht	23
2.2.4 Fazit	24
2.2.4.1 Die Verbindlichkeit des NPP	25
2.2.4.2 Straffreiheit nur im Gegenzug für Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden	27
2.2.4.3 Die Reichweite des NPP	27
2.2.4.4 Abschließende Bemerkung	32
2.3 Möglichkeiten der Befreiung von Strafe nach geltendem Recht	33
2.3.1 Materielles Recht	34
2.3.1.1 Nötigungsnotstand	34
2.3.1.2 Strafmilderung für Aufklärungshilfe	37
2.3.2 Strafprozessrecht	37
2.3.2.1 Diversion nach Jugendstrafrecht	38
2.3.2.2 Einstellung nach §§ 153 und 153a StPO	38
2.3.2.3 Das NPP nach § 154c Abs. 2 StPO	39
2.4 Ergebnis der rechtsdogmatischen Betrachtung	44
3 – Das NPP in der Praxis	47
3.1 Befragung von Expert*innen	47
3.1.1 Durchführung und Methodik	48
3.1.2 Ergebnisse	49
3.1.2.1 Kenntnis des NPP und rechtliche Herleitung	49
3.1.2.2 Anwendung des NPP in der Praxis	50
3.1.2.3 Anwendungsprobleme	55

3.1.2.4	Änderungsvorschläge	60
3.2	Qualitative Dokumentenanalyse	62
3.2.1	Methodisches Vorgehen	62
3.2.1.1	Auswahleinheit	63
3.2.1.2	Analyseeinheit	63
3.2.2	Auswertung	65
3.2.3	Ergebnisse	65
3.2.3.1	Kategorie: „Anzeige“ des Opfers	65
3.2.3.2	Kategorie: Bestimmte Straftat des Opfers	66
3.2.3.3	Kategorie: Bekanntwerden einer Straftat des*der Geschädigten durch dessen*deren Anzeige	67
3.2.3.4	Kategorie: Vergehen des Opfers	68
3.2.3.5	Zwischenergebnis	69
3.3	Limitationen	70
3.4	Diskussion der empirischen Befunde	72
4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	77
	Schlusswort	83
	Anhang – Interviewleitfaden	85

1 Vorbemerkung

Diese Arbeit befasst sich mit einem Thema, das bislang weder im Strafrecht noch in der Kriminologie besondere Aufmerksamkeit gefunden hat. Es geht um das Non-Punishment-Prinzip (NPP). Ihm zufolge sollen Opfer von Menschenhandelstaten für Straftaten, die sie selbst im Rahmen der Menschenhandelssituation begangen haben, unter bestimmten Voraussetzungen nicht bestraft werden. Eingang in das deutsche Strafrecht hat dieses Prinzip durch § 154c Abs. 2 StPO gefunden.

Ob und inwieweit es sich bei dem NPP um ein rechtlich verbindliches Prinzip handelt, worauf es überhaupt gründet und ob das deutsche Recht ihm mit § 154c Abs. 2 StPO ausreichend Rechnung trägt, liegt bislang noch weitgehend im Dunkeln. Gleiches gilt für die Klärung der (empirischen) Frage nach der Anwendung dieses Prinzips und möglichen Anwendungsproblemen in der Praxis.

Zur Schließung dieser Forschungslücken will die vorliegende Studie einen Beitrag leisten. Ihre Besonderheit liegt in der Verbindung einer rechtsdogmatischen Analyse des NPP (2) mit einer empirisch-kriminologischen Betrachtung der Anwendungspraxis (3). Die Ergebnisse aus den beiden Teilen dieser Arbeit münden in einen Vorschlag zur Reform des § 154c Abs. 2 StPO (4).

2 Das NPP im Recht

2.1 Einleitung

Im Rahmen der Studie des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel e.V. (KOK) zur „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ kritisieren *Norbert Cyrus* und *Katrin de Boer* die „Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts“. Sie schreiben:

„In empirischen Studien wird für verschiedene Zielländer dargestellt, dass extrem ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse bestehen, die den Strafverfolgungsbehörden nicht bekannt werden. Zur Erklärung wird darauf hingewiesen, dass von Ausbeutung betroffene Migrantinnen/Migranten häufig befürchten, wegen illegaler Beschäftigung oder illegaler Einreise selber bestraft zu werden (...).

Dabei wird nicht zur Kenntnis genommen, dass für Opfer von Menschenhandel Straffreiheit vorgesehen ist. Wenn die Beschäftigung zu Bedingungen erfolgt, die den Tatbestand des MH/A erfüllen, werden sie nicht mehr als Täterinnen/Täter behandelt (...).

Um diesen Perspektivenwechsel vornehmen zu können, sind die Strafverfolgungsbehörden aber auf Informationen und Aussagen der Betroffenen angewiesen. Diese sind über die Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel nicht informiert. In dem Moment, in dem sie informiert werden, ist aber schwer einzuschätzen, ob die beschriebenen Sachverhalte für den Tatvorwurf Menschenhandel hinreichend sind. Unsicher ist auch, ob der Nachweis gerichtsfest möglich ist. Für die Betroffenen und ihre Beraterinnen/Berater ist die Information der Behörden, durch die Kooperation in Ermittlungs- und Strafverfahren einen Opferstatus und bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen in der Regel Straffreiheit und Aufnahme in ein Unterstützungsprogramm erhalten zu können, nicht kalkulierbar. Sie müssen allerdings davon ausgehen, dass es zu einer Verfolgung möglicher aufenthalts-, arbeitserlaubnis- und arbeitsrechtlicher Vergehen kommt, wenn die Hinweise *nicht* ausreichen, um einen Opferstatus zuzusprechen.

In der Praxis führt die stereotype Kategorisierung, die nur Opfer oder Täter kennt, zur Anwendung der Logik eines Vexierbildes (Kippfigur),

bei dem ein anfänglicher Eindruck einem ganz anderen Platz macht, sobald das Bild aus einer anderen Perspektive betrachtet wird. Das Menschenhandelskonzept beinhaltet eine vergleichbare Vexierlogik.

Wenn ein Verdacht auf Menschenhandel nicht nachweisbar ist, kippt die Wahrnehmung. Statt einer in ihrer Menschenwürde verletzten Person ist nur noch eine irreguläre Migrantin/ein irregulärer Migrant oder – wenn es nicht um irreguläre Migration geht – eine Schwarzarbeiterin/ein Schwarzarbeiter zu sehen, die für ihr Fehlverhalten sanktioniert werden müssen. Für die Betroffenen und auch für andere Beteiligte ist es dabei häufig nicht einzuschätzen, ob der Eindruck von Menschenhandel auch bei näherer Betrachtung noch erhalten bleibt oder ob das Bild kippt.

Diese Unsicherheit ergibt sich vor allem aus der komplexen Definition des Tatbestands Menschenhandel, die den Nachweis von Absichten und Entscheidungsgründen bei Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden erfordert. Diese „Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts“, durch die Betroffene zu Täterinnen/Tätern werden, wenn der Opferstatus nicht gewährt wird, wird als Hauptgrund dafür identifiziert, dass auch in schweren Fällen von Arbeitsausbeutung keine Anzeige von den Betroffenen und ihren Beraterinnen/Beratern erstattet wird (...).

Die Überlappung der strafrechtlichen Konzepte Menschenhandel, Menschen schmuggel, irreguläre Migration und Schwarzarbeit, die für Betroffene von Arbeitsausbeutung nicht einzuschätzen ist, beeinträchtigt die Erfassung und Bekämpfung der vielfältigen Formen extremer Ausbeutung nachhaltig.“¹

Die fehlende oder zumindest unsichere Aussicht auf Straffreiheit scheint nicht nur die strafrechtliche Verfolgung der Menschenhandelsdelikte zu behindern, sondern erschwert auch einen effektiven Schutz der Opfer von Ausbeutung.

Diesem Befund lässt sich eine Stellungnahme der ehemaligen UN-Sonderberichterstatterin für Menschenhandel *Maria Giammarinaro* gegen-

1 Cyrus/de Boer, Konstellationen potentieller Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, in: KOK (Hrsg.), Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Studie im Auftrag des BMAS, März 2011, 23 (50 f. – Hervorhebung im Original). S. auch *Burland*, Still Punishing the Wrong People: The Criminalisation of Potential Trafficked Cannabis Gardeners, in: Craig et al. (Hrsg.), The Modern Slavery Agenda. Policy, Politics and Practice, 2019, 167 (181): „... it is the people being trafficked (...) and not the traffickers, who are being punished by the criminal justice system.“

überstellen, die das NPP als „beating heart“ des Menschenrechtsschutzes der Opfer von Menschenhandel bezeichnet.² Dem Verzicht auf Bestrafung der Opfer wird eine sehr hohe, geradezu menschenrechtliche Bedeutung zugemessen.

Für die Straffreistellung der Opfer durch das NPP werden vor allem folgende Gründe angeführt:

- Menschenhandelsopfer begehen Straftaten nicht freiwillig, so dass sie nicht für Taten bestraft werden sollten, die eine unmittelbare Konsequenz des Menschenhandels sind.³
- Die Verkehrung der Opfer- in eine Täter*innenrolle durch die Strafverfolgung führt zu einer sekundären Viktimisierung, die nur durch das NPP verhindert werden kann.⁴
- Hinzu kommt, dass eine drohende Strafverfolgung in die Hände der Menschenhändler*innen spielt. Gerade mit dieser Drohung können sie Misstrauen gegenüber staatlichen Behörden sähen und die Opfer leichter erpressen und an sich binden.⁵ Auf diese Weise wird nicht nur eine Kooperation der Opfer mit den Strafverfolgungsbehörden behindert, sondern auch der Schutz der Opfer selbst: Wer sich gegenüber den staatlichen Behörden aus Furcht vor Bestrafung nicht als Menschenhandelsopfer zu erkennen gibt, kann nicht geschützt werden.⁶

2 *Giammarinaro*, The importance of implementing the non-punishment provision: the obligation to protect victims, Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Genf v 30.07.2020, Nr. 9 (unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Trafficking/Non-Punishment-Paper.pdf> – Abruf am 20.03.2024).

3 *S. Piotrowicz/Sorrentino*, Human Trafficking and the Emergence of the Non-Punishment Principle, *Human Rights Law Review* 16 (2016), 669 (673).

4 S. Erwägungsgrund 14 der RL 2011/36/EU; *Piotrowicz/Sorrentino*, The non-punishment provision with regard to victims of trafficking. A human rights approach, in: *Piotrowicz/Rijken/Uhl* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Human Trafficking*, 2018, 171; *Muraskiewicz*, Protecting Victims of Human Trafficking from Liability. The European Approach, 2019, 60 f.

5 *Jovanović*, The Principle of Non-Punishment of Victims of Trafficking in Human Beings: A Quest for Rationale and Practical Guidance, *Journal of Trafficking and Human Exploitation* 1 (2017), 41 (42); *Schloenhardt/Markey-Towler*, Non-Criminalisation of Victims of Trafficking in Persons – Principles, Promises, and Perspectives, *Groningen Journal of International Law* 4 (2016), 10 (11, 16); *Siegle*, The Non-Punishment Principle as Cornerstone of a Robust European Modern Slavery Law Framework, *EuCLR* 12 (2022), 178 (186).

6 *S. Dettmeijer-Vermeulen*, Human Trafficking. Seventh Report of the Dutch National Rapporteur, 2009, 214 f. (unter: <https://www.dutchrapporteur.nl/publications/reports/>

- Schließlich soll die Straffreiheit die Opfer von Menschenhandel dafür belohnen, dass sie bei der Aufklärung der Menschenhandelsdelikte mitwirken, zu der die Staaten völkerrechtlich verpflichtet sind.⁷ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Menschenhandelsdelikte als Kontrolldelikte angesehen werden, d.h. einschlägige Straftaten werden kaum von Dritten oder den Opfern selbst angezeigt, sondern die Strafverfolgung wird zumeist von der polizeilichen Überwachung von Bordellen oder Baustellen oder von Razzien initiiert.⁸ Auf der anderen Seite verlangen die Straftatbestände der §§ 232 ff. StGB den Nachweis einer Zwangslage oder einer auslandsspezifischen Hilflosigkeit. Auch wenn dieses Erfordernis nicht für Personen unter 21 Jahren gilt, scheidet eine Strafbarkeit dann aus, wenn die Heranwachsenden sich eigeninitiativ auf die ausbeuterischen Verhältnisse einlassen. Somit müssen in jedem Fall die Handlungsgründe ermittelt werden, die eine Person dazu bewegen, der Prostitution nachzugehen oder eine Beschäftigung zu unangemessenen Arbeitsbedingungen anzunehmen. Kurz: Ohne die Aussage der Opfer im Ermittlungsverfahren und in der Hauptverhandlung ist eine Strafverfolgung der Täter*innen nicht möglich.⁹

2010/06/02/seventh-report-of-the-dutch-national-rapporteur – Abruf am 20.03.2024); Sonderberichterstatterin für Menschenhandel *Siobhán Mullally*, Implementation of the non-punishment principle, 2021, A/HRC/47/34, Nr. 18.

- 7 Vgl. Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Meeting Report of the 7th meeting of the Committee of the Parties, 30.01.2011, THB-CP(2012)RAP7, 12; *Schloenhardt/Markey-Towler*, Groningen Journal of International Law 4 (2016), 10 (23 f.).
- 8 S. BKA (Hrsg.), Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022, 2023, 16. Nach der Studie von *Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyering/Zietlow*, Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), 2022, 99 f. wurden über 70 % der Strafverfahren im Hellfeld durch Hinweise der Geschädigten ausgelöst. Allerdings wäre der Schluss verfehlt, bei Menschenhandel handle es sich deswegen nicht um ein Kontrolldelikt. Da wohl der allergrößte Teil der Taten im Dunkelfeld verbleibt und nur durch proaktive Ermittlungstätigkeit zu Tage gefördert werden kann, kann man aus kriminologischer Sicht durchaus von einem Kontrolldelikt sprechen; ohne Kontrollen sieht man wahrscheinlich nur die „Spitze des Eisbergs“. Allerdings: Die hier in bewusster Zurückhaltung verwendeten Formulierungen zeigen, dass bezüglich des Dunkelfelds im Bereich des Menschenhandels und damit auch hinsichtlich der Einstufung dieser Kriminalitätsform als „Kontrolldelikt“ vieles – mangels ausreichender empirischer Belege (etwa zur Größe des Dunkelfeldes) – nur auf Annahmen, nicht auf Evidenz beruht.
- 9 Vgl. auch *Rzinkowski*, in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Aufl. 2021, § 232 Rn. 6 ff.

Umso erstaunlicher ist es, dass nicht selten aufenthaltsrechtliche Verfahren gegen Betroffene von Menschenhandel eingeleitet werden, die man doch als Zeug*innen für eine effektive Strafverfolgung gewinnen sollte.¹⁰ Die Evaluation der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN) legt nahe, dass § 154c Abs. 2 StPO, die strafprozessuale Verankerung des NPP (s.u. 2.3.2.3), in der Praxis kaum angewendet wird.¹¹ Der KOK berichtet zwei weitere – irritierende – Fälle:

Eine Betrügerbande arbeitet europaweit in verschiedenen Großstädten und zwingt Frauen, mit gefälschten EC-Karten in teuren Geschäften ganz bestimmte Produkte wie Rolex Uhren, Chanel Taschen u.ä. einzukaufen. Von den Tätern werden sie aus sichtbarer Entfernung überwacht. Li aus Malaysia, deren Familie Schulden hatte und bedroht wurde, war eine der Frauen, die zu dieser Straftat gezwungen wurde. Während des Einkaufs mit der falschen EC-Karte wurde sie verhaftet und wegen bandenmäßigen Betrugs zu vier Jahren Haft verurteilt. Mit der Unterstützung einer Rechtsanwältin versuchte die Fachberatungsstelle JADWIGA, eine Revision zu beantragen, einen Antrag auf Strafmilderung sowie auf eine vorzeitige Entlassung auf Bewährung zu stellen. Alle diese Bemühungen, Lis Situation zu verbessern, hatten keinen Erfolg. Es konnte lediglich Lis psychische Verfassung gestärkt und vor der Abschiebung Hilfe für Li und ihre Familie in ihrem Herkunftsland organisiert werden. Mehrere junge Männer aus Litauen wurden von den Tätern durch Misshandlungen, Entzug der Ausweispapiere und Drohungen, auch gegenüber den Familien in Litauen, zu Diebstählen in Deutschland gezwungen. Ein 17-Jähriger, der gezwungen wurde, Navigationsgeräte zu stehlen, wurde vom Essener Amtsgericht zu zwei Jahren Haft auf Bewährung, ein 19-Jähriger zu einer dreijährigen Haftstrafe verurteilt. Nach Presseberichten lagen der Polizei klare Hinweise auf Menschenhandel vor und die angewandten Tatmittel, wie Gewalt und Entzug der Ausweispapiere, sind eben jene Tatmittel, die den Straftatbestand Menschenhandel ausmachen. Da eine rechtliche Verankerung dieser Formen von Menschen-

10 S. Lupascu, Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel in Deutschland – aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen, August 2020, 28.

11 Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling (Fn. 8), 205.

handel damals noch nicht erfolgt war, konnte gegen die Hintermänner nur wegen Diebstahl, nicht wegen Menschenhandel ermittelt werden.¹²

Anlass für eine gründliche Untersuchung des NPP besteht also zur Genüge. Dabei sind zwei Punkte besonders zu beachten. Nach der internationalen Terminologie beschränkt sich der Menschenhandel auf die Rekrutierung der Opfer für verschiedene Ausbeutungsformen (näher unter 2.2), d.h. auf die „Nachschubebene“ (d.h. die „Rekrutierung“ von Opfern) und die „Logistikebene“ (d.h. die Weitergabe der Opfer zur geplanten Ausbeutung).¹³ Die eigentliche Ausbeutung beschreibt nur den Zweck des „Handels“ mit Menschen; ein Ausbeutungserfolg ist nicht erforderlich. Implizit werden dabei die strafrechtlichen Regelungen der Ausbeutung in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen vorausgesetzt, denn es wäre ganz unverständlich, weshalb die Anwerbung von Personen zu rechtlich unbedenklichen Betätigungen strafbar sein sollte. Die nähere Ausgestaltung der Strafvorschriften gegen die Ausbeutung bleibt jedoch den einzelnen Staaten überlassen. Damit verkürzt sich der (internationale) Blick auf Straftaten der Menschenhandelsopfer vor allem auf die „Logistikebene“, z.B. Urkundsdelikte und Straftaten gegen das Ausländerrecht. Gegenüber der Zwangsprostitution (§ 232a StGB) und der Zwangsarbeit (§ 232b StGB) mit ihren deutlich höheren Strafraumen ist der Menschenhandel (§ 232 StGB) jedoch relativ uninteressant. Das bedeutet, dass man auch die Straftaten in den Blick nehmen muss, die Menschenhandelsopfer auf der Ausbeutungsebene begehen. Hier bereitet die Ausbeutung der Arbeitskraft möglicherweise weniger Schwierigkeiten, aber das ändert sich sofort, wenn man die Ausbeutung durch die Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen in den Blick nimmt, die in § 233 Abs. 1 Nr. 3 StGB als Erscheinungsform der Arbeitsausbeutung aufgeführt wird. Hier mag man zunächst an Betäubungsmitteldelikte oder Diebstähle denken, aber da die Straftaten nicht näher bezeichnet werden, eröffnet sich ein weites Feld.¹⁴ Gerade hier dürften die größten Probleme

12 KOK Informationsdienst 2016: Zu Straftaten oder Betteln gezwungen: Weitere Formen des Menschenhandels und die Non-Punishment Clause, 7 f. und 10 (unter: https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Informationsdienst/KOK_Informationsdienst_2016.pdf – Abruf am 20.03.2024).

13 Renzikowski, in: MüKo-StGB (Fn. 9), § 232 Rn. II.

14 Vgl. Erwägungsgrund II der RL 2011/36/EU: „Der Ausdruck ‚Ausnutzung strafbarer Handlungen‘ sollte als Ausnutzung einer Person zur Begehung unter anderem von Taschendiebstahl, Ladendiebstahl, Drogenhandel und sonstigen ähnlichen Handlungen verstanden werden, die unter Strafe stehen und der Erzielung eines finanziellen Gewinns dienen.“ S. auch Muraskiewicz (Fn. 4), 3 ff.

für das NPP liegen. Auch wenn sich, wie bereits angedeutet, die Probleme für die verschiedenen Formen des Menschenhandels bzw. der Ausbeutung unterschiedlich stellen mögen, wäre eine bereichsspezifische Regelung – wie auch immer – wenig sinnvoll. Zudem wurde in Brüssel jüngst eine neue Menschenhandelsrichtlinie verabschiedet, die eine Erweiterung der Ausbeutungsformen auf illegale Adoption, Zwangsheirat und Leihmutter-schaft vorsieht.¹⁵

In einem ersten Schritt sollen die internationalen Vorgaben zum NPP analysiert werden (2.2). Dabei wird sich zeigen, dass sie nicht so klar sind, wie es wünschenswert wäre. Sodann geht es um die rechtlichen Möglichkeiten für Straffreiheit in Deutschland nach dem materiellen Strafrecht einerseits und dem Strafprozessrecht andererseits (2.3).

2.2 Internationale und europarechtliche Vorgaben

2.2.1 Völkerrecht: UN und ILO

Die moderne Geschichte der Bekämpfung des Menschenhandels beginnt mit dem „Palermo-Protokoll“ vom 15.11.2000.¹⁶ Art. 3 lit. a des Palermo-Protokolls enthält zum ersten Mal die weite Definition des Menschenhandels, die sich nicht auf die sexuelle Ausbeutung beschränkt, sondern auch Arbeitsausbeutung, illegale Organentnahme, illegale Adoption und Zwangsheirat als Facetten des Menschenhandels erfasst. Die Deliktsbeschreibung enthält drei Elemente: Tathandlungen sind das Anwerben, Befördern, Verbringen, Beherbergen oder In-Empfang-Nehmen von Personen zum Zweck unter anderem der sexuellen Ausbeutung, sofern diese Verhaltensweisen mit den Mitteln Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Machtmissbrauch, der Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder der Gewährung von

15 Der Kommissionsvorschlag stammt vom 19.12.2022, COM(2022) 732 final. Das NPP soll auf „other unlawful activities“ erweitert werden, was im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter thematisiert werden muss.

16 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, UN Doc A/55/383. Die Bundesrepublik hat das UN-Übereinkommen und das Palermo-Protokoll am 08.09.2005 ratifiziert, BGBl. 2005 II, 954. S. zum Folgenden auch den Überblick in International Bar Association Legal Policy & Research Unit/British Institute of International and Comparative Law (Hrs.), Human trafficking and the rights of trafficked persons. An exploratory analysis on the application of the non-punishment principle, 2023, 10 ff.

Vorteilen an Dritte verbunden sind (lit. a). Diese besonderen Tatmittel betreffen Handlungen gegenüber volljährigen Opfern. Bei Personen unter 18 Jahren sind diese besonderen Mittel zur Anwerbung usw. nicht erforderlich (lit. c).¹⁷ Trotz eines klaren Bekenntnisses zum Schutz der Opfer von Menschenhandel enthält das Palermo-Protokoll keine Non-Punishment-Klausel.

Zum ersten Mal wurde das NPP im Jahr 2002 in den *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking* des UN-Hochkommissars für Menschenrechte erwähnt. Principle 7 lautet:

„Trafficked persons shall not be detained, charged or prosecuted for the illegality of their entry into or residence in countries of transit and destination, or for their involvement in unlawful activities to the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as trafficked persons.“¹⁸

Ebenso empfahl die von der UN eingesetzte Working Group on Trafficking in Persons auf ihrer fünften Sitzung in Wien vom 14. und 15. April 2009:

„States parties should ... [c]onsider, in line with their domestic legislation, not punishing or prosecuting trafficked persons for unlawful acts committed by them as a direct consequence of their situation as trafficked persons, or where they were compelled to commit such unlawful acts.“¹⁹

Anknüpfungspunkt für dieses Soft Law ist die Vorbehaltsklausel in Art. 14 des Palermo-Protokolls, wonach das Protokoll nicht die Verpflichtungen nach dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte berührt (Abs. 1) und jegliche Diskriminierung von Menschenhandelsopfern vermieden werden soll (Abs. 2). Daraus wird abgeleitet, dass Maßnahmen gegen den Menschenhandel sich nicht negativ auf die Rechte der Opfer auswirken dürfen.²⁰ Die Strafverfolgung von Delikten mit Menschenhandelsbezug („status-related offences“) wie illegale Einreise, illegale Arbeit, illegale Pro-

17 Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, Commentary, 2010, 34.

18 *Recommended Principles and Guidelines* (Fn. 17), 129.

19 Report on the meeting of the Working Group on Trafficking in Persons held in Vienna on 14 and 15 April 2009, CTOC/COP/WG.4/2009/2, Nr. 12 b.

20 *Recommended Principles and Guidelines* (Fn. 17), 83 f.

stitution oder Bettelei stünde im Gegensatz zu den Menschenrechten der Opfer.²¹

Außerhalb des Völkervertragsrechts finden sich zahlreiche ähnliche Hinweise auf das NPP, z.B. in der Resolution der Generalversammlung 63/156 vom 18.12.2008,²² dem Bericht des Generalsekretärs vom 04.08.2008²³ oder der Ministerial Declaration on Combating all Forms of Human Trafficking der OSCE vom 07.12.2011.²⁴

Abschließend enthalten die Ausführungen des UN-Hochkommissars einen wichtigen Hinweis. Das NPP darf nicht als Freifahrtschein für jegliche kriminelle Handlung eines Menschenhandelsopfers missverstanden werden:

„It is not intended to confer blanket immunity on trafficked victims who may commit other non-status-related crimes with the requisite level of criminal intent. For example, if a trafficked person engages in a criminal act such as robbery, unlawful violence, or even trafficking, then she or he should be subject to the normal criminal procedure with due attention to available lawful defences.“²⁵

Das Problem freilich dieser Grundsätze und Empfehlungen besteht darin, dass ihnen kein rechtlich bindender Charakter zukommt.²⁶ Deutlich wird dies noch einmal in Art. 4 Abs. 2 des Protokolls der International Labour

21 Recommended Principles and Guidelines (Fn. 17), 85, 131.

22 A/Res/63/156, Nr. 12 fordert die Regierungen auf, „to take all appropriate measures to ensure that victims of trafficking are not penalized for being trafficked and that they do not suffer from revictimization as a result of actions taken by government authorities, and encourages Governments to prevent, within their legal framework and in accordance with national policies, victims of trafficking in persons from being prosecuted for their illegal entry or residence“.

23 Trafficking in women and girls, Report of the Secretary-General, A/63/215, Nr. 62: „Victims should be protected from re-victimization, including protection from prosecution for illegal migration, labour law violations or other acts“.

24 MC.DOC/1/11/Corr.1, Nr. 10: „We recognize that adequate measures should be taken to ensure that, where appropriate, identified victims of human trafficking are not penalized for their involvement in unlawful activities to the extent that they have been compelled to do so.“ Weitere Nachweise in Recommended Principles and Guidelines (Fn. 17), 132; sowie bei Gallagher, Obligations of Protection and Support, in: Gallagher (Hrsg.), *The International Law of Human Trafficking*, 2010, 276 (285 ff.); und Piotrowicz/Sorrentino, *Human Rights Law Review* 16 (2016), 669 (678 ff.).

25 Recommended Principles and Guidelines (Fn. 17), 133.

26 So Piotrowicz, *The UNCHR's Guidelines on Human Trafficking*, *International Journal of Refugee Law* 20 (2008), 242 (252); Jovanović, *Journal of Trafficking and Human Exploitation* 1 (2017), 41 (46 f.).

Organisation von 2014 zum Übereinkommen über die Zwangsarbeit von 1930.²⁷ Dort heißt es:

„Each Member shall, in accordance with the basic principles of its legal system, take the necessary measures to ensure that competent authorities are entitled not to prosecute or impose penalties on victims of forced or compulsory labour for their involvement in unlawful activities which they have been compelled to commit as a direct consequence of being subjected to forced or compulsory labour.“

Es geht also nur um eine Befugnis („entitlement“), von Bestrafung abzusehen, nicht um eine Verpflichtung dazu. Demgegenüber hält die UN-Sonderberichterstatterin für Menschenhandel *Siobhán Mullally* in ihrem Bericht für die 47. Sitzung des Menschenrechtsrats fest, dass das NPP inzwischen den Status eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes des Völkerrechts i.S.v. Art. 38 Abs.1 lit. c des Statuts für den Internationalen Gerichtshof erlangt hat.²⁸

2.2.2 Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält in Art. 4 EMRK das Verbot von Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit. In dem von der EMRK geschaffenen institutionellen Rahmen wurde der Menschenrechtsschutz durch zahlreiche völkerrechtliche Verträge weiter ausgebaut. Im vorliegenden Zusammenhang ist die „Convention on action against trafficking in human beings“ des Europarats vom 16.05.2005²⁹ (Europaratskonvention) von Bedeutung. Sie übernimmt in Art. 4 die Definition des Menschenhandels nach dem Palermo-Protokoll. Darüber hinausgehend wird der Menschenhandel aber nicht nur als Phänomen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität verarbeitet. Vielmehr wird auch innerstaatlicher Menschenhandel außerhalb des organisierten Verbrechens als Menschenrechtsverletzung angesprochen; entsprechende Straftatbestände sollen nach Art.18 von den Staaten vorgesehen werden. Im Hinblick auf Straftaten

27 Die völkerrechtlich verbindliche ILO-Konvention Nr. 29 von 1930 (Forced Labour Convention) wurde 1956 von der Bundesrepublik ratifiziert (BGBl. 1956 II, 640). Das Protokoll der ILO von 2014 wurde 2019 angenommen (BGBl. 2019 II, 437).

28 *Siobhán Mullally* (Fn. 6), Nr. 20.

29 CETS No. 197 (BGBl. 2012 II, 1107); zur innerstaatlichen Umsetzung s. BT-Drs. 17/7316.

der Opfer von Menschenhandel enthält Art. 26 der Europaratskonvention erstmalig eine ausdrückliche Nichtbestrafungsklausel:

„Each Party shall, in accordance with the basic principles of its legal system, provide for the possibility of not imposing penalties on victims for their involvement in unlawful activities, to the extent that they have been compelled to do so.“

Weitere Informationen lassen sich dem erläuternden Bericht entnehmen. So sei Art. 26 der Europaratskonvention nicht nur im Sinne eines Ratsschlags oder einer Empfehlung, sondern als Verpflichtung („obligation“) zu verstehen.³⁰ Diese Verpflichtung könne durch eine materiell-strafrechtliche („substantive criminal law provision“) oder eine strafprozessuale („procedural criminal law provision“) Regelung erfüllt werden. Möglich sollen auch sonstige Maßnahmen sein, so lange nur die Straflosigkeit der Opfer ermöglicht werde.³¹ Ersichtlich mischt sich die Konvention nicht in die Besonderheiten des jeweiligen nationalen Rechts ein, sondern überlässt es den Konventionsstaaten, wie sie die Verpflichtung „in accordance with the basic principles of its legal system“ erfüllen. Das Erfordernis des Zwangs sei so zu verstehen, dass es sich zumindest auf die Tatmittel des Menschenhandels gem. Art. 4 der Konvention bezieht. Straftaten von Menschenhandelsopfern in einem derartigen Kontext sollen straflos bleiben.³² Eine verbindliche Straffreistellung ist Art. 26 der Europaratskonvention jedoch nicht zu entnehmen, denn die Rede ist lediglich von einer entsprechenden Befugnis („possibility“).

In diesem Zusammenhang ist ein neueres Urteil des EGMR gegen Großbritannien von Bedeutung, das sich, soweit ersichtlich, zum ersten Mal mit dem NPP auseinandersetzt. Beschwerdeführer waren zwei zur Tatzeit minderjährige Vietnamesen, die von der Polizei in Cannabisplantagen entdeckt wurden. Sie wurden wegen Drogenanbaus zu Freiheitsstrafen verurteilt. Zwar hatte es schon früher Indizien dafür gegeben, dass sie Opfer von Menschenhandel sein könnten, aber erst nach ihrer Verurteilung wurde ihre Opfereigenschaft von den Behörden anerkannt. Daraufhin wandten sich die Verurteilten als Beschwerdeführer gegen ihre Verurteilung und beriefen sich erfolglos auf das NPP. Die englischen Gerichte betonten,

30 Council of Europe, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings v. 16.05.2005, CETS No. 197, Nr. 272.

31 Explanatory Report (Fn. 30), Nr. 274.

32 Vgl. Explanatory Report (Fn. 30), Nr. 273.

dass Menschenhandelsopfer keineswegs automatisch Straffreiheit genießen würden, und konnten sich lediglich zu einer – deutlichen – Reduzierung der Freiheitsstrafen durchringen.³³ Der Gerichtshof bejahte einstimmig eine Verletzung von Art. 4 EMRK (Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit).³⁴ Dabei muss man sich vor Augen halten, dass der EGMR aus Art. 4 EMRK seit jeher ein ganzes Bündel von Schutzpflichten ableitet, von der Pflicht zur effektiven Strafverfolgung bis zur Unterstützung der Opfer.³⁵ Der Gerichtshof konzidiert zwar, dass sich weder aus der Europaratskonvention noch aus sonstigen völkerrechtlichen Vorgaben ein allgemeines Verbot der Strafverfolgung von Menschenhandelsopfern ableiten ließe.³⁶ Die Strafverfolgung könne jedoch mit den staatlichen Schutzpflichten kollidieren, denn sie sei offensichtlich schädlich für ihre physische und psychische Erholung und soziale Rehabilitation und könne zu einer erneuten Opferwerdung beitragen.³⁷ Deshalb wird die Wichtigkeit betont, Opfer von Menschenhandel möglichst rasch verlässlich zu identifizieren. Die Strafverfolgungsbehörden dürften von entsprechenden Feststellungen nicht ohne weiteres abweichen.³⁸

Im Hinblick auf die Beschwerdeführer rügt der EGMR, dass sich die Strafverfolgungsbehörden zunächst nicht hinreichend bemüht hätten, Anhaltspunkten für eine potentielle Opfereigenschaft nachzugehen. Später hätten die staatlichen Behörden und Gerichte die erfolgte Identifikation

33 EGMR, Urteil v. 16.02.2021 – 77587/12 und 74603/12 (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich), §§ 5–65 (Sachverhalt).

34 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), §§ 174 und 183; s. dazu die eingehende Analyse von *Jovanović/Niezna*, Non-Punishment of Victims/Survivors of Human Trafficking in Practice: A Case Study of the United Kingdom, Council of Europe 2023, 23 ff.

35 Beginnend mit EGMR, Urteil v. 26.07.2005 – 73316/01 (Siliadin gegen Frankreich), NJW 2007, 41 ff.; sodann EGMR, Urteil v. 07.01.2010 – 25965/04 (Rantsev gegen Zypern und Russland), NJW 2010, 3003 ff.; EGMR, Urteil v. 13.11.2012 – 4239/08 (C.N. gegen Vereinigtes Königreich); EGMR, Urteil 30.03.2017 – 21884/15 (Chowdury u.a. gegen Griechenland); EGMR, Urteil v. 19.07.2018 – 60561/14 (S.M. gegen Kroatien); EGMR, 07.10.2021 – 20116/12 (Zoletic u.a. gegen Aserbaidschan); s. dazu auch *Lindner*, Anspruch auf umfassenden Schutz vor Menschenhandel nach Art. 4 EMRK, ZAR 2010, 137 ff.; *Ofoseh-Ayeh*, Erfasst Art. 4 EMRK auch die Zwangsprostitution?, HRRS 2019, 134 ff.; *Pati*, Der Schutz der EMRK gegen Menschenhandel, NJW 2011, 128 ff.

36 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), § 158.

37 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), § 159; s. auch *Piotrowicz/Sorrentino*, in: *Piotrowicz/Rijken/Uhl* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Human Trafficking*, 2018, 171 (180).

38 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), §§ 160–162.

nicht ernstgenommen. Darin erblickt der Gerichtshof die Verletzung von Art. 4 EMRK.³⁹ Da die Feststellung der Opfereigenschaft für die Verteidigung gegen die strafrechtlichen Vorwürfe relevant sei und der Staat sich darum kümmern müsse, bejaht der EGMR auch eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK.⁴⁰

Abschließend soll noch ein Blick in den zweiten Länderbericht der Expert*innengruppe des Europarats (GRETA = Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) zu Deutschland geworfen werden. In diesem Bericht wird auch das Straffreiheitsprinzip nach Art. 26 der Europaratskonvention angesprochen. GRETA meint, dass die deutschen Behörden dafür sorgen sollten, die NPP-Regelung auf alle Straftaten anzuwenden, zu denen Betroffene gezwungen würden. Zu diesem Zweck sollten die Staatsanwaltschaften und „sonstige einschlägige Fachleute“ – gemeint ist wohl vor allem die Kriminalpolizei – Anwendungsrichtlinien erhalten.⁴¹

2.2.3 EU-Recht

In der Europäischen Union wurde das Palermo-Protokoll durch den „Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels“ des Rates vom 19.07.2002⁴² rezipiert. Eine Non-Punishment-Klausel enthielt der Rahmenbeschluss nicht. Erst die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.04.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer,⁴³ die die Definition des Menschenhandels auf Bettelei und die Ausnutzung zur Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen erweitert (Art. 2 Abs. 3), enthält in Art. 8 die Empfehlung einer weitgehenden Straffreistellung der Opfer von Menschenhandel für ihre Beteiligung an strafbaren Handlungen in unmittelbarem Zusammenhang mit Menschenhandel:

„Die Mitgliedstaaten treffen im Einklang mit den Grundsätzen ihrer Rechtsordnung die Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen

39 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), §§ 163-183.

40 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), §§ 195-210.

41 GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, second evaluation round v. 20.06.2019, 51, Nr. 246.

42 ABl. 2002 L 203, 1 ff.; zur Vorgeschichte näher *Kreuzer*, Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, ZAR 2001, 220 ff.

43 ABl. 2011 L 101, 1 ff.

len, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis haben, Opfer des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen.”

Erwägungsgrund 14 erläutert die dahinter stehende Vorstellung näher:

„Die Opfer des Menschenhandels sollten im Einklang mit den Grundprinzipien der Rechtsordnung der betreffenden Mitgliedstaaten vor strafrechtlicher Verfolgung oder Bestrafung wegen strafbarer Handlungen wie der Verwendung falscher Dokumente oder Verstößen gegen die Prostitutions- oder Einwanderungsgesetze geschützt werden, zu denen sie als unmittelbare Folge davon, dass sie dem Menschenhandel ausgesetzt waren, gezwungen wurden. Mit diesem Schutz wird das Ziel verfolgt, die Menschenrechte der Opfer zu schützen, ihre weitere Viktimisierung zu vermeiden und sie dazu zu ermutigen, in Strafverfahren als Zeugen gegen die Täter auszusagen. Dieser Schutz sollte eine strafrechtliche Verfolgung oder Bestrafung wegen Straftaten nicht ausschließen, die eine Person willentlich begangen oder an denen sie willentlich teilgenommen hat.”⁴⁴

Also inhaltlich nichts Neues! Das NPP wird ebenfalls mit einem Bündel von Erwägungen begründet, die vom Schutz seiner Rechte bis zu Vorteilen für die Strafverfolgung reicht. Aber auch auf Ebene der EU ist keine verbindliche Pflicht zum Verzicht auf Strafverfolgung der Opfer von Menschenhandel vorgesehen, sondern nur eine entsprechende Befugnis staatlicher Behörden, die natürlich nach Ermessen ausgeübt werden kann.

2.2.4 Fazit

Am Ende des Überblicks über die internationalen Regelungen des NPP ist letzte Klarheit nicht gewonnen. Überraschen darf dies angesichts des Kompromisscharakters des internationalen Rechts jedoch nicht. Mehrere Fragen harren einer Antwort:

44 S. dazu auch die eingehende Analyse von *Muraskiewicz* (Fn. 4), 121 ff.

- Wie verbindlich ist das NPP (2.2.4.1)?
- Wird die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden vorausgesetzt (2.2.4.2)?
- Auf welche Taten bezieht es sich, und welche Rechtsfolgen sind mit ihm verbunden (2.2.4.3)?

2.2.4.1 Die Verbindlichkeit des NPP

Geht man vom Wortlaut des Art. 26 der Europaratskonvention und dem weitgehend gleichlautenden Art. 8 RL 2011/36/EU aus, so scheint das NPP keine bindende Vorgabe zu sein.⁴⁵ Dafür scheint vor allem die Entstehungsgeschichte des Art. 26 der Europaratskonvention zu sprechen.⁴⁶ Zur Diskussion standen drei Versionen. Nach der weitestgehenden Formulierung sollte die Straffreiheit von Menschenhandelsopfern verbindlich vorgegeben werden.⁴⁷ Eine andere Formulierung verlangte, dass die Konventionsstaaten sicherstellen („ensure“), dass kein Menschenhandelsopfer für die erzwungene Beteiligung an kriminellen Aktivitäten bestraft wird. Schließlich setzte sich die am wenigsten verbindliche Formulierung durch. Maßgeblich war, dass man wegen der Möglichkeit gravierender Delikte nicht auf eine Abwägung in jedem Einzelfall verzichten wollte.⁴⁸ Gleichwohl meint *Ryszard Piotrowicz*, einer der tiefsten Kenner der Materie, dass das NPP grundsätzlich nicht zur Disposition steht:

„It must be acknowledged that Article 26 refers only to ‚the possibility‘ of not imposing penalties. This might suggest a discretion on the

45 S. *Hoshi*, The Trafficking Defence: A Proposed Model for the Non-Criminalisation of Trafficked Persons in International Law, *Groningen Journal of International Law* 1 (2013), 54 (59): „non-punishment is not an imperative requirement.“

46 Die Entstehungsgeschichte wird eingehend nachgezeichnet von *Piotrowicz*, in: *Planitzer/Sax* (Hrsg.), A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2020, Art. 26 Nr. 26.04–26.15; *Muraskiewicz* (Fn. 4), 81 ff.

47 S. Council of Europe Draft Convention on Action against Trafficking in Human Beings: Comments by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe Committee on Equal Opportunities for Women and Men, CAHTEH(2004)23, 24: „Trafficked persons *shall not be detained, charged or prosecuted* for the illegality of their entry into or residence in countries of transit and destination, or for their involvement in unlawful activities, whatever their nature, to the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as trafficked persons.“ (Hervorhebung von uns).

48 S. *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.13.

part of states. However, this would not be a correct interpretation of the duty. Rather, the non-punishment provision must be implemented in appropriate cases, but it is for individual states to achieve this in accordance with the requirements and constraints of their own legal systems. It would arguably contradict the human rights-based ethos of the Convention if victims were punished for offences they had been forced to commit. The obligation is to avoid punishment; the discretion lies in how the state fulfils that obligation.”⁴⁹

Schon der EGMR hatte in der Beschwerdeentscheidung gegen Großbritannien darauf hingewiesen, dass eine Strafverfolgung der Opfer von Menschenhandel der staatlichen Pflicht zuwiderläuft, ihnen effektiven Schutz zu gewähren.⁵⁰ Auch wenn sich der EGMR nicht klar für die Verpflichtung auf Strafflosigkeit ausspricht, hilft für das Verständnis möglicherweise eine Nebensächlichkeit weiter. Das Gewicht einer Konventionsverletzung aus der Sicht des Gerichtshofs wird – auch – an der Sanktion deutlich, die er verhängt. Im vorliegenden Fall sprach er jedem Beschwerdeführer immerhin eine Entschädigung in Höhe von 25.000 € zu.⁵¹ Nach Art. 41 EMRK kann der Gerichtshof auch auf eine Entschädigung verzichten, wenn er die Feststellung der Konventionswidrigkeit für ausreichend hält. Eine reine Feststellungsentscheidung hätte insbesondere dann nahegelegen, wenn der EGMR letztlich keine Bedenken gegen die Bestrafung der Beschwerdeführer gehabt hätte, denn dann hätte sich die unterlassene bzw. ignorierte Identifikation als Opfer von Menschenhandel letztlich nicht weiter ausgewirkt.⁵²

Nach einem menschenrechtsfreundlichen Ansatz wird den Staaten also kein Ermessen im Hinblick auf das ‚Ob‘ eröffnet, sondern nur im Hin-

49 Piotrowicz (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.26; s. auch Piotrowicz/Sorrentino, Human Rights Law Review 16 (2016), 669 (678, 698 f.); zurückhaltender Jovanović/Niezna (Fn. 34), 20: „an obligation of means, not of result“.

50 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), § 159; ebenso Piotrowicz (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.27 und 26.32: „The rights of trafficked people are rights that the state must uphold and it would amount to a serious violation of such rights to hold them accountable for offences that they have not chosen to commit.“

51 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), § 219. Jovanović/Niezna (Fn. 34), 24 ff. weisen demgegenüber darauf hin, dass sich der EGMR an keiner Stelle eindeutig zur Bindungswirkung des Non-Punishment-Prinzips äußert. Bemerkenswert ist allerdings, dass Großbritannien seine Rechtsordnung entsprechend angepasst und eine detaillierte Regelung des Non-Punishment Prinzips eingeführt hat (dazu a.a.O., 29 ff. und 37 ff. zu einschlägiger Rechtsprechung).

52 So wohl auch Siegle, EuCLR 12 (2022), 178 (187): „Mitigation of sentence is not sufficient.“

blick auf das ‚Wie‘. Maßgeblich ist die Straffreiheit, die materiell-rechtlich etwa durch persönliche Straffreistellungsgründe, prozessrechtlich durch die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung erreicht werden kann. Das Ergebnis ist entscheidend, nicht der Weg dorthin.⁵³ Andernfalls können Opfer von Menschenhandel keine verlässlichen Angebote unterbreitet werden.

2.2.4.2 Straffreiheit nur im Gegenzug für Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden

Ein Grund für das NPP ist, wie oben bereits erwähnt, die Förderung der Bereitschaft von Menschenhandelsopfern, an der Aufklärung von Menschenhandelsdelikten mitzuwirken. Schließlich sind die Staaten zu deren effektiver Bekämpfung völkerrechtlich verpflichtet. Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um eine pragmatische Erwägung.⁵⁴ In den internationalen Vorgaben findet sich eine derartige Konnexität jedenfalls nicht, denn die staatlichen Pflichten zum Schutz der Opfer hängen gerade nicht von ihrer Kooperation mit der Strafverfolgung ab. Die Beachtung der Menschenrechte muss man sich nicht erst durch Wohlverhalten verdienen.⁵⁵

2.2.4.3 Die Reichweite des NPP

Ein schwieriges Problem ist die Bestimmung der Reichweite des NPP. Nach den Richtlinien zum Menschenhandel des Hochkommissars für Menschenrechte sollen Opfer von Menschenhandel nicht für Straftaten zur Verantwortung gezogen werden, die eine unmittelbare Auswirkung („direct consequence“) des an ihnen begangenen Menschenhandels sind. Als Beispiele für derartige Delikte mit Menschenhandelsbezug („status-related offences“) werden illegale Einreise, illegaler Aufenthalt, illegale Arbeit, illegale Prostitution oder Bettelei genannt. Auf der anderen Seite soll ihnen kein Freifahrtschein für andere Straftaten („non-status-related crimes“) mit der gesetzlich vorausgesetzten kriminellen Absicht ausgestellt werden, wie Raub, ungesetzliche Gewalt und eigene Menschenhandelsdelikte (s.o.). Diese Gegenüberstellung ist so selbstverständlich, wie wenig weiterführend:

53 Ebenso *Muraskiewicz* (Fn. 4), 103 f.

54 *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.28: „only a pragmatic reason“; s. auch *Siegle*, Eu-CLR 12 (2022), 178 (189).

55 S. auch *Muraskiewicz* (Fn. 4), 8 f., 71, passim.

Schutz verdienen Menschenhandelsopfer als Opfer von Menschenhandel, nicht als gewöhnliche Kriminelle. Ob es dafür auf die Schwere des Delikts ankommen kann, ist zweifelhaft. Die Begehung von Verbrechen kann ebenfalls auf einer Zwangslage beruhen.

Weiterführend erscheint dagegen die Differenzierung zwischen Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel („causation-based offences“) – wobei man sich immer darüber klar sein muss, dass der Ausgangspunkt der internationalen Definition des Menschenhandels die „Nachschub-“ und die „Logistikebene“ des Menschenhandels betrifft – und Straftaten als Konsequenz von Menschenhandel („duress-based offences“) auf der Ausbeutungsebene.⁵⁶ Denn auch dann ist eine von Menschenhandel betroffene Person schutzbedürftig, „weil sie keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen“ (s. Art. 2 Abs. 2 RL 2011/36/EU), und d.h., die Straftaten zu begehen, durch die sie ausgebeutet wird. Dabei leuchtet es ein, dass auf eine auch nur beispielhafte Aufzählung möglicher Straftaten verzichtet wird, denn die Erscheinungsformen der Ausbeutung sind zu vielfältig. Hinzu kommt die Ausnutzung bei mit Strafe bedrohten Handlungen (Art. 2 Abs. 3 RL 2011/36/EU), bei denen man sich alle möglichen Delikte vorstellen kann.⁵⁷

Damit ist freilich die Frage noch nicht beantwortet, ob sich das NPP auch auf gravierende Straftaten bezieht.⁵⁸ Dieses Problem war gerade einer der Gründe für eine „weiche“ Formulierung des NPP in Art. 26 der Europaratskonvention. Eine Lösung dieser Frage wird dadurch erschwert, dass in vielen Staaten Betäubungsmittelkriminalität, die wie die Entscheidung des EGMR gegen Großbritannien zeigt, im Menschenhandelskontext stattfinden kann, mit nachgerade drakonischen Strafen bedroht ist. Es geht also nicht nur um Tötungsdelikte, bei denen man sich einen Zusammenhang mit Menschenhandel schwerer vorstellen kann. Hier kann ein Blick in das Völkerstrafrecht weiterhelfen. Nach Art. 31 Abs. 1 lit d des IGH-Statuts ist die strafrechtliche Verantwortlichkeit ausgeschlossen, wenn:

56 *Piotrowicz/Sorrentino*, Human Law Review 16 (2016), 669 (685); *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.36; s. auch die Unterscheidung von *Jovanović*, Journal of Trafficking and Human Exploitation 1 (2017), 41 (66) zwischen status offences und purpose offences; ähnlich *Schloenhardt/Markey-Towler*, Groningen Journal of International Law 4 (2016), 10 (13 f.).

57 *S. Piotrowicz/Sorrentino*, Human Law Review 16 (2016), 669 (685 f.).

58 Vgl. dazu *Piotrowicz/Sorrentino*, Human Law Review 16 (2016), 669 (686 ff.); *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.36.

„[t]he conduct which is alleged to constitute a crime within the jurisdiction of the Court has been caused by duress resulting from a threat of imminent death or of continuing or imminent serious bodily harm against that person or another person, and the person acts necessarily and reasonably to avoid this threat, provided that the person does not intend to cause a greater harm than the one sought to be avoided. Such a threat may either be:

- (i) Made by other persons; or
- (ii) Constituted by other circumstances beyond that person's control.”⁵⁹

Im Fall Erdemović hat eine knappe Mehrheit der Richter*innen dagegen die Berufung auf Befehlsnotstand („duress“) verworfen und einen Soldaten, der auf Befehl seines Vorgesetzten Zivilisten erschossen hatte, für schuldig befunden, obwohl er und seine Familienangehörigen bei einer Verweigerung getötet worden wären.⁶⁰ Das IGH-Statut ist dieser strengen Ansicht jedoch nicht gefolgt und erkennt den Nötigungsnotstand grundsätzlich als Entschuldigungsgrund an. Interessant ist die Einschränkung, dass der Täter keinen größeren Schaden anrichten wollen darf, als den, der ihm selbst droht. Eine vergleichbare Einschränkung kennt § 35 StGB nicht. Ansonsten hängt eine Entschuldigung immer von den Umständen des Einzelfalls ab, wobei auf der Grundlage von Art. 31 IGH-Statut strenge Maßstäbe gelten. In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Fall von Interesse, den der ICC im Jahr 2021 zu entscheiden hatte. Dominic Ongwen wurde nach einem mehrjährigen Strafverfahren wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, die er im Alter von 19 Jahren begangen hatte, zu einer 25-jährigen Freiheitsstrafe verurteilt. Er wurde im ugandischen Bürgerkrieg von der Lord's Resistance Army als Kindersoldat rekrutiert und stieg später zu einem Truppenkommandeur auf.⁶¹ Seine Geschichte ließe sich unschwer auch unter den Begriff des Menschenhandels zur Ausnutzung mit Strafe bedrohter Handlungen subsumieren. Der ICC betonte, dass nach Art. 31 Abs. 1 lit. d ICC-Statut eine Leibes- oder Lebensgefahr unmittelbar („imminent“) drohen müsse. Eine lediglich abstrakte Gefahr oder eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass eine gefährliche Situation eintreten

59 Auf Art. 31 IGH-Statut verweist auch *Muraskiewicz* (Fn. 4), 91 f.

60 ICTY, Appeal Judgment, Prosecutor v. Erdemović, Case No. IT-96-22-A, 7.10.1997, § 19; krit. dazu *Ambos*, Der Allgemeine Teil des Völkerstrafrechts – Ansätze einer Dogmatisierung, 2002, 859 ff.

61 Zum Sachverhalt s. ICC, Trial Judgment, Prosecutor v. Dominic Ongwen, Case No. ICC-02/04-01/15, 04.02.2021, §§ 51 ff.

könnte, reiche, auch wenn sie ständig vorhanden sei, nicht aus.⁶² Es ist einerseits offensichtlich, dass das NPP bei Menschenhandel weiter reicht als der strenge Maßstab des Art. 31 Abs. 1 lit. d ICC-Statut für „duress“.⁶³ Andererseits zeigt der kurze Blick auf das Völkerstrafrecht, dass es für die Straflosigkeit schwerster Straftaten gegen Individualrechtsgüter Grenzen gibt. Für eine generelle Straffreistellung durch eine pauschale Anwendung des NPP ungeachtet der Schwere der Straftat sind solche Fälle nicht geeignet.⁶⁴

Piotrowicz argumentiert ferner dafür, den Bezug einer Straftat zum Menschenhandel nicht zu eng zu verstehen. Wenn beispielsweise ein Opfer von Menschenhandel stiehlt, um sich zu versorgen, könnten für den Hunger ebenfalls die Ausbeutungsbedingungen ursächlich sein, obwohl der Diebstahl als solcher nicht unmittelbar auf der Ausbeutung beruht.⁶⁵ Zweifelhaft erscheint jedoch die Anwendung des NPP auf die Beteiligung des Opfers an Menschenhandelsdelikten.⁶⁶ Nur weil ein Menschenhandelsopfer sich infolge seiner eigenen Opfererfahrung nunmehr selbst am Menschenhandel beteiligt, ohne dazu in irgendeiner Weise unter Druck gesetzt worden zu sein, verdient es keine pauschale Nachsicht. Solange derartige Taten freiwillig begangen werden, ist eine allgemeine Immunität unangebracht.⁶⁷ Eine größere praktische Bedeutung dürften Fälle haben, in denen Opfer sich dadurch gewissermaßen „freikaufen“ können, indem sie andere Personen für

62 ICC, Trial Judgment, Prosecutor v. Dominic Ongwen, Case No. ICC-02/04-01/15, 04.02.2021, § 2582. Eine derartige Gefahr konnte das Gericht nicht feststellen (§§ 2586 ff.). Am 15.12.2022 bestätigte die Rechtsmittelkammer des ICC die erstinstanzliche Verurteilung (ICC-02/04-01/15 A, zum Nötigungsnotstand („duress“) als Strafausschließungs- oder -milderungsgrund s. §§ 283 ff.)

63 S. *Siobhán Mullally* (Fn. 6), Nr. 51.

64 Ebenso *Piotrowicz/Sorrentino*, Human Law Review 16 (2016), 669 (688). Die NGO La Staad International dagegen meint, dass das Non-Punishment-Prinzip ungeachtet der Schwere der Straftat anzuwenden ist (La Staad International, Advocacy Document on Theo Non-Punishment Principle, Doc. Nr. 3511, 23.11.2023). Nach Ansicht der Sonderberichterstatterin für Menschenhandel *Siobhán Mullally* (Fn. 6), Nr. 37, vermindert eine Beschränkung auf weniger schwere Straftaten die Effektivität des Non-Punishment-Prinzips.

65 *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.37; s. auch *Piotrowicz/Sorrentino*, Human Law Review 16 (2016), 669 (685 f.); La Strada International, Explanatory Brief on the Non-Punishment Principle, Doc. Nr. 3512, 23.11.2023, 6 f.

66 Dafür wohl *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.37; zum „cycle of abuse“ auch *Piotrowicz/Sorrentino*, Human Law Review 16 (2016), 669 (672, 686); ein mehr oder weniger zwangsläufiger Zusammenhang ist jedoch fraglich.

67 So auch *Schloenhardt/Markey-Towler*, Groningen Journal of International Law 4 (2016), 10 (15).

die Ausbeutung rekrutieren, oder Fälle von Arbeitsausbeutung, in denen sich das Opfer von der untersten Hierarchiestufe „hocharbeiten“ kann.⁶⁸ Die perfide Idee dahinter ist, dass die Ausbeutung als weniger schlimm empfunden wird, wenn noch verletzlichere Personen in einer vergleichbar schlechteren Lage existieren, an die der eigene Druck weitergegeben werden kann. Die Illusion einer „Belohnung“ dient auf diese Weise dem gesamten Ausbeutungssystem. In derartigen Konstellationen kann auch auf der vermeintlich höheren Ebene von Freiwilligkeit keine Rede sein, da bei Obstruktion Sanktionen drohen.

Mittelbar hängt damit eine Kontroverse zusammen die, jedenfalls im internationalen Diskurs, noch nicht entschieden ist. Bei der Frage, ob eine Straftat auf Menschenhandel zurückzuführen ist, konkurrieren zwei Modelle miteinander. Nach dem sog. „compulsion-test“ muss nachgewiesen werden, dass die Straftat auf Nötigung, Zwang oder Einschüchterung (coercion, compulsion or intimidation) beruht.⁶⁹ Demgegenüber begreift der „causation-test“ die Straftat des Menschenhandelsopfers als Resultat seiner Ausbeutungslage und verlangt deshalb lediglich den Nachweis von Kausalität.⁷⁰ Die International Bar Association vermutet in ihrer zusammen mit dem British Institute of International and Comparative Law verfassten Analyse, dass gerade hierin der Unterschied zwischen völkerrechtlich verbindlichen Rechtsvorgaben und Soft-Law-Instrumenten liegt.⁷¹ Auch wenn der breitere „causation-test“ für einen menschenrechtsbasierten Ansatz angemessener gehalten wird,⁷² kann man noch nicht von einem verbindlichen Maßstab sprechen. Im deutschen Recht erscheint eine Kombination aus

68 Diese Aufstiegsmöglichkeiten lassen sich häufig in Organisationsstrukturen der organisierten Kriminalität, wie z.B. Rucker-Gruppierungen, finden. Ein Vergleich ist durch die eigentümliche Situation der Opfer von Menschenhandel jedoch nicht ohne weiteres möglich.

69 Vgl. Art. 26 der Europaratskonvention Nr. 197: „...to the extent that they have been *compelled* to do so“ (Hervorhebung von uns). Der englische Wortlaut von Art. 8 RL 2011/36/EU ist gewissermaßen eine Kombination aus beiden Ansätzen: „... which they have been compelled to commit as a direct consequence ...“

70 Vgl. Report on the meeting of the Working Group (Fn. 19), Nr. 12 b: „... unlawful acts committed by them as a direct consequence of their situation ...“.

71 IBA/British Institute, Human trafficking (Fn. 16), 12 f.

72 So etwa *Siobhán Mullally* (Fn. 6), Nr. 46. Man kann allerdings auch bezweifeln, ob der Unterschied wirklich erheblich ist, denn für den „compulsion-test“ wird eine weite Anwendung auf alle Mittel gefordert, die die Menschenhandelsdefinition erfüllen, s. La Strada International, Explanatory Brief on the Non-Punishment Principle, Doc. Nr. 3512, 23.11.2023, 6.

beiden Ansätzen als sinnvoll, zumal das NPP mit den Grundsätzen der nationalen Rechtsordnung in Einklang gebracht werden soll (vgl. Art. 8 RL 2011/36/EU). Ein engerer „compulsion-test“, der, wenn man ihn ernst nimmt, nicht auf alle Konstellationen des Menschenhandels bezogen werden kann,⁷³ entspräche damit dem sog. „Nötigungsnotstand“ (dazu sogleich unter 2.3.1) und sollte für gravierende Straftaten gelten, während für den weiteren Ansatz des „causation-test“ eine prozedurale Lösung (s. 2.3.2) angemessen erscheint.

Über die Straffreistellung hinaus erstreckt sich das NPP auf jede nachteilige Entscheidung für das Opfer, die mit dem gebotenen Schutz seiner Menschenrechte kollidiert. Hier ist insbesondere an ausländerrechtliche Entscheidungen wie Ausweisung und Abschiebung, gegebenenfalls in Verbindung mit Abschiebehaft, aber auch an ein Verbot der Wiedereinreise zu denken.⁷⁴

2.2.4.4 Abschließende Bemerkung

Wie die Entscheidung des EGMR in der Beschwerdesache V.C.L. und A.N. gegen Großbritannien gezeigt hat, nützt ohne eine funktionierende Identifikation der Opfer auch die beste Regelung nichts.⁷⁵ Zu dieser Identifikation sind die Staaten ohnehin verpflichtet, um den Opfern den bestmöglichen Schutz ange-deihen lassen zu können (s. Art. 10 der Konvention Nr. 197).

Eine Lehre, die aus dem Beschwerdeverfahren vor dem EGMR gezogen werden muss, ist, dass die Opferidentifikation unabhängig von einem

73 Für ein weites Verständnis daher *Piotrowicz/Sorrentino*, *Law Review* 16 (2016), 669 (677); *Siegle*, *EuCLR* 12 (2022), 178 (187); *Muraskiewicz* (Fn. 4), 115 f.; La Strada International, Explanatory Brief on the Non-Punishment Principle, Doc. Nr. 3512, 23.11.2023, 6; s. auch Explanatory Report (Fn. 30), Nr. 273: „[T]he requirement that victims have been compelled to be involved in unlawful activities shall be understood as comprising, at a minimum, victims that have been subject to any of the illicit means referred to in [the definition of trafficking] when such involvement results from compulsion.“

74 S. *Piotrowicz/Sorrentino*, *Human Law Review* 16 (2016), 669 (672, 683 ff.); *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.35; ferner *Siobhán Mullally* (Fn. 6), Nr. 41; La Strada International, Explanatory Brief on the Non-Punishment Principle, Doc. Nr. 3512, 23.11.2023, 7.

75 S. auch *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.30; *Piotrowicz/Sorrentino*, *Human Rights Law Review* 16 (2016), 669 (681); *Siegle*, *EuCLR* 12 (2022), 178 (189).

Strafverfahren gegen die Täter*innen des Menschenhandels oder der entsprechenden Ausbeutungsdelikte erfolgen muss. Erforderlich ist damit die Einführung eines Mechanismus‘ zur Identifikation mit verbindlichen Vorgaben, welcher dann auch eine Konzentrationswirkung für alle staatlichen Stellen entfaltet.⁷⁶ Unterschiedliche Maßstäbe für die Strafverfolgungsbehörden, die Ausländerämter, die Entscheidung über psychosoziale Unterstützung oder etwa über die Anmeldung zur Ausübung der Prostitution (s. § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG) müssen vermieden werden. Der Grad der Überzeugung richtet sich dann auch nicht nach der etwa für § 261 StPO erforderlichen Sicherheit, der gegenüber vernünftige Zweifel nicht mehr aufkommen.⁷⁷ Vor allem hängt die Anerkennung als Opfer nicht davon ab, ob jemand in einem Strafverfahren als Täter*in des Menschenhandels überführt wird. Das gilt auch umgekehrt: Die Anerkennung als Opfer von Menschenhandel impliziert keinerlei Vorfestlegung in einem Strafverfahren gegen die Täter*innen.⁷⁸ In der Beschwerdeentscheidung spricht der EGMR aus, dass schon ein ernstzunehmender Verdacht („credible suspicion“), jemand sei Opfer von Menschenhandel geworden, ausreicht, um die staatlichen Schutzpflichten auszulösen.⁷⁹

Es versteht sich von selbst, dass eine derartige Vermutung, so gut sie zunächst auch begründet sei, im Laufe der Zeit durch neue Erkenntnisse widerlegt werden kann. Eine endgültige Straffreistellung ist damit auch aus menschenrechtlicher Perspektive nicht geboten.

2.3 Möglichkeiten der Befreiung von Strafe nach geltendem Recht

Als die Bundesrepublik die Europaratskonvention Nr.197 im Jahr 2012 ratifizierte, war der Gesetzgeber der Auffassung, dass im Hinblick auf das in Art. 26 der Europaratskonvention verankerte NPP kein Umsetzungsbe-

76 Vgl. auch EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), § 162.

77 Vgl. *Schmitt*, in: Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 66. Aufl. 2024, § 261 Rn. 2.

78 Vgl. EGMR, Urteil v. 17.01.2017 – 58216/12 (J. u.a. gegen Österreich), § 115: „Such special treatment did not presuppose official confirmation that the offence had been established and was independent of the authorities’ duty to investigate. Indeed, (potential) victims need support even before the offence of human trafficking is formally established; otherwise, this would run counter to the whole purpose of victim protection in trafficking cases. The question whether the elements of the crime had been fulfilled would have to have been answered in subsequent criminal proceedings.“ S. auch *Muraskiewicz* (Fn. 4), 72.

79 EGMR (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich, Fn. 33), § 152.

darf bestehe. Dabei verwies er auf die Grundsätze des Nötigungsnotstands, die Einstellungsmöglichkeiten nach §§ 153 und 153a StPO sowie auf § 154c StPO.⁸⁰ Es wird sich zeigen, dass diese Einschätzung schon damals nicht zugetroffen hat.

2.3.1 Materielles Recht

Das materielle Strafrecht eröffnet Möglichkeiten zur Straffreistellung und Strafmilderung. Wenn, wie regelmäßig vorgebracht, die Opfer von Menschenhandel nicht freiwillig, sondern unter Zwang handeln,⁸¹ kommt eine Entschuldigung in Betracht. Wann eine „freiwillige“ und damit zurechenbare Handlung vorliegt, ist eine komplexe, normativ zu entscheidende Frage.

2.3.1.1 Nötigungsnotstand

Im Nötigungsnotstand ist die Verantwortlichkeit der Täter*innen ausgeschlossen. Die Einzelheiten sind jedoch umstritten. Nach der am weitest gehenden Ansicht ist unter den Voraussetzungen des § 34 StGB sogar eine Rechtfertigung möglich.⁸² § 34 StGB setzt dafür voraus, dass eine gegenwärtige Gefahr, die einem eigenen Rechtsgut oder dem eines anderen droht, nicht anders als durch die Straftat abgewendet werden kann und dass die drohende Gefahr den angerichteten Schaden wesentlich überwiegt. Nach der Gegenansicht ist eine Rechtfertigung ausgeschlossen, weil der*die Täter*in – wenn auch gezwungen – auf die Seite des Unrechts trete und dem Opfer die Notwehrbefugnis nicht genommen werden dürfe. Daher könne die Tat nur unter den (engeren) Voraussetzungen des § 35 StGB

80 BT-Drs. 17/7316, 47 (noch im Hinblick auf § 154c StPO a.F.).

81 So *Piotrowicz* (Fn. 46), Art. 26 Nr. 26.38: „If the essence of the duty is based upon the fact that the trafficked person was not a free agent and had no real choice but to commit the offence, then arguably they should not be criminally accountable, just as individuals may not be held accountable because they lacked the capacity to take full responsibility for their actions.“ Ebenso *Piotrowicz/Sorrentino*, *Law Review* 16 (2016), 669 (670, 674, passim); zum Folgenden vgl. auch *Schloenhardt/Markey-Towler*, *Groningen Journal of International Law* 4 (2016), 10 (17 ff.); *Muraskiewicz* (Fn. 4), 55 ff.

82 S. *Engländer*, in: *Matt/Renzikowski*, StGB, 2. Aufl. 2020, § 34 Rn. 41; *Küper*, *Darf sich der Staat erpressen lassen?*, 1986, 47 ff.; *Pawlik*, *Der rechtfertigende Notstand*, 2002, 299 ff.; *Renzikowski*, *Notwehr und Notstand*, 1994, 65 ff.

entschuldigt werden.⁸³ Im Unterschied zu § 34 StGB ist die Notstandslage enger, denn sie erfasst nur eine Gefahr für Leben, Leib und Freiheit. Auf der anderen Seite verlangt § 35 StGB grundsätzlich keine Rechtsgüterabwägung.⁸⁴ Nach einer dritten vermittelnden Ansicht ist eine Rechtfertigung nach § 34 StGB nicht schlechthin ausgeschlossen, aber sie unterliegt höheren Anforderungen. Wenn also die Gefahr des Todes oder einer schwerwiegenden Gesundheits- oder Freiheitsbeeinträchtigung droht, sollen leichtere Delikte, die nicht mit Eingriffen in die körperliche Integrität oder persönliche Freiheit des Notstandsopfers verbunden sind, gerechtfertigt sein.⁸⁵ Eine nähere Diskussion dieser Ansichten ist an dieser Stelle entbehrlich, weil ziemlich offensichtlich ist, dass der Nötigungsnotstand allenfalls einen schmalen Anwendungsbereich hat, was auch daran deutlich wird, dass es keine veröffentlichte Rechtsprechung dazu gibt, schon gar nicht im Kontext von Menschenhandel.

Eine erste Hürde besteht darin, dass die Notstandstat – nach § 34 StGB oder nach § 35 StGB – immer das erforderliche Mittel sein muss, um die drohende Gefahr abzuwenden, d.h. es darf für das Opfer keine Alternative zur Begehung der Straftat gegeben haben. Es muss also ausgeschlossen gewesen sein, um eine naheliegende Möglichkeit anzusprechen, sich an die Polizei zu wenden.⁸⁶ Immerhin: Wenn die betreffende Person aufgrund ihrer auslandsspezifischen Hilflosigkeit⁸⁷ nicht weiß, an wen sie sich wenden kann, und somit irrig Umstände annimmt, die sie entschuldigen würden, führt dieser Irrtum, sofern er unvermeidbar ist, nach § 35 Abs. 2 StGB ebenfalls zur Entschuldigung, sonst immerhin zu einer Strafminderung.

83 Vgl. Perron, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. 2019, § 34 Rn. 41b; Kelker, Der Nötigungsnotstand, 1993, 124 ff.; Wessels/Beulke/Satzger, Strafrecht. Allgemeiner Teil, 53. Aufl. 2023, Rn. 472, 695.

84 Insofern reicht die Entschuldigung nach § 35 StGB weiter als nach Art. 31 Abs. 1 lit. d IGH-Statut, denn dort darf die Tat im Nötigungsnotstand nicht auf eine unverhältnismäßige Schädigung zielen.

85 Vgl. Erb, in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Aufl. 2020, § 34 Rn. 194; Neumann, in: Nomos Kommentar zum StGB, 6. Aufl. 2023, § 34 Rn. 55a; Roxin/Greco, Strafrecht. Allgemeiner Teil Bd. 1, 5. Aufl. 2020, § 16 Rn. 67 ff.; Zieschang, in: Leipziger Kommentar zum StGB, 13. Aufl. 2019, § 34 Rn. 131 f.

86 S. auch GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, first evaluation round v. 3.6.2015, 49, Nr. 202: „However, the application of this provision [§ 35 StGB, J.R.] includes a high degree of uncertainty, because for example it could be argued that the danger could have been averted otherwise.“ Muraskiewicz (Fn. 4), 163.

87 S. dazu Renzikowski, in: MüKo-StGB (Fn. 9), § 232 Rn. 41.

Eine zweite Hürde besteht darin, dass die §§ 232 ff. StGB im Grundtatbestand keine Nötigung voraussetzen, sondern sich subtiler mit der Ausnutzung einer Zwangslage begnügen. Als Zwangslage sind alle bedrängenden Umstände anzusehen, die so gewichtig sind, dass sie mit einer wesentlichen *Einschränkung* der Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten einhergehen – wohlgemerkt: Einschränkung, nicht Aufhebung! Erfasst wird nicht nur eine dringende wirtschaftliche Not wie in § 291 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 (Wucher), sondern jede persönliche Bedrängnis, die ein dringendes Geld- oder Sachbedürfnis nach sich zieht.⁸⁸ Eine Zwangslage kann sich aus einer Gefährdung von Leib oder Leben oder der Fortbewegungsfreiheit ergeben, ist aber nicht darauf beschränkt. Auch die verschiedenen Definitionen von Menschenhandel in Art. 3 lit. a des Palermo-Protokolls, Art. 4 der Europaratskonvention Nr. 197 und Art. 2 RL 2011/36/EU erwähnen neben der Nötigung andere Tatmittel wie Betrug, Täuschung oder Missbrauch von Macht, die nicht in einen Nötigungsnotstand münden müssen.⁸⁹ Hinzu kommt, dass nach den internationalen Vorgaben bei Minderjährigen noch nicht einmal diese Tatmittel erforderlich sind. Die Schutzaltersgrenze nach § 232 Abs. 1 StGB liegt mit 21 Jahren sogar noch höher.

Damit ist offensichtlich, dass die Straffreistellung im Nötigungsnotstand das NPP nicht ausschöpft. Wenn deshalb vielfach gefordert wird, „compulsion“ weit zu verstehen, ist klar, dass es im deutschen Recht eine weitere Möglichkeit jenseits des Nötigungsnotstands geben muss,⁹⁰ der – immerhin – einen Weg zur Bewältigung gravierender Straftaten weist, die von Betroffenen des Menschenhandels gezwungenermaßen begangen werden.

88 S. BT-Drs. 18/9095, 24 f.; *Fischer*, StGB, 71. Aufl. 2024, § 232 Rn. 5; *Eisele*, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. 2019, § 232 Rn. 14; auch BGHSt 42, 399 (zu § 182 Abs. 1 StGB).

89 S. auch *Schloenhardt/Markey-Towler*, Groningen Journal of International Law 4 (2016), 10 (21); *Jovanović*, Journal of Trafficking and Human Exploitation 1 (2017), 41 (67 ff.); *Muraskiewicz* (Fn. 4), 160 ff.

90 S. auch *Piotrowicz/Sorrentino*, Law Review 16 (2016), 669 (699): „In order fully to address the dilemma of trafficked people being punished for offences they committed in the course, or as a consequence of, being trafficked, it is not necessarily enough for States to rely on more general defences such as duress or necessity as there is a real risk of them being applied too narrowly with the effect that victims of trafficking end up being penalized. A specific non-punishment provision applying to victims of trafficking should be introduced by every State in its legislation with the aim of promoting full compliance with the duty. That is precisely the rationale for the inclusion of a specific non-punishment provision in the Council of Europe Convention and the EU Directive.“ Ferner IBA/British Institute, Human trafficking (Fn. 16), 14.

2.3.1.2 Strafmilderung für Aufklärungshilfe

Der Vollständigkeit halber sollen noch zwei Vorschriften genannt werden, die für die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden eine Strafmilderung in Aussicht stellen.

Nach § 46b StGB kann die Strafe nach § 49 Abs. 1 StGB gemildert werden, wenn der*die Täter*in durch freiwilliges Offenbaren seines Wissens dazu beiträgt, dass eine Tat nach § 100a Abs. 2 StPO aufgedeckt (Abs. 1 S. 1 Nr. 1) oder verhindert werden kann (Abs. 1 S. 1 Nr. 2). In § 100a Abs. 2 Nr. 1 lit. i StPO sind die Menschenhandelsdelikte aufgeführt. Die Offenbarung muss nach § 46b Abs. 3 jedoch vor der Eröffnung der Hauptverhandlung erfolgen. Die Anwendung der Norm beschränkt sich allerdings auf Straftaten, die mit einer im Mindestmaß erhöhten Freiheitsstrafe bedroht sind, und die Rechtsfolge ist grundsätzlich nur eine Strafmilderung. Lediglich bei Freiheitsstrafen unter drei Jahren kann von einer Bestrafung abgesehen werden (Abs. 1 S. 4). Ein Nachteil ist, dass der*die Kronzeug*in das Risiko trägt, ob sich bis zum Abschluss der Hauptverhandlung tatsächlich ein Aufklärungserfolg einstellt. Das kann dazu führen, dass die Opfereigenschaft der betroffenen Person festgestellt wird, aber ihre Informationen nicht zur Aufklärung einer Straftat beitragen, weil etwa der*die Verantwortliche des Menschenhandelsdelikts nicht ermittelt werden konnte.

Nach § 31 BtMG kann das Gericht die Strafe nach § 49 Abs. 1 StGB mildern oder bei einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren ganz von Strafe absehen, wenn der*die Täter*in – wie bei § 46b StGB – durch seine*ihre Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden zur Aufdeckung oder Verhinderung einer Straftat beitragen kann. Hier geht es allerdings nur um Betäubungsmittelkriminalität, nicht um Menschenhandel. Die sonstigen Voraussetzungen sind dieselben wie bei § 46b StGB.

§ 46b StGB sowie § 31 BtMG (und weitere spezialgesetzlich normierte Kronzeugenregelungen, unter anderem § 129 Abs. 7 StGB, § 129a Abs. 7 StGB, § 261 Abs. 8 StGB, § 4a AntiDopG, § 35 KCanbG, § 26 MedCanG, § 153e StPO) genügen den Vorgaben des NPP nicht, weil sie die Strafmilderung an einen Beitrag des Opfers zur Verbrechensaufklärung knüpfen.

2.3.2 Strafprozessrecht

Anzusprechen sind hier insbesondere die verschiedenen Möglichkeiten der Einstellung des Verfahrens.

2.3.2.1 Diversion nach Jugendstrafrecht

Die §§ 45, 47 JGG sehen in Strafverfahren gegen Jugendliche und (über § 109 Abs. 2 JGG) gegen nach Jugendstrafrecht zu beurteilende Heranwachsende, die Opfer von Menschenhandel geworden sind (vgl. die Schutzaltersgrenze von 21 Jahren in § 232 Abs. 1 StGB), Möglichkeiten der Verfahrenserledigung außerhalb und innerhalb des Hauptverfahrens vor. Die Diversion ist dabei nicht auf Vergehen beschränkt, sondern, wie sich aus § 45 Abs. 2 JGG ergibt, auch dann möglich, wenn die Voraussetzungen einer Einstellung nach § 153 StPO (dazu sogleich) nicht vorliegen, z.B. bei Verbrechen.⁹¹ Auf der anderen Seite sind diese Vorschriften nicht auf Menschenhandelsopfer zugeschnitten, so dass auch für diese Personengruppe eine allgemeine Regelung gelten sollte und über § 2 Abs. 2 JGG iVm § 154c Abs. 2 StPO *de lege lata* auch gilt⁹².

2.3.2.2 Einstellung nach §§ 153 und 153a StPO

Bei Geringfügigkeit eröffnet § 153 Abs. 1 StPO zwei Möglichkeiten, von Strafverfolgung abzusehen. Sofern die Tat im Mindestmaß nur mit Geldstrafe bedroht ist, kann die Staatsanwaltschaft ohne die Zustimmung des Gerichts das Verfahren einstellen, wenn auch die durch die Tat verursachten Folgen gering sind. Andernfalls bedarf es der Zustimmung des Gerichts. Nach der Erhebung der Klage geht die Zuständigkeit für diese Entscheidung auf das Gericht über. Nunmehr ist neben der Zustimmung der Staatsanwaltschaft auch die des Angeklagten erforderlich (§ 153 Abs. 2 StPO). Voraussetzung ist immer, dass es sich lediglich um ein Vergehen handelt und die Schuld des*der Angeklagten gering ist. Es geht also um strafrechtliche Bagatellen. Geringe Schuld wird etwa angenommen bei einem Handeln aus Not.⁹³ Die Schuld eines*einer angestifteten Täter*in wiegt weniger schwer, als wenn jemand von sich aus eine Straftat begeht. Einstellungen nach § 153 StPO sind in der Praxis recht beliebt, weil sie eine einfache Erledigung ohne großen Begründungsaufwand und ohne die Möglichkeit einer Anfechtung verheißen.

91 Weik/Koranyi, in: Meier/Rössner/Trüg/Bannenberg/Bartsch, Jugendgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2024, § 45 Rn. 21.

92 Weik/Koranyi, in: Meier/Rössner/Trüg/Bannenberg/Bartsch, (Fn. 91), § 45 Rn. 13.

93 Vgl. Mavany, in: Löwe/Rosenberg, StPO, 27. Aufl. 2019, § 153 Rn. 28.

Nach § 153a StPO kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Gerichts bei einem Vergehen von der Verfolgung absehen und den Beschuldigten Auflagen oder Weisungen erteilen, die geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen. Die Schwere der Schuld darf nicht entgegenstehen. Wenn man sich allerdings die beispielhafte Aufzählung in § 153a Abs.1 S.2 StPO näher betrachtet, ist fraglich, welche Auflage bei einer im Menschenhandelskontext begangenen Tat überhaupt in Betracht kommen soll. Opfer von Menschenhandel verfügen gerade nicht über die finanziellen Ressourcen, um irgendwelche Geldleistungen zu erbringen, sonst wären sie nicht anfällig für Ausbeutung. Zudem bleiben die Opfer dann gerade nicht von jeglicher Sanktion (in einem weiten Sinne) verschont. Die Verpflichtung zu gemeinnützigen Leistungen setzt die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft nur auf eine andere Weise fort und widerspricht diametral der staatlichen Pflicht zu psychosozialer Begleitung und Unterstützung.

2.3.2.3 Das NPP nach § 154c Abs. 2 StPO

§ 154c Abs. 2 StPO enthält eine Einstellungsmöglichkeit, die – allerdings nicht in der Gesetzesüberschrift – unmittelbar auf den Menschenhandel Bezug nimmt. Die Vorschrift lautet:

„Zeigt das Opfer einer Nötigung oder Erpressung oder eines Menschenhandels (§§ 240, 253, 232 des Strafgesetzbuches) diese Straftat an (§ 158) und wird hierdurch bedingt ein vom Opfer begangenes Vergehen bekannt, so kann die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung des Vergehens absehen, wenn nicht wegen der Schwere der Tat eine Sühne unerlässlich ist.“

§ 154c Abs. 2 StPO wurde durch das 37. StrÄndG vom 11.02.2005⁹⁴ im Zusammenhang mit der ersten Reform der Menschenhandelsdelikte eingeführt, die die Vorgaben des Palermo-Protokolls (s.o.) und des Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels des Rates der EU vom 19.7.2002⁹⁵ umsetzen sollte.⁹⁶ Zwar sprach die damalige Fassung nur von Opfern einer Nötigung oder Erpressung, aber die Gesetzesbegründung erwähnt als weiteres Beispiel Fälle des

94 BGBl. 2005 I, 239.

95 ABl. 2002 L 203, 1 ff.

96 BT-Drs. 15/3045, 1 und 6.

„Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels, bei denen die Opfer oftmals zur Ausübung der Prostitution genötigt werden, aber zum Beispiel wegen ihres illegalen Aufenthalts im Bundesgebiet bei einer Strafanzeige auch ein gegen sie gerichtetes Strafverfahren gewärtigen müssen“.⁹⁷

Diese Opfer sollten nicht durch die Furcht vor einem Strafverfahren davon abgehalten werden, die an ihnen begangene Straftat zu offenbaren und sich so aus der mit dem Menschenhandel verbundenen Zwangslage zu befreien.⁹⁸ Die Gesetzesfassung war schon damals ungenügend, weil die einschlägigen Straftatbestände keine Nötigung voraussetzten; im Fall einer Nötigung handelte es sich vielmehr um „schweren Menschenhandel“ i.S.v. § 232 Abs. 4 StGB a.F.⁹⁹ Die aktuelle Fassung beruht auf dem Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 11.10.2016,¹⁰⁰ mit dem die RL 2011/36/EU umgesetzt werden sollte. Im Lauf der Beratungen im Rechtsausschuss wurde ausdrücklich auf den Menschenhandel nach § 232 StGB Bezug genommen. Die Erweiterung erfolge „im Sinn der Vorgaben“ der RL 2011/36/EU und solle einen „Anreiz“ für Opfer von Menschenhandel schaffen, „die ihnen widerfahrenen Straftaten zur Anzeige zu bringen, ohne befürchten zu müssen, selbst wegen kleinerer Delikte verfolgt zu werden, die sie in ihrer Zwangslage begangen haben.“ Bemerkenswerterweise heißt es, dass damit der Anwendungsbereich von § 154c Abs. 2 StPO erweitert werde.¹⁰¹ Möglicherweise beruhte die Änderung – unausgesprochen – auch darauf, dass GRETA im ersten Länderbericht die Bundesrepublik dafür gerügt hatte, keine explizite Regelung des NPP vorzusehen.¹⁰²

Dennoch ist die Einstellungsmöglichkeit an (zu) enge Voraussetzungen geknüpft. Sie beschränkt sich zunächst auf § 232 StGB, d.h. auf „status-ba-

97 BT-Drs. 15/3045, 10.

98 Vgl. *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn 1; *Teßmer*, in: Münchener Kommentar zur StPO, 2. Aufl. 2024, § 154c Rn. 10.

99 S. BGH v. 26.3.2008 – 2 StR 90/98, NStZ 2008, 203.

100 BGBl. 2016 I, 2226.

101 BT-Drs. 18/9095, 47. Das Zitat entspricht Erwägungsgrund 14 der RL 2011/36/EU, aber nur zu einem Teil. Der Schutz der Menschenrechte der Opfer taucht in der Gesetzesbegründung nicht auf.

102 GRETA, Report 2015 (Fn. 86), 48 f., Nr. 199 und 203: „On the whole, the non-punishment-principle does not appear to be guaranteed for victims of trafficking in a coherent manner.“

sed offences“, und lässt die Ausbeutungsebene (§§ 232a ff. StGB) außer Betracht. Da die Anzeigebereitschaft durch die Aussicht auf Straffreiheit gefördert werden soll, muss das Opfer entweder selbst die Anzeige erstatten oder die Anzeige muss zumindest mittelbar auf das Opfer zurückgehen.¹⁰³ Wird der Menschenhandel unabhängig von der Initiative des Opfers den Strafverfolgungsbehörden anderweitig bekannt, greift § 154c Abs. 2 StPO nicht ein. Ebenso wenig hilft § 154c Abs. 2 StPO weiter, wenn die Straftat des Opfers des Menschenhandels nicht infolge seiner Anzeige („hierdurch“), sondern etwa durch eine Razzia der Polizei auf der Baustelle oder im Bordell aufgedeckt wird. Dann nutzt es dem Opfer nämlich nichts mehr, wenn allein aufgrund seiner Informationen der Menschenhandel bekannt wird. Damit findet § 154c Abs. 2 StPO auf Opfer, die von dem*der Täter*in umfassend kontrolliert oder gar eingesperrt werden (s. § 233a StGB) und deshalb besonderen Schutz verdienen, keine Anwendung. Allerdings kommt es nicht darauf an, ob die Informationen des Opfers tatsächlich zur Überführung der Täter*innen von Menschenhandel beigetragen haben; ein Aufklärungserfolg ist also nicht erforderlich.¹⁰⁴ Da das Strafbedürfnis wegen der Drucksituation des Opfers vermindert sein soll,¹⁰⁵ leuchtet es nicht recht ein, dass ein Absehen von der Verfolgung nur im Hinblick auf Vergehen möglich ist.¹⁰⁶ In einem Fall, wie er der Beschwerdesache V.C.L. und A.N. gegen Großbritannien (s.o. 2.2) zugrunde lag, wäre damit eine Einstellung nicht möglich, denn die „nicht geringe Menge“, ab der die Herstellung von Betäubungsmitteln zu einem Verbrechen aufgewertet wird (s. § 29a Abs. 1 Nr. 2 BtMG), ist schon mit wenigen Cannabis-Pflanzen erreicht.

Die Entscheidung über die Einstellung steht im Ermessen der Staatsanwaltschaft und setzt nicht, wie etwa bei § 153 StPO, die Zustimmung des Gerichts voraus.¹⁰⁷ Das Gericht selbst hat nach Anklageerhebung keine entsprechende Einstellungsmöglichkeit; es kann nur bis zur Eröffnung

103 *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 9; *Diemer*, in: Karlsruher Kommentar zur StPO, 9. Aufl. 2023, § 154c Rn. 4; *Tefßmer*, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 11.

104 *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 1; *Tefßmer*, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 6.

105 So *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 1; *Tefßmer*, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 6.

106 Diese Begrenzung wird in der Kommentarliteratur durchgehend betont, s. *Diemer*, in: KK-StPO (Fn. 103), § 154c Rn. 4; *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 10; *Tefßmer*, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 11.

107 *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 11.

des Hauptverfahrens (§ 156 StPO) die Rücknahme der Anklage durch die Staatsanwaltschaft anregen.¹⁰⁸ Das Ermessen der Staatsanwaltschaft ist lediglich negativ begrenzt: Eine Einstellung ist unzulässig, wenn „wegen der Schwere der Tat eine Sühne unerlässlich ist“. Die Bedeutung dieser Einschränkung ist nicht abschließend geklärt. Nach Nr. 102 Abs. 1 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) soll eine Einstellung nur erfolgen, „wenn die Nötigung oder die Erpressung strafwürdiger ist als die Tat des Genötigten oder Erpressten“. Diese Vorgabe wird weitgehend für unbeachtlich gehalten, denn sie entspricht nicht dem Gesetz.¹⁰⁹ § 154c Abs. 2 StPO setzt keinen Vergleich des Menschenhandels mit den Delikten, die von Menschenhandelsopfern begangen werden, voraus, sondern knüpft an die Schuldschwere und an Strafzweckerwägungen an: Die tatbezogenen Gründe müssen so gravierend sein, dass ein Sanktionsverzicht im Hinblick auf die anerkannten Strafzwecke, insbesondere die Generalprävention („Verteidigung der Rechtsordnung“), unvertretbar ist.¹¹⁰ In der Regel wird das bei Kapitalverbrechen anzunehmen sein, die aber ohnehin aus dem Anwendungsbereich von § 154c Abs. 2 StPO ausgenommen sind. Ungeachtet dessen liegt es in der Natur des Ermessens, dass die Staatsanwaltschaft das Verfahren nicht einzustellen braucht, obwohl die Tat des Menschenhandelsopfers keine „Sühne“ erfordert – und diese Entscheidung unterliegt keiner gerichtlichen Kontrolle. Damit ist das Angebot von Straffreiheit als Gegenleistung für Kooperation für die Betroffenen kaum kalkulierbar, denn ihre Anzeige bleibt für sie riskant. Wenn sie sich gegenüber den Behörden als Menschenhandelsopfer offenbaren, initiieren sie dadurch in den meisten Fällen (nämlich bei Drittstaatsangehörigkeit außerhalb der EU) Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts auf unangemeldete Beschäftigung oder illegalen Aufenthalt, während der Ausgang des Strafverfahrens wegen Menschenhandel unwägbar ist. Macht die Staatsanwaltschaft kein Gebrauch von der Einstellungsmöglichkeit, mutieren die Betroffenen vom – vermeintlichen – Menschenhandelsopfer zu Täter*innen ausländischer Delikte. Dass die Einstellungsentscheidung nicht bindend ist,

108 *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 15; *Teffmer*, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 5.

109 *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 8; *Diemer*, in: KK-StPO (Fn. 103), § 154c Rn. 5; *Schmitt*, in: Meyer-Goßner/Schmitt (Fn. 77), § 154c Rn. 3; positiv dagegen *Teffmer*, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 13a.

110 Vgl. *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 7; *Diemer*, in: KK-StPO (Fn. 103), § 154c Rn. 5; *Teffmer*, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 13.

sondern die Ermittlungen bei neuen Erkenntnissen wiederaufgenommen werden können,¹¹¹ versteht sich von selbst.

In der Kommentarliteratur wird die praktische Bedeutungslosigkeit von § 154c StPO eingeräumt.¹¹² Dass § 154c StPO ein Schattendasein fristet, kann man auch der Staatsanwaltschaftsstatistik entnehmen (Abbildung 1). Hiernach ist von den Einstellungsmöglichkeiten nach § 154c Abs.1 und Abs.2 StPO im Zeitraum 2002 - 2022 nur selten Gebrauch gemacht worden. Am häufigsten, d.h. in 93 Verfahren, wurde die Norm im Jahr 2003 zur Einstellung von Verfahren genutzt; dies geschah zu einer Zeit, als § 154c Abs.2 StPO noch gar nicht existierte. Danach sanken die Anwendungszahlen deutlich. Seit dem Jahr 2017 findet die Vorschrift pro Jahr nur noch in weniger als 30 Verfahren Anwendung.

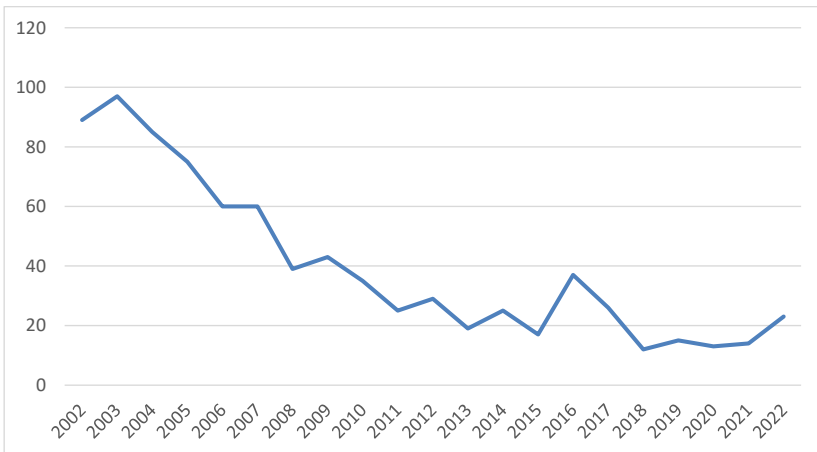


Abbildung 1: Absolute Zahlen des Absehens von der Verfolgung nach § 154c Abs.1 und (seit 2005) Abs.2 StPO im Zeitraum 2002 - 2022¹¹³

111 Mavany, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn.14; Teßmer, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 17.

112 Teßmer, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 2.

113 Datenquelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 10 Reihe 2.6. Rechtspflege, Staatsanwaltschaften, 2003-2023, eigene Darstellung.

Ob dabei eine Rolle spielt, dass die Entscheidung über die Einstellung nach Nr.102 Abs.2 RiStBV dem*der Behördenleiter*in vorbehalten wird,¹¹⁴ ist empirisch bislang nicht hinreichend geklärt. Gleiches gilt für die als Grund angeführten hohen Hürden für den Zeug*innenschutz.¹¹⁵ Ein Zeug*innenschutzprogramm nach den Vorgaben des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz mit strikter Isolierung ist für Opfer von Menschenhandel, die umfangreiche psychosoziale Prozessbegleitung benötigen, aber jedenfalls nicht geeignet; spezielle polizeiliche Opferschutzeinheiten mit geringen Anforderungen könnten aber durchaus hilfreich sein. Dass der Schutz der Rechte der Opfer von Menschenhandel gegenüber der Verbrechensbekämpfung Vorrang genieße,¹¹⁶ lässt sich § 154c Abs.2 StPO aber jedenfalls nicht entnehmen.

2.4 Ergebnis der rechtsdogmatischen Betrachtung

Es bestätigt sich, dass das NPP im deutschen Recht unzureichend umgesetzt ist. Im Hinblick auf die – problematische – Begehung eines schweren Verbrechens im Zusammenhang mit Menschenhandel durch eine betroffene Person kann auf den Nötigungsnotstand zurückgegriffen werden, der im deutschen Recht der Verteidigungseinrede des Zwangs entspricht. In solchen Fällen ist immer eine genaue Betrachtung des Einzelfalls geboten, die durch die Anwendung des § 34 oder § 35 StGB auch ermöglicht wird. Der Nötigungsnotstand setzt jedoch einen engen Begriff der Unfreiwilligkeit voraus und erfasst damit nur wenige Fälle, so dass eine allgemeine(re) Regelung des NPP geboten ist.

Das NPP sollte möglichst früh eingreifen, wenn eine weitere Traumatisierung des Opfers durch das Strafverfahren vermieden werden soll.¹¹⁷ Da ein persönlicher Strafausschließungsgrund für Opfer von Menschenhandel ein Fremdkörper im StGB wäre, ist das Strafprozessrecht insoweit durchaus eine taugliche Adresse.

Die geltende Möglichkeit, nach § 154c Abs.2 StPO von der Verfolgung abzusehen, erweist sich indes aus mehreren Gründen als defizitär:

114 So *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 10.

115 *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 10.

116 So *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 9; vgl. auch *Diemer*, in: KK-StPO (Fn. 103), § 154c Rn. 1.

117 S. auch *Piotrowicz/Sorrentino*, *Human Rights Law Review* 16 (2016), 669 (681); *Muraskiewicz* (Fn. 4), 109 f.

- Die Bezugnahme auf Opfer von § 232 StGB schöpft die Weite des NPP nicht aus. Stattdessen müssen sämtliche Fälle von Ausbeutung infolge von Menschenhandel aufgenommen werden. Das betrifft insbesondere die §§ 232a – 233a StGB sowie § 10a SchwarzArbG. Bei anderen Ausbeutungstatbeständen, wie z.B. § 291 StGB (im Hinblick auf Lohnwucher) oder §§ 10, 11 SchwarzArbG und § 15a AÜG liegt die beschriebene Druck-situation dagegen nicht vor. Eine Straffreistellung mag hier kriminalpoli-tisch zur Verbesserung der Strafverfolgung erwogen werden. Menschen-rechtlich geboten ist sie jedoch nicht.
- Die allgemeine Beschränkung auf Vergehen ist zu eng.
- Die Begrenzung auf Einstellungen im Ermittlungsverfahren verhindert eine angemessene Reaktion durch das Gericht, wenn sich erst nach Er-öffnung der Hauptverhandlung herausstellt, dass die angeklagte Person Opfer von Menschenhandel ist.
- Das staatsanwaltschaftliche Ermessen verträgt sich nicht mit der men-schenrechtlichen Verbindlichkeit des NPP.¹¹⁸
- Die Bindung der Einstellungsmöglichkeit an eine Anzeige des Opfers entspricht in vielen Fällen nicht der Verbrechenswirklichkeit und lässt außer Acht, dass die Mitwirkung des Opfers im Ermittlungsverfahren und in der Hauptverhandlung immer unverzichtbar ist. Schon in der Binnenperspektive wird damit der Gesetzeszweck verfehlt.
- In der Außenperspektive der Konvention Nr. 197 widerspricht die Bin-dung der Straffreistellung an die Strafverfolgung einem menschenrechts-basierten Ansatz. Die Kooperation der Opfer mit den Strafverfolgungs-behörden darf demnach nicht die Voraussetzung für Straflosigkeit sein.

118 Vgl. auch von einem allgemeineren Standpunkt aus *Muraskiewicz* (Fn. 4), 105 f.

3 – Das NPP in der Praxis

Die Besonderheit dieses Forschungsprojekts besteht darin, dass – im Sinne einer gesamtstrafrechtswissenschaftlichen Betrachtung¹¹⁹ – neben der dogmatischen Durchdringung des NPP eine empirisch-kriminologische Analyse der aktuellen Umsetzungspraxis erfolgt. Angesichts des nur vier Monate betragenden Projektzeitraums stand dabei von vornherein fest, dass keine umfassende empirische Studie durchgeführt werden konnte: Leistbar war nur ein Projekt, das darauf zielte, einige Eindrücke von der Anwendungspraxis des NPP zu gewinnen; besonders im Fokus standen allfällige Anwendungsprobleme.

Zur Umsetzung dieses Vorhabens kombinierte das Forschungsteam zwei methodische Ansätze: Zum einen wurden fünf leitfadengestützte qualitative Interviews mit Polizist*innen, Staatsanwält*innen und Nebenklagevertreter*innen durchgeführt. Darüber hinaus erfolgte eine schriftliche Befragung der Direktion VII der Generalzolldirektion. (3.1). Zum anderen nahm das Forschungsteam eine qualitative Analyse von Dokumenten aus Strafverfahren zum Menschenhandel vor (3.2). Die Befunde aus beiden Teilstudien werden – nach einer Darstellung der Limitationen (3.3) – in einem Ergebnisteil zusammengeführt (3.4).

*3.1 Befragung von Expert*innen*

Interviewteilnehmer*innen waren zwei Staatsanwält*innen, zwei Kriminalbeamt*innen, die in verschiedenen Landeskriminalämtern tätig waren, und ein*e Nebenklägervertreter*in. Bei den Interviewten handelte es sich durchweg um Personen, die sich seit langer Zeit mit Strafverfahren zum Menschenhandel befassen und daher als Expert*innen eingestuft werden können.

Überdies erfolgte eine schriftliche Befragung der Direktion VII der Generalzolldirektion. Sie fungiert als Oberbehörde für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Dabei obliegt ihr unter

119 S. zum Begriff der Gesamten Strafrechtswissenschaft *Roxin/Greco* (Fn. 85), § 1 Rn. 8 ff.

anderem die Rechts- und Fachaufsicht über die Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf Ebene der Hauptzollämter. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist seit dem Jahr 2019 gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch¹²⁰ zuständig für die Prüfung, ob „Arbeitnehmer- und Arbeitnehmer*innen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden oder wurden“. Ihr kommt damit auch die Aufgabe „der Bekämpfung von Delikten in Zusammenhang mit der gesteigerten Form der ausbeuterischen Beschäftigung im Sinne des § 232 Abs. 1 S. 2 des Strafgesetzbuches“ zu.¹²¹ Die Gegenstände, die in der schriftlichen Erhebung der Direktion VII der Generalzolldirektion thematisiert wurden, waren weitgehend identisch mit den in den Interviews behandelten Themen. Die Durchführung einer schriftlichen Befragung – statt eines Interviews mit Behördenmitarbeiter*innen – erfolgte auf Wunsch der Generalzolldirektion, die in die Beantwortung der Fragen mehrere Hauptzollämter einband.

Da es für die Präsentation und Diskussion der erzielten Ergebnisse nicht darauf ankommt, ob sie in den mündlichen Interviews oder der schriftlichen Befragung erzielt wurden, wird nachfolgend allgemein von *Befragungen* bzw. *Befragten* gesprochen.

3.1.1 Durchführung und Methodik

Bei den Befragten handelte es sich durchgängig um Personen, die sich in ihrer beruflichen Tätigkeit häufig oder sogar ausschließlich mit Strafverfahren zum Menschenhandel, konkret der Arbeitsausbeutung und/oder der sexuellen Ausbeutung, befassen. Die Expert*innen verfügen daher sämtlich über umfangreiche Erfahrung mit dem Gegenstand dieser Forschung.

Der Kontakt zu den Befragten wurde teils durch den Auftraggeber vermittelt. Teils konnte zudem auf bestehende Kontakte aus dem KFN-Projekt „Evaluierung der strafrechtlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels“ zurückgegriffen werden.

Der allen Befragungen im Kern zugrunde gelegte, im *Anhang* abgedruckte Leitfaden begann mit Fragen über den Arbeitsbereich und die Zuständigkeit der Expert*innen. Danach ging es um die Kenntnis des NPP sowie

120 Gesetz vom 11.07.2019, BGBl. I 2019 Nr. 27; 1066 ff.

121 So die Begründung des Entwurfs der Bundesregierung zu einem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, BT-Drs. 19/8691, 45.

die Anwendungspraxis. Abschließend rückten Anwendungsprobleme sowie Verbesserungsvorschläge der Befragten in den Fokus.

Die Interviews wurden aus Zeit- und Kostengründen online geführt; sie dauerten minimal gut 28 Minuten und maximal knapp 59 Minuten (Durchschnitt: 43 Minuten). Die Interviewer*innen zeichneten sie nach entsprechender datenschutzrechtlicher Belehrung (Art.13 DSGVO) und Zustimmung der Interviewten mithilfe eines digitalen Aufnahmegerätes auf, anschließend wurden die Interviews durch Fachkräfte transkribiert. Für die schriftliche Befragung der Generalzolldirektion wurde der Fragebogen per E-Mail versendet. Im Rahmen der Auswertung wurde zunächst deduktiv ein Kategoriensystem gebildet, das vergleichbare Fragestellungen miteinander verknüpfte. Anhand dieser Kategorien wurden die Befragungstranskripte unter Verwendung des Software-Programms MAXQDA codiert. Für die Ergebnisdarstellung wurden die Ausführungen der Interviewten sprachlich geglättet, insbesondere wurden Verzögerungslaute und Wortdoppelungen, die für die Interpretation dieser Expert*inneninterviews ohne Belang waren, herausgenommen. Dabei wurde sehr genau darauf geachtet, dass der Sinn der Aussage in keiner Weise verzerrt wird.

3.1.2 Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse orientiert sich im Kern am oben geschilderten Aufbau des Befragungsinstruments.

3.1.2.1 Kenntnis des NPP und rechtliche Herleitung

Das NPP war allen Expert*innen bekannt und konnte von ihnen jeweils auch – bei sachlichen Unterschieden der einzelnen Schilderungen – treffend beschrieben werden (Befragungsauszüge 1 und 2). Keine Einigkeit bestand über die Frage, worin das NPP genau wurzelt: Teils wurde die Grundlage im Europäischen Recht („in europäischen Richtlinien geregelt“) gesehen (Befragungsauszug 1), teils wurde es als allgemein geltender „Grundsatz des Strafverfahrensrechts“ eingestuft (Befragungsauszug 2). Im Ergebnis sahen aber alle Expert*innen die Geltung des Prinzips in gewisser Weise (s. zu Einschränkungen unten Befragungsauszüge 10 und 11) als Selbstverständlichkeit an.

Befragungsauszug 1: „Na, das Non-Punishment-Prinzip ist mir bekannt. Das bedeutet ja, dass das Opfer, wenn es einen Menschenhandel irgendwo bei der Polizei anzeigt, ist es ja immer möglich, dass es selbst Straftaten begangen hat und die dann aber, sagen wir mal, entweder unter Zwang oder unter Einfluss des Täters, der den Menschenhandel als Täter betreibt, begangen wurden. Diese Straftaten, die werden dann eben nicht bestraft, also die Opfer. Das ist eigentlich das Ziel, und das ist auch so entsprechend in europäischen Richtlinien geregelt.“ (Polizist*in 2)

Befragungsauszug 2: „Sagen wir´s mal so: Die schöne Bezeichnung ‚Non-Punishment‘, die ist natürlich eher so im Bereich der speziellen Delikte gängig, aber dieses Prinzip, dass ich sagen kann: ‚Wenn jemand an einer Straftat beteiligt ist und dabei selber eine kleine Straftat begeht, aber eigentlich als Opfer anzusehen ist‘, das hat man eigentlich von Anfang an. Das ist ein Grundsatz des Strafverfahrensrechts. [...] Und das ist eigentlich etwas, was man von Anfang an lernt, dazu brauch‘ ich keine klassische Vorschrift oder kein Non-Punishment-Prinzip. Das gehört einfach zu einem klaren Vorgang der Beurteilung einer Straftat und insofern kenne ich das vom Anfang meiner Berufsausbildung.“ (Staatsanwält*in 2)

3.1.2.2 Anwendung des NPP in der Praxis

Übereinstimmend waren die Expert*innen der Auffassung, dass de lege lata grundsätzlich ein ausreichend breites rechtliches Instrumentarium zur Verfügung stehe, um dem NPP in der Praxis zur Geltung zu verhelfen. Auf die Frage nach den konkreten Normen, mit denen das NPP in der Praxis zur Anwendung gebracht wird, wurden zahlreiche Einstellungsvorschriften der StPO genannt – allen voran § 153 StPO, aber auch § 153a StPO sowie vereinzelt § 154 StPO und § 154a StPO. Darüber hinaus wurde die Einstellung nach § 170 Abs. 2 StPO angeführt, weil in dem tatbestandsmäßigen Handeln des Opfers zwangsbedingt keine Straftat zu sehen sein könne; dies zeigt, dass Praktiker*innen auch die Möglichkeit im Blick haben, dem NPP bereits auf materiell-strafrechtlicher Ebene Rechnung zu tragen (Befragungsauszüge 3-6).

Befragungsauszug 3: „[...] Und deswegen mache ich dann lieber [scil.: lieber als § 154c Abs. 2 StPO] 153 mit [Zustimmung des] Gericht [...], dem [scil.: dem Gericht gegenüber] kriege ich das erklärt.“ (Staatsanwält*in 1)

Befragungsauszug 4: „[...] 153a auch schon mal. Und wenn man irgendwie etwas findet, eine ältere Verurteilung, die vielleicht zur Gesamtbestra-

fung fähig ist, das kommt ja immer schon mal vor, dass quasi bevor die Tat auffliegt eine Verurteilung wegen einer dieser Sachen schon erfolgt ist, dann spielt 154 mal eine Rolle.“ (Staatsanwält*in 1)

Befragungsauszug 5: „Also, die Staatsanwaltschaften wenden auf jeden Fall in ihrer Praxis häufiger zum Beispiel den § 170 Abs. 2 an.“ (Polizist*in 2)

Befragungsauszug 6: „Die rechtliche Möglichkeit ist tatsächlich, das Verfahren einzustellen in Hinblick darauf, dass es [scil.: die vom Opfer begangene Straftat] unter Zwang geschehen ist. So gibt es verschiedene Möglichkeiten. Wenn die Straftat zum Beispiel ein Verstoß gegen das Aufenthaltsgesetz ist, wenn man beschleust ist, kann man sagen, dass das neben den ganzen Straftaten, die die Schleuser begangen haben, ‘ne Kleinigkeit ist, die nicht ins Gewicht fällt. Dann kann ich sagen: ‘Ich stell’s nach 153 ein.’ Dann kann ich aber auch sogar soweit gehen, dass ich sage: ‘Da der nicht aus freiem Willen handelt, wenn er hier ist vor Ort im Bereich der Arbeitsausbeutung eingebunden ist von den Tätern und da quasi gezwungen wird, weitere Straftaten zu begehen’, dann kann ich sogar sagen: ‘Hier ist eine so spezielle Konstellation, dass ich gar kein Bedürfnis sehe [...]’; dass ich sage: ‘Er hat zwar objektiv eine Straftat begangen, aber subjektiv wollte er das gar nicht, er ist gezwungen worden dazu.’ Es gibt so viel, was dagegenspricht, ihn zu bestrafen, dass man das Verfahren sogar nach 170 einstellen kann, also definitiv sagt: ‘Es gibt keine Notwendigkeit zu bestrafen.’ Also, die Möglichkeit [scil.: dem NPP Geltung zu verschaffen] gibt es immer.“ (Staatsanwält*in 2)

Bei Durchsicht der Vorschriften, mit denen das NPP laut den Befragten in der Praxis zur Anwendung gebracht wird, fällt auf, dass die hierfür vom Gesetzgeber eigens vorgesehene Norm – § 154c Abs. 2 StPO – explizit nicht genannt wird. Ihr schreiben die befragten Expert*innen überwiegend keine bzw. allenfalls eine geringe Bedeutung zu, wenn es um die Umsetzung des Prinzips in die Praxis geht (s. insbesondere auch Befragungsauszug 3: „[...] mache ich dann lieber [scil.: lieber als § 154c Abs. 2 StPO] 153 mit [Zustimmung des] Gericht“). Hierauf wird später zurückzukommen sein.

Die Expert*innen aus dem Bereich der Strafverfolgung waren sich größtenteils darüber einig, dass dem NPP in dem Bereich, für den sie in ihrer Behörde zuständig sind, ausreichend und in allen Ermittlungsabschnitten Beachtung geschenkt werde (Befragungsauszüge 7, 8 und 13); hier spiegelt sich die bereits oben formulierte Feststellung, dass das NPP für diese langjährig mit Menschenhandelsverfahren befassten Expert*innen in gewisser Weise eine Selbstverständlichkeit ist. Dementsprechend gab ein*e

Befragungsteilnehmer*in an, dass die potentiellen Opfer im Rahmen von Vernehmungen bei Anhaltspunkten für Ausbeutung oder Menschenhandel standardmäßig über die rechtliche Möglichkeit des § 154c Abs. 2 StPO unterrichtet würden. Jedoch wurde in einer Befragung auch geäußert, dass die Staatsanwaltschaft teilweise nicht zeitnah nach Bekanntwerden eines Verdachts gegen ein Menschenhandelsopfer vom NPP Gebrauch mache und ein teils besserer Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden wünschenswert wäre (Befragungsauszug 9).

Darüber hinaus klingt in den Befragungsauszügen an, dass das NPP nicht als absolut geltendes Prinzip eingestuft, sondern nur in Bezug auf kleinere Straftaten bzw. eine geringe Schuld als selbstverständlich angesehen wird (Befragungsauszüge 10 und 13). Schließlich wird in den Auszügen deutlich, dass der mit dem NPP verbundene Gedanke einer möglichen Straffreistellung von Opfern teils auch in anderen Kontexten, namentlich im Bereich der (organisierten) Schwarzarbeit (Befragungsauszug 11, s. auch Befragungsauszug 12), mitgedacht wird.

Befragungsauszug 7: *„Bereits vor Beginn eines Ermittlungsverfahrens wird das NPP durch die Ermittler und der Staatsanwaltschaft besprochen. Auch bei der Planung und Durchführung der weiteren Ermittlungsschritte wird das NPP berücksichtigt. Dadurch werden alle zuständigen Mitwirkenden informiert und können im Vorfeld Maßnahmen planen und treffen.“* (Hauptzollamt)

Befragungsauszug 8: *„Also, wenn es sich in irgendeiner Form darstellen lässt, auf vertretbare Weise, dann nimmt man andere Vorschriften [scil.: als § 154c Abs. 2 StPO], um der Idee des Non-Punishment nachzukommen. [...] In den Verfahren [hat] keiner ein tieferes Interesse [scil.: an der Strafverfolgung], also die Richtung der Verfahren ist eine andere. Die [scil.: Menschenhandelsverfahren] richten sich auf die in dieser Weise Beschuldigten und sehen die [scil.: Menschenhandelsopfer] eher als Geschädigte. Also [...] die Grundidee der Non-Punishment-Norm, die wird eigentlich schon immer angewandt.“* (Staatsanwält*in 1)

Befragungsauszug 9: *„[Problem sei] teilweise die Rücksprache mit der StA, da diese über die Einstellung von Ermittlungsverfahren und somit über die Anwendung des NPP entscheidet. Es fehlen teils explizite Ansprechpartner bei den StA in Bezug auf §§ 232 ff. StGB.“* (Hauptzollamt)

Befragungsauszug 10: *„Wir haben schon eine ganze Menge Möglichkeiten, mit diesen Personen [scil.: Menschenhandelsopfer, die selbst Beschuldigte sind] umzugehen, das kann man aber nie pauschal sagen, weil ich ja*

nie weiß, was tatsächlich hinter der Person steckt. Ja, jetzt gehen wir mal klassisch von jemanden aus, der noch nie mit dem Gesetz in Konflikt geraten ist. Da haben wir genug Möglichkeiten zu sagen, ich beschränk' mich auf 153, ja. Meistens ist das dann die Einstellung nach 153 also wegen Geringfügigkeit, wenn ich das Ganze im Komplex sehe und sage: ‚Wenn jemand eben unter dem Druck eines Täterkonvoluts steht, dann ist es natürlich sinnvoll zu sagen, wenn der da in diesem Zusammenhang kleinere Straftaten begeht, dann hab' ich kein Bedürfnis, das beim Opfer zu ermitteln. Aber das ist natürlich immer 'ne Frage: Was für Straftaten werden begangen?‘ (Staatsanwält*in 2)

Befragungsauszug 11: „Und im ganzen Bereich der organisierten Schwarzarbeit. Also, wenn wir ohne den Verdacht des Menschenhandels große Durchsuchungen machen, ist eigentlich immer im Hintergrund, dass wir sagen: ‚Wenn bei den Leuten nur kleinere Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz oder was auch immer in Betracht kommen, steht eine Einstellung nach 153 im Raum.‘ Das ist eigentlich grundsätzlich so.“ (Staatsanwält*in 2)

Befragungsauszug 12: „[Das NPP kommt bei] §§ 232, 232b, 233, 267, 266a u. 281 StGB. Beihilfe zu §§ 95 (1), 95 (2), 96 AufenthG, §§ 10, 10a und 11 SchwarzArbG [zur Anwendung]. Diese Straftatbestände kamen in der Praxis hier bereits vor. Auch bei § 15 AÜG würde das NPP Berücksichtigung finden, allerdings kam hier noch kein Praxisfall vor.“ (Hauptzollamt)

Befragungsauszug 13: „Wir besprechen das [scil.: den gegen das Menschenhandelsopfer gerichteten Verdacht] mit der Staatsanwaltschaft, wir wissen ja ungefähr aufgrund der Ermittlungen, mit was sie sich strafbar gemacht haben. Und für uns ist das da schon eigentlich klar. Also, ich kann's dem Opfer nicht versprechen, klar, aber eigentlich kann ich ihm zu 99,9 % sagen, dass das Verfahren [scil.: das sich gegen das Menschenhandelsopfer richtet] eingestellt wird.“ [...] „Ich kann eigentlich nur sagen, dass es gut funktioniert. Also, wir hatten überhaupt noch keine Probleme damit [scil.: der Anwendung des NPP], also, es ist immer, wie gesagt, 'ne Absprache mit dem Staatsanwalt oder der Staatsanwältin. Es wird im Vorfeld meistens besprochen. Wir hatten noch nie, sage ich mal, ein Delikt, wo wir es vielleicht nicht hätte anwenden können, weil's vielleicht 'nen Verbrechenstatbestand darstellt. Hatten wir zum Glück noch nicht, sondern das sind immer alles relativ kleine Delikte, die jetzt auch keine Bauchschmerzen verursachen, die einzustellen. Was Schweres hatten wir noch nicht, und deswegen kann ich jetzt auch noch nichts Negatives sagen.“

*Ansonsten finde ich es gut, dass man da in dieser Situation auch sehr eng mit der Staatsanwaltschaft zusammenarbeiten kann und das schonmal im Vorfeld abspricht.“ (Polizist*in 1)*

Hinsichtlich der Anwendung des NPP in der Praxis kamen die Befragten mithin zu einer positiven Einschätzung. Allerdings lässt ein bereits zuvor zitierter Befragungsauszug erkennen, dass es immerhin einige Fälle geben dürfte, in denen die Anwendung des NPP zwar angezeigt wäre, die Anwendung aber unterbleibt, weil von Polizei und Staatsanwaltschaft nicht erkannt wird, dass es sich bei den Beschuldigten um Opfer des Menschenhandels handelt. Insoweit ist auf Befragungsauszug 4 zu verweisen, aus dem hervorgeht, dass die Opfereigenschaft in der Praxis nicht durchweg erkannt werden kann (Staatsanwält*in 1: *„Und wenn man irgendwie etwas findet, eine ältere Verurteilung, die vielleicht zur Gesamtbefragung fähig ist, das kommt ja immer schon mal vor, dass quasi bevor die Tat auffliegt eine Verurteilung wegen einer dieser Sachen schon erfolgt ist, dann spielt 154 mal eine Rolle.“*).

Im Kern wurde die von den Strafverfolger*innen vertretene Ansicht, dass dem NPP in der Praxis jedenfalls in Bezug auf kleinere Delikte ausreichend Beachtung geschenkt werde, auch von der Person aus dem Bereich der Nebenklagevertretung geteilt. Sie wies nur auf einen Fall in ihrer beruflichen Tätigkeit hin, in dem das NPP nicht zur Anwendung gekommen sei, erklärte dabei (in einem hier aus Anonymitätsgründen nicht wieder gegebenen Befragungsauszug) aber auch, dass man in diesem Fall – wohl zu Recht – Zweifel an der Einschlägigkeit des NPP haben könne, weil die Straftat schon vor Beginn der Ausbeutungssituation begangen wurde.

Befragungsauszug 14: *„[...] In den Fällen, in denen das [scil.: das gegen das Opfer geführte Verfahren] eingestellt wird, läuft das eigentlich ziemlich automatisch, also, das läuft dann so nebenher, das ist eher so eine Formsache [...] Ich hatte jetzt aber auch keinen Fall, wo ich da wirklich mal drum gekämpft hab, außer dieser eine, den ich gerade geschildert hab, und da wurde das ja irgendwie, da hat das auch nicht funktioniert.“* (Nebenklagevertreter*in)

Abschließend ist in diesem Zusammenhang besonders zu erwähnen, dass nach den Angaben der Direktion VII der Generalzolldirektion (auch) bei den Hauptzollämtern spezielle Stellen für Opferschutzkoordinator*innen eingerichtet wurden, die auf den Opferschutz und damit auch den Umgang mit dem NPP spezialisiert sind (Befragungsauszug 15). Insoweit wird man

die – freilich noch im Rahmen von Untersuchungen zu prüfende – These aufstellen können, dass eine solche Institutionalisierung von Opferschutz und Opferhilfe in einer Behörde nicht unmaßgeblich dazu beiträgt, dass Opferrechte und -belange in den einzelnen Fällen nicht aus dem Blick geraten.

Befragungsauszug 15: *„Es gibt in jedem Hauptzollamt zwei sogenannte Opferschutzkoordinator*innen, die hinsichtlich Menschenhandel, Zwangsarbeit, Arbeitsausbeutung und auch insbesondere des damit verbundenen Opferschutzes geschult wurden. [...] Im Rahmen von Ermittlungsverfahren unterstützen sie die Ermittlungsführenden bei der Bearbeitung des Verfahrens. [...] [Bezüglich des NPP] gibt es regelmäßig Schulungen für die Opferschutzkoordinator*innen und weiterer Akteure, wie z.B. Staatsanwaltschaften durch die Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel mit dem Ziel der Sensibilisierung der Thematik und der Stärkung der Handlungsfähigkeit der Akteure. [...]“* (Generalzolldirektion DVII)

3.1.2.3 Anwendungsprobleme

Der Umstand, dass man dem NPP laut den einhelligen Aussagen der befragten Praktiker*innen mit dem vorhandenen rechtlichen Instrumentarium Geltung verschaffen kann, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Anwendung des NPP im Einzelfall durchaus Schwierigkeiten bereitet. Als ein generelles Anwendungsproblem wurde von einem*einer Expert*in die Beurteilung der Frage genannt, wie weit der Anwendungsbereich des NPP reicht, wann also – außerhalb eines unstrittigen Kernbereichs – die Straftat eines Menschenhandelsopfers mit dem Menschenhandel im Zusammenhang steht. Damit verbunden wurde die Gefahr gesehen, dass das NPP von Betroffenen eines Menschenhandels gleichsam als Freifahrtschein zur Begehung von Straftaten angesehen werden könne (Befragungsauszug 16). Schließlich machte eine Person aus dem Bereich der Staatsanwaltschaft darauf aufmerksam, dass die Anwendung des NPP sich möglicherweise nachteilig auf die Erfolgchancen im Verfahren gegen den Menschenhändler auswirken könne, weil Verteidiger*innen unterstellten, die Aussage des Menschenhandelsopfers sei durch das Angebot einer Einstellung „erkauft“ worden (Befragungsauszug 17, s. auch Befragungsauszug 18).

Befragungsauszug 16: „Die [scil.: eine reformierte Norm zum NPP im deutschen Recht] muss dann schon wirklich so gefasst sein, dass man wirklich sagen, [erfasst sind] die Taten, die er [scil.: das Menschenhandelsopfer] aufgrund dieses Zwanges oder dieser Zwangssituation begangen hat. Gut, aber was sagt man vielleicht bei einer Körperverletzung, wenn er einem seiner Kollegen eine reinhaut? [...] Okay, möglicherweise ist das auch so [scil.: dass das NPP dann Anwendung findet]. Aber da sehen Sie ja schon, da kommen wir schon an die Grenzen des Ganzen ran. Weil, ich meine gegenüber dem Opfer, ist es vielleicht dann auch schon wieder unfair, wenn ich sage: ‚Ihr seid alle Opfer von Menschenhandel, wenn der dir eine reinhaut, ist er dafür nicht verantwortlich.‘ Das heißt, die [scil.: eine neugefasste Norm] muss schon wirklich konkretisiert werden auf das, was tatsächlich gewollt ist. Und es kann natürlich auch nicht sein, dass das Non-Punishment zu einem Freifahrtschein wird. Das ist das andere Risiko, was dahintersteht.“ (Staatsanwält*in 2)

Befragungsauszug 17: „[Wenn Sie das NPP anwenden, dann müssen] sie hier in Deutschland immer, immer aufpassen [...], dass die Anwälte Ihnen nicht sagen: ‚Auf die Art und Weise haben Sie sich die Aussage gekauft.‘ Das ist nämlich die Seite [scil.: des NPP], die immer nicht gesehen wird, das ist nämlich genau das, was die uns entgegnen, wenn wir zu weit davon Gebrauch machen. Dass wir sagen, wir nehmen die jetzt alle raus und sagen, wir bestrafen die nicht oder wir stellen die Verfahren sofort ein, obwohl es Anlass gibt, zu sagen: ‚Ok, so ganz harmlos ist der Mensch [scil.: das Menschenhandelsopfer] auch nicht.‘ Dann ist der Anwalt [scil.: des wegen Menschenhandel Beschuldigten] der erste, der drauf aufspringt und sagt: ‚Ähm, die Aussage, die haben Sie sich doch quasi erkauft, ja.‘ Und das ist das Problem. In anderen Ländern zum Beispiel [gibt es das] gar nicht, die haben da überhaupt kein Problem mit. Aber wir in Deutschland haben ein Problem damit, und deswegen ist man als Staatsanwalt grundsätzlich sehr vorsichtig mit diesen Sachen. Also, ich mache das wirklich nur, wenn ich das wirklich objektiv vertreten kann.“ (Staatsanwält*in 2)

Befragungsauszug 18: [Interviewer*innenfrage danach, ob und wie man in der Praxis beurteile, ob es sich bei der aussagenden Person tatsächlich um ein Menschenhandelsopfer handle oder um eine Person, die sich vielleicht Vorteile davon verspricht, dass sie als Menschenhandelsopfer eingestuft wird]: „Das ist eine Frage der Beweiswürdigung am Ende. Also, [...] das gibt’s ja in den Menschenhandelsverfahren an verschiedensten Stellen. Wenn’s Ausländerinnen sind, dann spielen die Aufenthaltsrechte auf einmal natürlich eine Rolle, die dann von Verteidigern [des wegen

*Menschenhandels Beschuldigten] angebracht werden. Ich halte das für legitim als Verteidigungsargument und damit muss man umgehen und das den sonstigen Beweismitteln gegenüberstellen. Ansonsten kann ich da keine [...] tiefere Problematik drin sehen, ehrlicherweise.“ (Staatsanwält*in 1)*

Bereits wiederholt wurde in diesem Bericht festgestellt, dass § 154c Abs. 2 StPO bei der Umsetzung des NPP in der Praxis fast keine Rolle spielt. Dies wird durch die beiden nachfolgenden Befragungsauszüge unterstrichen:

Befragungsauszug 19: *„Ja, das [scil.: § 154c Abs. 2 StPO] ist ein Paragraph, wo ich einfach mal sagen würde, also von der Anwendbarkeit: ‚Der ist von Theoretikern gemacht worden, der ist nicht von Praktikern gemacht worden, der ist praktisch kaum anwendbar.‘“ (Staatsanwält*in 2)*

Befragungsauszug 20: *„[Fälle des] 154c Abs. 2? Also, in der Praxis sind sie insofern nicht bekannt, weil sie [scil.: die Norm] aus meinem Erfahrungsschatz heraus so gut wie unangewendet ist – aus für mich nachvollziehbaren Gründen. [...] Also, ich habe auch letztes Jahr an einer Besprechung [scil.: mit anderen Praktikern] teilgenommen, zum Thema [anonymisiert]. Aber in dieser Runde gab es niemanden, der den praktisch angewandt hat bisher.“ (Staatsanwält*in 1)*

Als Gründe dafür, dass § 154c Abs. 2 StPO in der Praxis weitestgehend totes Recht ist, wurden von den Gesprächspartner*innen mehrere konkrete Mängel in der Ausgestaltung dieser Norm benannt:

Ein Mangel wurde in dem *Erfordernis einer Anzeige durch das Opfer* gesehen. Die Einstellung werde auf diese Weise von der Mitwirkung des Opfers beim Verfahren abhängig gemacht, was mit dem hinter dem NPP stehenden Gedanken des Opferschutzes nicht in Einklang zu bringen sei.

Befragungsauszug 21: *„Aber wenn der Wortlaut so verstanden werden würde, dass Anzeige heißt: ‚Ich gehe zur Polizei, aus freien Stücken sozusagen, das finde ich irgendwie Quatsch‘“ (Nebenklagevertreter*in)*

Dabei deutete sich in den Befragungen von Vertreter*innen von Staatsanwaltschaften auch an, dass die Bereitschaft zu einer Anzeige bei den einzelnen Ausbeutungsformen unterschiedlich ausgeprägt sein könnte. Während Verfahren wegen sexueller Ausbeutung zumeist aufgrund einer Anzeige (des Opfers oder eines Dritten) eingeleitet würden, seien Anzeigen durch die von Arbeitsausbeutung Betroffenen eine Seltenheit. Hier gingen Verfahren zumeist auf proaktive Ermittlungen der Behörden zurück.

Befragungsauszug 22: *[Zum verfahrensauslösenden Ereignis bei der sexuellen Ausbeutung]: „Also, in der Vergangenheit, also, in der Regel meldet sich irgendwann mal eine der Geschädigten, das ist der Hauptfall. Aber wir haben schon verschiedenste Sache gehabt, dass sich Angehörige gemeldet haben. Sogar einmal einen Fall gehabt, wo sich ein Bordellbetreiber gemeldet hat und gesagt hat, da läuft irgendwas seltsam. Oder auch Menschen aus dem Umfeld sich melden. In der Regel sind das Strafanzeigen der Geschädigten.“ (Staatsanwält*in 1)*

Befragungsauszug 23: *[Zum verfahrensauslösenden Ereignis bei der Arbeitsausbeutung]: „Also, meistens eher Anzeigen und Ermittlungen, also vom Zoll kommen die meisten Sachen. [...] Selbstanzeigen [Interviewer fragte nach Anzeigen von Betroffenen], die Sie erwähnten, habe ich, glaube ich, im Bereich der Schwarzarbeit noch nie erlebt.“ (Staatsanwält*in 2)*

Befragungsauszug 24: *[Angaben der verschiedenen Hauptzollämter zum verfahrensauslösenden Ereignis bei der Arbeitsausbeutung] „Durch eigene Prüfungen und Ermittlungen“ [...] „Wir erhalten Kenntnis durch Hinweise oder Anzeigen und durch das Kontrollieren der Ausweisapapire im Rahmen unserer Prüfungsrechte.“ [...] „Durch Hinweise, seitens der Bevölkerung (Hinweisgeber), Zusammenarbeitsbehörden und NGO.“ [...] „Im Rahmen von eigenen durchgeführten Prüfungen gem. § 2 SchwarzArbG, anonyme Anzeigen oder Erkenntnismitteilungen anderer Behörden.“ (Hauptzollämter)*

Partiell wurde zudem die Ausgestaltung als Ermessensvorschrift kritisiert, da sich hierdurch insgesamt ein zu weiter Anwendungsspielraum eröffne.

Befragungsauszug 25: *„Aber für uns in der Praxis wäre es tatsächlich hilfreich, eine Vorschrift zu haben, die klare Vorgaben macht, wo es, wo einfach klar ist, dieser Mensch ist im Menschenhandel. Und für alle Randdelikte, die mit diesem Bereich zusammenhängen, muss er sich nicht verantworten, egal, was er vorher gemacht hat.“ (Staatsanwält*in 2)*

Befragungsauszug 26: *„[Ein Vorteil wäre], wenn es eben auch wirklich ohne Ermessen wäre und eben auch klar wäre, in den Fällen muss es einfach eingestellt werden. Ich meine, man kann da ja noch so eine Öffnungsklausel dranmachen, wenn es mit irgendetwas nicht vereinbar ist oder so. Sowas gibt es ja auch. Also, um da jetzt so ganz krasse Sachen vielleicht rauszunehmen. Aber dass man dann [sonst] eben auch sagt: Dann ist die Einstellung dann auch zwingend, das wär', glaub' ich, schon gut.“ (Nebenklagevertreter*in)*

Hinsichtlich der Ausgestaltung als Ermessensnorm wurden allerdings auch abweichende Auffassungen vertreten. So wies eine befragte Person darauf hin, dass man der Staatsanwaltschaft mit der Abschaffung des Ermessens unnötig „Beinfreiheit“ (Befragungsauszug 27) nehme.

Befragungsauszug 27: „Also, gebundene Entscheidungen [...], also, in der Regel nehmen die einem Beinfreiheit. Also, was soll der Wert an der Stelle sein? [...] Was soll der Umstand sein, an den ich zwingend gebunden bin [...]? Die Verurteilung? Die Anklage? Wovon soll ich das abhängig machen? Also, die reine Aussage mit: ‚Ich zink‘ irgendeinen an, wird’s ja wohl kaum sein. Weil dann kommt eine Flut an Strafanzeigen. Also, wenn ich wüsste, ich muss nur sagen: ‚Ich hatte übrigens einen Zuhälter, der hat mit mir dann irgendwie zu tun gehabt.‘ Dann kommt eine Einstellung, die eine gebundene Entscheidung ist, und danach sage ich: ‚Ätsch, war gelogen, tut mir leid, ich mach‘ nix mehr mit euch.‘ Schwierig. Also, ich glaube nicht, dass das dazu führt, dass es einfacher wird.“ (Staatsanwält*in 1)

Überwiegend wurde der Behördenleitervorbehalt in Nr. 102 Abs. 2 RiStBV als hohe und zugleich überflüssige Hürde angesehen. Er erschwere die Anwendung des § 154c Abs. 2 StPO erheblich und führe mit dazu, dass in der Praxis auf andere Vorschriften zurückgegriffen wird, um dem NPP Rechnung zu tragen (Befragungsauszüge 28 und 29).

Befragungsauszug 28: „Also, zumindest die Behördenleiter, die ich bisher in meinem Leben so hatte, da würde ich sagen: Der Großteil davon hätte mich nach dem Verstand gefragt, wenn ich dem damit gekommen wäre und der müsste die Entscheidung dazu treffen. So sind Staatsanwaltschaften als Verwaltungsbehörden nicht gepolt. [...] Da will kein Behördenleiter an dieser Art unsichere Bereiche ran. Da wollen die nix mit zu tun haben. [...] Die [scil. Staatsanwälte], die in dem Bereich länger unterwegs sind, die schmunzeln halt kurz, spätestens wenn sie auf 102 RiStBV stoßen. Also, sie sagen sich: ‚Ich gehe ja nicht freiwillig zu meinem Behördenleiter. Gehe nur zu deinem Fürsten, wenn Du gerufen wirst, ja.‘“ (Staatsanwält*in 1)

Befragungsauszug 29: „Ein Behördenleiter ist, na klar, nicht umsonst Behördenleiter. Aber der ist im Zweifel in der Materie nicht so drin. Der hat viele Bereiche, die er betreuen muss. Da werden es pauschalisierte Entscheidungen. Wenn ich wirklich echte Entscheidungen haben will, dann muss ich’s in die Praxis geben, und ich mein, da kann ich ja sagen, dass ich das an jemanden knüpfe, der aufgrund der Erfahrungen und der Kompetenzen, die er hat, in der Lage ist, eine solche Entscheidung zu treffen und der

*sich auch speziell den Fall angucken kann. Also, den Vorbehalt, finde ich schon in Ordnung, aber diese Behördenleitervorbehalte sind für uns in der Praxis so so sperrig: Weil dann muss ich mir erstmal einen Termin holen. Dann muss ich ‘ne riesige Vorlage machen. Der [scil.: der Behördenleiter] kennt das Verfahren nicht. Der kennt im Zweifel nicht mal, ohne jemanden zu nahe treten zu wollen, nicht mal die Strafvorschriften und weiß gar nicht, worum es geht. Das ist unpraktikabel, das wird im Zweifel dann keiner machen. Behördenleitervorbehalt heißt im Zweifel eigentlich immer, dass die Sachen eigentlich kaum jemals umgesetzt werden. Ne, also, das sollte man schon niedrigschwelliger ansetzen, weil ansonsten wird es nicht klappen.“ (Staatsanwält*in 2)*

3.1.2.4 Änderungsvorschläge

Angesichts der zahlreichen Monita überrascht es nicht, dass befragte Praktiker*innen die Notwendigkeit sahen, § 154c Abs. 2 StPO und die zugehörige Norm aus der RiStBV de lege ferenda praktikabler auszugestalten. Plädiert wurde hierbei insbesondere für eine Überprüfung der sehr eng gefassten Tatbestandsvoraussetzungen einerseits und (str.)¹²² die Schaffung einer größeren Verbindlichkeit der Norm auf Rechtsfolgende durch Ersetzung des pflichtgemäßen Ermessens („Kann-Regelung“) andererseits (s.o. Befragungsauszüge 25, 26 und unten 30). Außerdem wurde der Behördenleitervorbehalt in Nr. 102 Abs. 2 RiStBV zumeist als streichungsfähig, zumindest aber als überarbeitungsbedürftig angesehen (s.o. Befragungsauszüge 28 und 29). Schließlich wurden Verbesserungsmöglichkeiten in der Umsetzungspraxis benannt, insbesondere eine möglichst unbürokratische und schnelle Umsetzung des NPP – gegebenenfalls bereits vor Einleitung eines Ermittlungsverfahrens – sowie Schulungen der Strafverfolgungsbehörden (Befragungsauszug 31).

Befragungsauszug 30: *[Frage, was man an § 154c Abs. 2 StPO ändern solle] „Wenn das jetzt einen klareren Anspruch dann auch gäbe auf so eine Einstellung, den man auch durchsetzen kann. Und ich fände es gut, wenn man es auch nochmal weiter fassen würde und eben auch schauen würde, sind es Straftaten, die irgendwie in einem inhaltlichen Zusammenhang mit diesem Ausbeutungskontext stehen [...]“ (Nebenklagevertreter*in)*

122 S. zur abweichenden Ansicht Befragungsauszug 27.

Befragungsauszug 31: *[Antworten der Hauptzollämter auf die Frage, wie man dem NPP künftig (noch) besser Geltung verschaffen könne] „Einfache und möglichst unbürokratische Umsetzung, am besten vor Ort während den ersten strafprozessualen Maßnahmen.“ [...] „Gegebenenfalls durch eine gesetzliche Regelung, nach der die Staatsanwaltschaft die Möglichkeit erhält, bereits von einer Verfahrenseinleitung wegen illegalen Aufenthaltes abzusehen, so dass die (potentiellen) Opfer ausschließlich als Zeugen (und nicht als Beschuldigte) vernommen werden können.“ [...] „Schulungen der Ermittlungsbeamten und Staatsanwälte.“ (Hauptzollämter)*

Eine befragte Person meinte allerdings auch, dass eine Änderung des § 154c Abs. 2 StPO aus Sicht langjährig mit Menschenhandelsverfahren befasster Praktiker*innen an sich nicht erforderlich sei, weil man dem NPP auch ohne diese Norm Rechnung tragen könne. Zugleich äußerte die befragte Person allerdings die Befürchtung, dass § 154c Abs. 2 StPO jüngere Staatsanwält*innen oder solche mit wenig Erfahrung im Bereich des Menschenhandels irreführen könne:

Befragungsauszug 32: *[Interviewer*innenfrage, was man mit § 154c Abs. 2 StPO machen solle:] „Der kann da stehenbleiben, stört mich nicht bei der Arbeit, aber er schreckt eher ab. Also, das ist eine spezialisierte Norm, dann tun sich vielleicht Kollegen schwer, die allgemeineren zu nehmen.“ (Staatsanwält*in 1)*

Bei aller Kritik an § 154c Abs 2 StPO wies ein*e Expert*in im Befragungsteil über eine mögliche Reform aber auch daraufhin, dass es für den Gesetzgeber keine leichte Aufgabe sei, das NPP in praxisverwertbarer Form in eine Norm zu gießen. Die befragte Person gab daher ihrer Hoffnung Ausdruck, dass der Gesetzgeber die Praxis in eine mögliche Neugestaltung des § 154c StPO einbeziehen werde.

Befragungsauszug 33: *„Es ist schon relativ schwierig, das Ganze wirklich gesetzlich auszugestalten. Man muss sich schon sehr viel Mühe geben. Und ich kann nur hoffen, wenn das wirklich neu gefasst wird, dass man das in Zusammenarbeit mit den Praktikern macht. Weil: Wenn die 'ne nächste Norm vorsetzen und die wieder nicht umsetzbar ist, dann bleibt alles beim Alten, dann hat man sich fürchterlich viel Mühe gemacht, aber es wird nicht viel anders laufen.“ (Staatsanwält*in 2)*

3.2 Qualitative Dokumentenanalyse

Mit diesem zweiten Teil der empirischen Analysen sollte der bereits zuvor thematisierten Frage, ob und inwieweit § 154c Abs. 2 StPO in der Rechtspraxis Anwendung finden kann, mittels eines anderen methodischen Zugangs vertieft nachgegangen werden.

3.2.1 Methodisches Vorgehen

Durchgeführt wurde eine qualitative Analyse von Dokumenten aus Strafverfahren zum Menschenhandel.

Im Zeitraum vom 01.11.2020 bis zum 31.08.2021 führte das KFN im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz das Projekt „Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB)“ durch.¹²³ Mit dieser Studie sollte im Wege einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung¹²⁴ vor allem die Frage beantwortet werden, ob die Ziele, die der Gesetzgeber mit dem im Jahr 2016 erlassenen „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregisters und des Achten Buches Sozialgesetzbuch“¹²⁵ verfolgt hat, erreicht wurden.¹²⁶ Zur Beantwortung der Forschungsfrage nahm das KFN eine Aktenanalyse zu Strafverfahren, die in den Jahren 2017 bis 2019 in die jährlich vom Bundeskriminalamt herausgegebenen Bundeslagebilder Menschenhandel und Ausbeutung eingegangen sind,¹²⁷ vor. Einbezogen wurden damals zum einen alle Verfahren, die im Bezugszeitraum in den Bundeslagebildern als Arbeitsausbeutung, Ausbeutung bei Ausübung der Bettelei, Ausbeutung bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen und Ausbeutung durch rechtswidrige Organentnahme verzeichnet waren (n=66). Zum anderen wurde aus allen Verfahren, die in besagten Jahren als sexuelle Ausbeutung in die Lagebilder eingeflossen waren, eine Zufallsstichprobe gezogen (n=396). Insgesamt

123 Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (Fn. 8).

124 Dazu aktuell Höly/Pohlmann/Dannecker, Neue Kriminalpolitik (2/2024), im Druck.

125 Gesetz vom 11.10.2016, BGBl. 2016 I, 2226.

126 Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (Fn. 8), 26 ff.

127 Dass in die Bundeslagebilder über Menschenhandel und Ausbeutung nicht alle Verfahren eingehen, die in Deutschland wegen Menschenhandels geführt werden, zeigen Bartsch/Schierholt NK 2/2024 (im Druck).

wurde mithin in 462 Strafverfahren Akteneinsicht zu Forschungszwecken (§ 476 StPO) beantragt. Die zuständigen Staatsanwaltschaften gewährten die Einsicht in 346 Strafverfahren. Hiervon konnten aus verschiedenen Gründen¹²⁸ nur 253 in die Analysestichprobe aufgenommen werden.

3.2.1.1 Auswahlinheit

Aus diesen 253 Strafverfahren wurden für die vorliegende Untersuchung 40 Strafverfahren ausgewählt, die zur Beantwortung der Forschungsfrage geeignet waren (*Auswahlinheit*). Das Auswahlkriterium bestand in der Möglichkeit einer Anwendung des NPP in den analysierten Verfahren: Einbezogen wurden alle Strafverfahren, in denen sich mindestens eine als Geschädigte geführte Personen strafbar gemacht haben konnte. Dies umfasste (gleichsam naturgemäß) alle Strafverfahren, die einen Menschenhandel zum Zwecke der Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen zum Gegenstand hatten (n=6). Zudem wurden sämtliche Strafverfahren einbezogen, bei denen Verstöße gegen das AufenthG nicht ausgeschlossen werden konnten, was insbesondere bei geschädigten Nicht-EU-Bürgern der Fall war (n=33). Schließlich floss ein Strafverfahren ein, in dem gegenüber der geschädigten Person der Vorwurf der Ausübung der verbotenen Prostitution (§ 184f StGB) erhoben wurde (n=1). Unter den so ausgewählten Strafverfahren befanden sich 27, die eine sexuelle Ausbeutung zum Gegenstand hatten, sieben Verfahren, die eine Arbeitsausbeutung betrafen, und sechs Verfahren, die eine Ausbeutung bei der Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen beinhalteten.

3.2.1.2 Analyseinheit

Strafverfahrensakten setzen sich aus mehreren Schriftstücken zusammen.¹²⁹ Die Entscheidung darüber, ob sämtliche Dokumente oder nur spezifische

128 S. zu den Gründen, deretwegen 93 von den Staatsanwaltschaften übermittelte Verfahren aus der Analyse ausgeschlossen werden mussten: *Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow* (Fn. 8), 52.

129 Zu den zentralen Inhalten von Strafverfahrensakten für die kriminologische Forschung und Problemen der wissenschaftlichen Aktenanalyse grundlegend *Dölling*, Probleme der Aktenanalyse in der Kriminologie, in: Kury (Hrsg.), *Methodologische Probleme in der kriminologischen Forschungspraxis*, 1984, 265 ff.

Schriftstücke in die inhaltsanalytische Auswertung einbezogen werden, ist auf Basis der jeweiligen Forschungsfrage und unter Berücksichtigung forschungspraktischer Gesichtspunkte zu treffen (*Analyseeinheit*). Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung sollte insbesondere die praktische Anwendbarkeit des § 154c Abs. 2 StPO beurteilt werden. Hierbei stand im Fokus, wie häufig die Voraussetzungen der Vorschrift bejaht werden konnten und ob folglich die Staatsanwaltschaft grundsätzlich die Möglichkeit besessen hätte, von § 154c Abs. 2 StPO Gebrauch zu machen.

Der von der Staatsanwaltschaft konstruierte Sachverhalt ergibt sich primär aus dem polizeilichen Ermittlungsbericht sowie der Abschlussentscheidung der Staatsanwaltschaft. Da diese Dokumente demnach prinzipiell zur Beantwortung der Forschungsfrage geeignet waren, wurden nur sie im Rahmen des Projekts analysiert. Zwar wäre es wünschenswert gewesen, weitere Bestandteile der Akten heranzuziehen, um den Sachverhalt umfassend rekonstruieren und das tatsächliche Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 154c Abs. 2 StPO noch besser überprüfen zu können. Jedoch standen diesen Überlegungen forschungspraktische Erwägungen entgegen: Die Strafverfahrensakten, die das KFN in den Jahren 2020 und 2021 zur Durchführung der Evaluation der Menschenhandelsvorschriften von den Staatsanwaltschaften bezogen hatte, waren mittlerweile an die Behörden zurückgesandt worden. Die Forschenden verfügten daher zum Zeitpunkt des NPP-Projekts nicht mehr über das gesamte Aktenmaterial, sondern nur noch über Dokumentationen der zentralen Inhalte, namentlich der polizeilichen Ermittlungsberichte sowie der staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Abschlussentscheidungen. Eine erneute Beantragung und Auswertung der Akten zu den ausgewählten Verfahren war innerhalb des sehr kurzen Projektzeitraums nicht zu leisten. Daher bildeten ausschließlich die polizeilichen Ermittlungsberichte und staatsanwaltschaftlichen Abschlussentscheidungen die Analyseeinheiten für diese Untersuchung (s. Tabelle 1).

	Ge- samt	<i>Sexuelle Aus- beutung (n=27)</i>	<i>Arbeitsausbeu- tung (n=7)</i>	<i>Mit Strafe be- drohte Hand- lung (n=6)</i>
<i>Polizeiliche Ermittlungsberichte</i>	38	25	7	6
<i>Staatsanwaltschaftliche Verfügung</i>	35	23	6	6
<i>Strafbefehlsantrag</i>	1	1	0	0
<i>Anklageschrift</i>	2	2	0	0

Tabelle 1: *Analysierte Dokumente (Analyseeinheiten)*

3.2.2 Auswertung

Die Dokumente wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach *Kuckartz* ausgewertet. Er entwickelte ein Verfahren, mit dem qualitative Daten regelgeleitet und systematisch analysiert werden können.¹³⁰ Die Sachverhaltsrekonstruktion erfolgte anhand einer thematischen Codierung (inhaltlich strukturierende Analyse). Deduktiv wurde für die vier Tatbestandsmerkmale des § 154c Abs. 2 StPO je eine Kategorie gebildet. Anhand dieser Kategorien wurde das Material unter Verwendung des Softwareprogramms MAXQDA codiert.

3.2.3 Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse, die sich aus der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse ergeben haben, orientiert sich am tatbestandlichen Aufbau des § 154c Abs. 2 StPO.

3.2.3.1 Kategorie: „Anzeige“ des Opfers

Die erste Kategorie umfasst das am Anfang des § 154c Abs. 2 StPO stehende Tatbestandsmerkmal: die Anzeige des Opfers. Dieses Merkmal wird in der

¹³⁰ *Kuckartz*, Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung, 2012.

Literatur, wie oben (2.3.2.3) beschrieben, überwiegend weit ausgelegt. Nach hM ist es nicht erforderlich, dass das Opfer einer Nötigung, Erpressung oder eines Menschenhandels diese Straftat selbst iSd § 158 Abs. 1 StPO zur Anzeige bringt.¹³¹ Vielmehr soll es genügen, dass die Anzeigenerstattung „in irgendeiner Weise unmittelbar oder mittelbar auf das Opfer [...] zurückgeht.“¹³²

Folgt man dieser herrschenden Auffassung, erfüllen jedenfalls 36 der analysierten 40 Fälle das Tatbestandsmerkmal „Anzeige“. In 30 Fällen wurde die Straftat des*der Beschuldigten unmittelbar durch eine Anzeige des Opfers bekannt.¹³³ In weiteren sechs Fällen erfolgte die Anzeige durch andere Zeug*innen, die durch das Opfer Kenntnis von der Menschenhandels-tat erlangt haben. Somit konnte das Bekanntwerden in den sechs weiteren Fällen zumindest mittelbar auf das Opfer zurückgeführt werden. Nicht sicher beurteilt werden konnte das Vorliegen des Anzeigeeerfordernisses in einem Fall: Laut den Akten war die Anzeige anonym erstattet worden und es blieb unklar, ob sie in irgendeiner Weise auf das Opfer zurückging. In den drei übrigen Fällen war die Anwendung des § 154c Abs. 2 StPO sicher ausgeschlossen, weil die gegenüber den Geschädigten begangenen Straftaten jeweils nicht durch eine Anzeige, sondern durch proaktive Ermittlungstätigkeit bekannt geworden war.

3.2.3.2 Kategorie: Bestimmte Straftat des Opfers

Nach § 154c Abs. 2 StPO muss es sich um das Opfer einer bestimmten Straftat, nämlich das Opfer einer Nötigung, einer Erpressung oder eines Menschenhandels, handeln. Der in § 154c Abs. 2 StPO enthaltene Klammerzusatz (§§ 240, 253, 232 StGB) verdeutlicht dabei, wie gezeigt (2.3.2.2.), dass ein Absehen von der Verfolgung nur bei Taten nach § 232 StGB in Betracht kommt, nicht hingegen bei Taten gemäß §§ 232a -233a StGB.

131 So aber wohl *Diemer*, in: KK-StPO (Fn. 103), § 154c Rn. 4.

132 *Mavany*, in: Löwe/Rosenberg (Fn. 93), § 154c Rn. 9; idS auch *Tefßmer*, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 11; *Weßlau/Deiters*, in: SK-StPO, 5. Aufl. 2016, § 154c Rn. 6 (entscheidend dürfte sein, „dass die Anzeige dem Opfer zugerechnet werden kann“); unklar: *Kulhanek*, in: Kleinknecht/Müller/Reitberger(Hrsg.), StPO, Kommentar zur Strafprozessordnung, Köln, 90 EL (März 2019), § 154c Rn. 8; *Schmitt*, in: Meyer-Goßner/Schmitt (Fn. 77), § 154c Rn. 3.

133 Bei einer engen, allein am Wortlaut des § 154c Abs. 2 StPO orientierten Auslegung des Anzeigeeerfordernisses (Anzeige durch das Opfer selbst) käme ein Absehen von der Verfolgung nach vorgenannter Norm nur in diesen 30 Fällen in Betracht.

Betrachtet man die Straftaten, deretwegen die Beschuldigten strafrechtlich verfolgt wurden,¹³⁴ ergibt sich folgendes Bild: In einem Fall stand eine Nötigung nach § 240 Abs. 1 StGB in Rede, in 38 Fällen ein Menschenhandel gemäß § 232 StGB und in einem Fall eine Zwangsprostitution nach § 232a StGB. Entsprechend war das Merkmal der bestimmten Straftat in 39 von 40 Fällen gegeben und hätte lediglich im Fall des § 232a StGB einer Anwendung des § 154c Abs. 2 StPO im Weg gestanden.

3.2.3.3 Kategorie: Bekanntwerden einer Straftat des*der Geschädigten durch dessen*deren Anzeige

Außerdem verlangt § 154c Abs. 2 StPO, dass bedingt durch die Anzeige des Opfers ein von ihm begangenes Vergehen bekannt wird. Dabei muss das Opfer die von ihm begangene Tat nicht zwingend selbst gegenüber den Strafverfolgungsbehörden offenbaren. Ausreichend ist, wenn das Handeln des Opfers zumindest (mit)ursächlich dafür ist, dass sein eigenes Vergehen bekannt wird.¹³⁵ Es genügt mithin, wenn das vom Opfer begangene Vergehen den Strafverfolgungsbehörden im Verlauf der auf die Anzeige hin vorgenommenen Ermittlungen zur Kenntnis gelangt¹³⁶.

In 21 der 40 untersuchten Fälle war das Handeln des Opfers jedenfalls mitursächlich für das Bekanntwerden seiner eigenen Straftat. In vier Fällen erfolgte die Offenlegung der Tat durch eine Aussage bei der Polizei, in fünf Fällen durch eine Hilfsorganisation, der sich das Opfer anvertraut hatte, in acht Fällen im Rahmen einer Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bzw. einer Erstbefragung bei einer Erstaufnahmestelle für Geflüchtete und in einem Fall durch eine andere Person, der das Opfer die von ihm begangene Straftat anvertraut hatte. Drei Fälle gehören zu den Kategorien Sonstiges bzw. nicht näher bestimmbar.

In 17 Fällen war der von § 154c Abs. 2 StPO geforderte Kausalzusammenhang nicht gegeben. In zwei Fällen wurde die Straftat des Opfers durch einen von den Behörden vollzogenen Durchsuchungsbeschluss bekannt, in einem Fall im Rahmen einer Gaststättenkontrolle, in sieben Fällen im Rahmen einer Bordellkontrolle und in weiteren sieben Fällen wurde das

134 Maßgeblich für die Einordnung war insoweit die von der Polizei vorgenommene strafrechtliche Einordnung.

135 Teßmer, in: MüKo-StPO (Fn. 98), § 154c Rn. 11.

136 Diemer, in: KK-StPO (Fn. 103), § 154c Rn. 4.

Opfer im Rahmen eines anderen Strafverfahrens als beschuldigte Person ermittelt bzw. auf frischer Tat betroffen.

In den restlichen beiden Fällen konnte das Vorliegen des Kausalzusammenhangs auf Basis des Aktenmaterials nicht hinreichend beurteilt werden.

3.2.3.4 Kategorie: Vergehen des Opfers

Schließlich kann die Regelung des § 154c Abs. 2 StPO nach ihrem eindeutigen Wortlaut (und in einem durchaus bemerkenswerten Unterschied zu § 154c Abs. 1 StPO) nur bei Vergehen des Opfers Anwendung finden. Bei einer Analyse der Straftaten, die von den Opfern möglicherweise begangen wurden, wird deutlich, dass mehrheitlich Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz – unerlaubte Einreise, unerlaubter Aufenthalt, unerlaubte Arbeitsaufnahme – in Betracht kamen (n=33). In fünf Fällen wurden die Opfer beschuldigt, als Vergehen einzustufende Eigentumsdelikte (§§ 242 ff. StGB) begangen zu haben, in einem Fall stand – soweit ersichtlich – ein als Vergehen einzuordnender Verstoß gegen das BtMG im Raum und in einem Fall wurde das Opfer auf frischer Tat bei Ausübung der verbotenen Prostitution (§ 184f StGB) angetroffen.

	Gesamt
Kategorie 1: Kenntniserlangung Straftat Beschuldigte	
Proaktive Ermittlungstätigkeit	3
Anzeige	37
Durch Geschädigte	30
Andere Zeug*innen	6
Anonyme*r Zeug*in	1
Kategorie 2: Straftat Beschuldigter	
Nötigung (§ 240 StGB)	1
Menschenhandel (§ 232 StGB)	38
Zwangsprostitution (§ 232a StGB)	1

Kategorie 3: Kenntniserlangung Straftat Geschädigte	
(Mit-)Ursächlichkeit der Geschädigten für Bekanntwerden	21
Angaben bei Polizei	4
Hilfsorganisation	5
BAMF-Anhörung/Erstbefragung	8
Hinweis durch Zeug*in	1
Sonstiges	2
Unbekannt	1
Keine (Mit-)Ursächlichkeit der Geschädigten für Bekanntwerden	17
Durchsuchungsbeschluss	2
Gaststättenkontrolle	1
Bordellkontrolle	7
Strafverfahren	7
Unbekannt	2
Kategorie 4: Straftaten der Geschädigten	
Unerlaubte(r) Einreise/Aufenthalt/Arbeitsaufnahme	33
Eigentumsdelikte (§§ 242 ff. StGB)	5
BtMG	1
Ausübung der verbotenen Prostitution	1

Tabelle 2: Ergebnisse der inhaltlich strukturierenden Analyse

3.2.3.5 Zwischenergebnis

In 20 der insgesamt 40 Fälle sind die Tatbestandsmerkmale des § 154c Abs. 2 StPO erfüllt. Hierbei handelt es sich um 16 Fälle einer sexuellen Ausbeutung, um drei Fälle einer Arbeitsausbeutung und um einen Fall, in dem ein Menschenhandel zur Ausbeutung bei der Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen in Rede stand. In 18 Fällen (sexuelle Ausbeutung n=9, Arbeitsausbeutung n=4 und Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen n=5), liegen die Tatbestandsmerkmale des § 154c Abs. 2 StPO hingegen nicht vollständig vor. In 16 dieser Fälle fehlt ausschließlich der gemäß § 154c

Abs. 2 StPO erforderliche Kausalzusammenhang zwischen dem Handeln des Opfers und dem Bekanntwerden des eigenen Vergehens. In einem Fall war darüber hinaus das Anzeigeeerfordernis nicht gegeben, da das Handeln des Opfers für das Bekanntwerden der Menschenhandelstat nicht mitursächlich war; der Tatbestand des § 154c Abs. 2 StPO war daher gleich aus zwei Gründen nicht erfüllt. In dem übrigen Fall lagen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 154c Abs. 2 StPO nicht vor, weil der*die wegen eines Menschenhandels Beschuldigte einer Tat nach § 232a StGB verdächtigt wurde.

Schließlich ließ das analysierte Material in zwei Fällen nicht erkennen, auf welche Weise die Strafverfolgungsbehörden Kenntnis von dem Vergehen des Opfers erlangt hatten; ob die Tatbestandsvoraussetzungen des § 154c Abs. 2 StPO erfüllt waren, konnte daher in diesen beiden Fällen nicht beurteilt werden.

	Ge- samt	<i>Sexuelle Ausbeu- tung (n=27)</i>	<i>Arbeitsausbeu- tung (n=7)</i>	<i>Unerlaubte Handlungen (n=6)</i>
<i>Tatbestand § 154c Abs. 2 StPO erfüllt</i>	20	16	3	1
<i>Tatbestand nicht erfüllt</i>	18	9	4	5
<i>Tatbestandserfüllung unsicher</i>	2	2	0	0

Tabelle 3: Häufigkeit des Vorliegens bzw. Nichtvorliegens der Voraussetzungen des § 154c Abs. 2 StPO

3.3 Limitationen

Der empirische Teil dieser Studie weist aufgrund der methodischen Herangehensweise sowohl im Befragungsteil als auch in der Dokumentenanalyse verschiedene Limitationen auf.

Die Aussagekraft der Expert*innenbefragungen ist schon deshalb beschränkt, weil in dem kurzen Projektzeitraum nur wenige Befragungen durchgeführt werden konnten. Für die Befragung wurden ausschließlich Personen ausgewählt, die sich seit langer Zeit mit Strafverfahren im Bereich des Menschenhandels befassen. Die Befragten verfügen daher zwar über einen reichhaltigen Erfahrungsschatz und einen sehr guten Überblick zu

den für dieses Forschungsprojekt maßgeblichen Fragen. Zugleich bilden sie aber auch nur einen bestimmten Ausschnitt aller Personen, die sich in Deutschland mit der Strafverfolgung/Nebenklage im Feld des Menschenhandels befassen: Spezialisierte polizeiliche und/oder staatsanwaltschaftliche Abteilungen zur Verfolgung von Menschenhandelstaten gibt es nur an manchen Orten in Deutschland. Andernorts wird diese Kriminalitätsform in allgemeinen Abteilungen neben vielen weiteren Delikten aus anderen Bereichen bearbeitet. Dass Polizist*innen oder Staatsanwälte*innen, die sich nur sehr selten mit Menschenhandel befassen, ebenso gut über das NPP und dessen Anwendung(schürden) informiert sind wie die hier befragten Personen, wird man bezweifeln dürfen. Nicht abgebildet werden konnten in den Befragungen zudem mögliche Unterschiede, die sich in der Anwendung des NPP zwischen den Bundesländern ergeben könnten. So erhielt das Forschungsteam während des Projekts gleich zweimal den Hinweis, dass § 154c Abs. 2 StPO in einem bestimmten Bundesland häufiger zur Anwendung käme. Ein Interview mit einer Behörde aus diesem Bundesland konnte aber während der Projektlaufzeit nicht mehr geführt werden.

Hinsichtlich der Analyse von Dokumenten ist anzuführen, dass diese aus einer nicht repräsentativen Auswahl von Strafverfahrensakten stammen. Die Ursprungsstichprobe aus der Untersuchung zur „Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels“, war bereits aufgrund der Vielzahl der Verfahren, die von den Staatsanwaltschaften nicht zur Verfügung gestellt bzw. später aus der Analysestichprobe ausgeschlossen werden mussten, nicht repräsentativ. Aus dieser Stichprobe wurden für die vorliegende Untersuchung anhand festgelegter Kriterien (Menschenhandel zur Begehung von mit Strafe bedrohter Handlungen, mögliche Verstöße gegen das AufenthG und Ausübung der verbotenen Prostitution) bestimmte Verfahren ausgewählt. Jedoch sind weitere Fallkonstellationen denkbar, bei denen die Geschädigten möglicherweise Straftaten begangen haben, die aber nicht unter die zuvor festgelegten Kriterien fallen und folglich nicht in die Auswahl einbezogen wurden. Infolgedessen handelt es sich bei der vorliegenden Untersuchung weder um eine vollständige Erfassung aller relevanten Fälle noch um eine repräsentative Auswahl.

Darüber hinaus unterliegt die angewandte Methode der Analyse von Dokumenten aus Strafverfahrensakten bestimmten Einschränkungen.¹³⁷ Strafverfahrensakten sind auf die Erfüllung ihres ursprünglichen Zwecks ausge-

137 *Leuschner/Hüneke*, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 99 (2016), 464.

richtet und beinhalten daher nur Informationen, die als für diesen Zweck relevant erachtet wurden. Diese selektive Natur birgt die Möglichkeit, dass nicht sämtliche für die Forschungsfrage relevanten Informationen in den Akten enthalten sind. Die Selektionsprozesse – sowohl aufgrund der ursprünglichen Zielsetzung der Akten als auch wegen möglicher Einflüsse seitens der bearbeitenden oder der in der Akte aufgeführten Personen – führen dazu, dass die gesamte Individualität eines Falles in einer Akte nicht vollständig abgebildet wird. Diese Limitation gewinnt in der vorliegenden Untersuchung zusätzlich an Relevanz, da nicht die gesamte Akte, sondern lediglich ausgewählte Bestandteile in die Analyse einbezogen werden konnten.

Überdies bieten Akten zu Strafverfahren, die wegen Menschenhandels gegen einen Beschuldigten geführt werden, in der Regel keine umfassenden Einblicke in den strafrechtlichen Umgang mit den durch die Menschenhandelstat Geschädigten. Wenngleich in den Akten regelmäßig darauf hingewiesen wird, dass gegen die Geschädigten ein Strafverfahren unter einem anderen Aktenzeichen eingeleitet wurde, bleiben der Ausgang dieses Verfahrens und die mögliche Anwendung von § 154c Abs. 2 StPO unklar.

Schließlich ist bei der Interpretation der Ergebnisse aus beiden Teilen der empirischen Analysen zu beachten, dass sie sämtlich auf einer Betrachtung des Hellfelds im Bereich des Menschenhandels fußen. In der Kriminologie besteht aber – bei einem nicht zu übersehenden Mangel an aussagekräftigen empirischen Belegen – weithin Übereinstimmung in der Annahme, dass in diesem Kriminalitätsbereich ein erhebliches Dunkelfeld existieren dürfte.¹³⁸

3.4 Diskussion der empirischen Befunde

Im Fokus der empirischen Studie standen die Anwendung des NPP und allfällige Anwendungsprobleme. Die Ergebnisse zeichnen ein gemischtes Bild, das angesichts der aufgezeigten Limitationen einige Unschärfen aufweist.

Die Befragung von Expert*innen hat zunächst einen erfreulichen Befund erbracht: Das NPP war allen Expert*innen bestens bekannt. Zudem waren alle Befragten der Auffassung, dass das vorhandene straf- und strafprozessrechtliche Instrumentarium ausreiche, um dem NPP zur Geltung zu verhel-

138 S. dazu bereits *Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow* (Fn. 8), 57 f. mwN.

fen, und ihm auch ausreichend (wenn auch womöglich nicht durchweg zeitnah, s. oben 3.1.2.2) Rechnung getragen werde. Freilich muss bei der Interpretation diesen Forschungsergebnisse die Auswahl der Expert*innen kritisch reflektiert werden. So wird man davon ausgehen können, dass der Kenntnisstand bei Personen, die sich in ihrer beruflichen Praxis – anders als die Befragten – nicht überwiegend, sondern nur selten mit Menschenhandelsverfahren befassen, ein anderer ist und das NPP auch nicht in all seinen rechtlichen Anwendungsmöglichkeiten bekannt ist.

Weniger erfreulich dürften aus Sicht des Gesetzgebers die zu § 154c Abs. 2 StPO erzielten Ergebnisse sein. Die Praxis fasst diese Norm, die gezielt zur Umsetzung des NPP geschaffen wurde, – wenn überhaupt – nur „mit spitzen Fingern“ an. Verantwortlich zeichnen hierfür die insgesamt unklare Fassung dieser Norm und deren als zu eng kritisierte Tatbestandsmerkmale. Wiederholt wurde überdies die Ausgestaltung als Ermessensvorschrift moniert (str., s. oben 3.1.2.3, Befragungsauszüge 25-27). Sie bietet den Verteidiger*innen von Beschuldigten in Menschenhandelsverfahren die Möglichkeit, die Opferzeug*innenaussage mit dem Hinweis auf eine dem*der Opferzeug*in von der Staatsanwaltschaft angeblich in großzügiger Weise gewährte Freistellung von Strafe anzugreifen. Überwiegend Ablehnung hat überdies der in Nr. 102 Abs. 2 RiStBV verankerte Behördenleitervorbehalt gefunden. Er wurde als weitere wesentliche Hürde vor der Anwendung des § 154c Abs. 2 StPO eingestuft.

Während das NPP in den Expert*innenbefragungen auch unter allgemeinen Gesichtspunkten in den Blick genommen wurde, richtet sich der Fokus der Dokumentenanalyse allein auf § 154c Abs. 2 StPO. Auch hier traten einige Schwächen dieser Norm zutage.

Dabei erscheinen die Probleme, die aus dem *Erfordernis einer Anzeige* durch das Opfer resultieren, prima facie als gering: Das Merkmal war in immerhin 36 der insgesamt 40 analysierten Fälle sicher gegeben. Bei näherem Hinsehen ergeben sich jedoch Zweifel an diesem Befund. So ist zu bedenken, dass mit dieser Dokumentenanalyse nur Fälle von Menschenhandel betrachtet wurden, die den Strafverfolgungsbehörden bekannt geworden, also ins Hellfeld gelangt sind. Bei den Menschenhandelstaten im Hellfeld handelt es sich aktuell jedoch zuallermeist um solche, in denen das Opfer oder ein (zum Teil mit dem Opfer verbundener) Dritter Anzeige erstattet hat. In der von *Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow* durchgeführten Evaluation der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels waren 70 % aller analysierten Verfah-

ren auf eine Anzeige bzw. einen Hinweis des Opfers hin eingeleitet worden.¹³⁹ Laut dem aktuellen Bundeslagebild des BKA über Menschenhandel und Ausbeutung (2022) sind 79,2 % der Verfahren durch Anzeige des Opfers oder einer anderen Person initiiert worden.¹⁴⁰ Ein Großteil der Menschenhandelskriminalität wird der Polizei derzeit mithin „gebracht“; Verfahrensinitiierungen, die auf eine proaktive Ermittlungstätigkeit der Polizei zurückgehen, sind vergleichsweise selten.

Da es sich beim Menschenhandel aber um Kontrolldelinquenz handeln könnte,¹⁴¹ also eine Kriminalitätsphänomen, das in großem Ausmaß im Dunkelfeld bleibt, wenn die Polizei ihm nicht eigeninitiativ nachspürt, ist Folgendes zu vermuten: Bislang wird nur ein eher geringer Teil der Menschenhandelskriminalität den Strafverfolgungsbehörden überhaupt bekannt. Konzentrierten die Strafverfolgungsbehörden die Ressourcen, die ihr in begrenztem Umfang zur Ermittlung von Kontrolldelinquenz im Allgemeinen zur Verfügung stehen, künftig vermehrt auf den Menschenhandel – Anhaltspunkte für eine solche Entwicklung lassen sich dem aktuellen Bundeslagebild zu Menschenhandel und Ausbeutung entnehmen –¹⁴² würden wahrscheinlich deutlich mehr Menschenhandelstaten im Wege proaktiver Ermittlungen entdeckt. Bei diesen, durch polizeiliche Aktivitäten ins Hellfeld „geholt“ Menschenhandelstaten handelte es sich dann aber durchweg um solche, bei denen eine Anwendung des § 154c Abs. 2 StPO auf das Menschenhandelsopfer wegen des unerfüllbaren Anzeigeerfordernisses von vornherein ausschiede. Das in § 154c Abs. 2 StPO enthaltene Anzeigeerfordernis könnte sich also bei einer Veränderung in der Schwerpunktsetzung der Polizei deutlich häufiger als Ausschlusskriterium erweisen, als dies bislang der Fall ist.

Der Umstand, dass gemäß § 154c Abs. 2 StPO *durch* die Anzeige ein Vergehen des Opfers bekannt werden muss, bereitet aus empirischer Sicht bereits heute erhebliche Probleme. In 17 der insgesamt 40 analysierten Fälle war dieses Tatbestandsmerkmal nicht erfüllt, es stellt damit den Hauptgrund für eine Unanwendbarkeit des § 154c Abs. 2 StPO dar.

139 Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (Fn. 8), 99 f.

140 BKA (Hrsg.), Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2022 (Fn. 8), 8.

141 So auch BKA (Hrsg.), Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2022 (Fn. 8), 8. Zur fehlenden empirischen Evidenz s. Fn. 8.

142 So wird in BKA (Hrsg.), Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2022 (Fn. 8), 8, vermutet, dass proaktive polizeiliche Maßnahmen im Bereich der sexuellen Ausbeutung zugenommen [...] haben.“

Demgegenüber erwies sich das Merkmal „bestimmte Straftat“ (§§ 240, 253, 232 StGB) nach den ausgewerteten Dokumenten als vergleichsweise unproblematisch. In 39 von 40 untersuchten Fällen war dieses Tatbestandsmerkmal gegeben. Lediglich in einem Fall, in dem der*die Betroffene laut den polizeilichen Feststellungen allein Opfer einer Zwangsprostitution (§ 232a StGB) geworden war, hätte es einer Anwendung des § 154c Abs. 2 StPO im Weg gestanden.

An dem Merkmal „Vergehen“ des Opfers scheiterte die Anwendung des § 154c Abs. 2 StPO in keinem Fall. Hierbei darf indes nicht übersehen werden, dass Fälle einer Ausbeutung bei der Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen bislang nur selten ins Hellfeld geraten sind (2022: sieben von der Polizei abgeschlossene Verfahren)¹⁴³. Gerade bei dieser Ausbeutungsform erscheint es jedoch denkbar, dass Menschenhandelsopfer nicht nur zu Vergehen, sondern auch zu Verbrechen angehalten werden oder sich ein ursprünglich als Vergehen geplantes Geschehen (Diebstahl, § 242 StGB) bei Gegenwehr des Opfers zu einem Verbrechen (Raub, § 249 StGB) entwickelt.

143 BKA (Hrsg.), Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2022 (Fn. 8), 19.

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 Anwendungsbe- reich 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 Anzeigeeerfordernis 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 garteten) 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 Behördenleiter*ebene 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.

Schlusswort

Am Anfang dieser Arbeit steht die von *Norbert Cyrus* und *Katrin de Boer* kritisierte „Vexierlogik des Menschenhandelskonzepts“: Je nach Perspektive werden Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung, die im Zusammenhang mit der Menschenhandels- bzw. Ausbeutungssituation selbst Straftaten begangen haben, mal als Opfer und mal als Täter*in betrachtet. Hinter dem NPP steht nach der menschenrechtsbasierten Deutung dieses Prinzips der Gedanke, vor allem das Opfersein solcher Personen in den Fokus zu rücken. Der zur Umsetzung des NPP geschaffene § 154c Abs. 2 StPO wird diesem Anliegen nicht gerecht, weil er eine Vielzahl von Konstellationen, in denen Opfer im Kontext der Menschenhandels- oder Ausbeutungssituation Straftaten begangen haben, nicht erfasst. Der hier präsentierte Diskussionsvorschlag für eine neue NPP-Norm ist daher als Versuch zu verstehen, das beschriebene „Kippbild“ in eine optisch eindeutigere Zeichnung zu wandeln, so dass Opfer künftig vermehrt und beständig als Opfer wahrgenommen werden.

Anhang – Interviewleitfaden

I. Einstieg

Hinweis: Mit Menschenhandel bzw. den Menschenhandelsdelikten sind die §§ 232 bis 233a StGB gemeint, das heißt Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsarbeit, Ausbeutung der Arbeitskraft und Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung.

1. Wie ist Ihr Arbeitsbereich organisiert? Wie viele Mitarbeiter*innen arbeiten mit Ihnen zusammen in diesem Bereich?
2. Gibt es eine Stelle, die konkret für Menschenhandelsdelikte zuständig ist?

II. Kenntnis und Anwendungspraxis des NPP

1. Ist Ihnen das NPP bekannt?
2. Was verstehen Sie unter dem NPP?
3. Woher kennen Sie das NPP?
4. Welche Rolle spielt das NPP bei Ihrer Arbeit?
5. Wie berücksichtigen Sie das NPP bei Ihrer Arbeit?
6. Zu welchem Zeitpunkt berücksichtigen Sie das NPP bei Ihrer Arbeit?
7. Zu welchem Ergebnis führt diese Berücksichtigung?
8. Differenzieren Sie bei der Anwendung des NPP zwischen Straf- und OWiG-Verfahren?
9. Können Sie für die Anwendung des NPP ein konkretes Beispiel nennen?
10. Wie oder durch wen erhalten Sie Kenntnis von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von Betroffenen von Menschenhandel?
11. Wie erhalten die Betroffenen Kenntnis über das NPP?
12. Welche Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten werden differenziert nach den verschiedenen Ausbeutungsformen aus Ihrer Perspektive von Opfern des Menschenhandels am häufigsten begangen?
13. Wie nehmen Sie die Verknüpfung zwischen dem Strafverfahren gegen das Opfer und dem Strafverfahren gegen den*die Beschuldigte*n vor?
14. Gibt es hierbei Unterschiede zwischen der Feststellung dieser Verknüpfung zwischen den verschiedenen Ausbeutungsformen?

15. Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen eine Strafe oder Ordnungswidrigkeit gegen das Opfer trotz der aus Ihrer Sicht bestehenden Möglichkeit zur Anwendung des NPP verhängt werden?
16. Welche Gründe bestehen aus Ihrer Sicht dafür, dass das Opfer eines Menschenhandelsdelikts möglicherweise auf eine Anzeige oder Aussage verzichtet?
17. Was ist aus Ihrer Sicht im Rahmen der jetzigen Anwendung des NPP positiv hervorzuheben und funktioniert gut?

III. Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten

1. Welche Probleme stellen sich bei Anwendung des NPP?
2. Wie könnte das NPP besser berücksichtigt werden?
3. Was ist aus Ihrer Sicht hierfür notwendig?
4. Sehen Sie insbesondere einen Änderungsbedarf des § 154c Abs. 2 StPO? Wie müsste eine Änderung aussehen?
5. Was könnte den Betroffenen helfen, von sich aus verstärkt die ihnen gegenüber begangenen Taten zur Anzeige zu bringen?

IV. Abschluss

Haben Sie noch einen Wunsch oder eine Bitte oder ist aus Ihrer Sicht in Bezug auf das NPP, insbesondere dessen Anwendung und Probleme, etwas offengeblieben?