2011-I

Bekämpfung des Menschenhandels – Zusammenarbeitsvereinbarung der Polizei, Staatsanwaltschaft, Fachberatungsstellen, Ausländerbehörden, Sozialbehörden und Agenturen für Arbeit zum Schutz von Opferzeuginnen und Opferzeugen in Menschenhandelsfällen

Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern, der Justiz, für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 24. März 2004, Az. IC5-2913.412-8

(AIIMBl. S. 101)

Zitiervorschlag: Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern, der Justiz, für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen über die Bekämpfung des Menschenhandels – Zusammenarbeitsvereinbarung der Polizei, Staatsanwaltschaft, Fachberatungsstellen, Ausländerbehörden, Sozialbehörden und Agenturen für Arbeit zum Schutz von Opferzeuginnen und Opferzeugen in Menschenhandelsfällen vom 24. März 2004 (AIIMBl. S. 101), die durch Bekanntmachung vom 21. März 2005 (AIIMBl. S. 131) geändert worden ist

1. Vorbemerkung

Menschenhandel – betroffen sind überwiegend Frauen – ist eine schwer wiegende Form internationaler, in der Regel auch organisierter Kriminalität. Seiner Bekämpfung ist deshalb national wie auch international ein hoher Stellenwert beizumessen.

Die Täter nutzen die in den Herkunftsländern ihrer Opfer vorherrschenden sozialen Verhältnisse für ihre Zwecke aus, versprechen den Frauen in der Anwerbungsphase meist seriöse Verdienstmöglichkeiten und führen sie in den meisten Fällen mit physischer und/oder psychischer Gewalt der Prostitution im Inland zu.

Die in ihrer Würde und Selbstbestimmung verletzten Opfer schrecken ihrerseits vor Anzeigenerstattungen und detaillierten Aussagen über ihre ausbeuterischen Zuhälter zurück. Ursächlich hierfür sind Einschüchterung, die Sprachbarriere, ihr eigener illegaler Aufenthalt in Deutschland und Angst vor weiteren Repressalien seitens der Täter oder deren Umfeld sowie Misstrauen gegenüber Polizei und Justiz. In den Strafverfahren gegen die Täter kommt den Zeugenaussagen der Opfer jedoch eine besondere Bedeutung zu.

Vor diesem Hintergrund sind neben einer effektiven Strafverfolgung auch weiterführende Betreuungsmaßnahmen für die Opfer durch Fachberatungsstellen sowie für begleitende Maßnahmen durch Sozial- und Ausländerbehörden sinnvoll und erforderlich.

Ein funktionierender Opferschutz erfordert eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der tangierten Behörden und Einrichtungen – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgabenstellungen. Die Zusammenarbeit basiert auf folgendem Grundverständnis:

– Das Delikt Menschenhandel soll effektiv verfolgt, zur Anklage gebracht und die Täter verurteilt werden. Hierzu können Opferzeuginnen und Opferzeugen, die während der gesamten Verfahrensdauer in Deutschland verbleiben, wesentlich beitragen.

– Die Opferzeuginnen und Opferzeugen haben ein Recht auf würdige Behandlung.

– Die Situation der oft schwer traumatisierten Opferzeuginnen und Opferzeugen sowie die Möglichkeit einer Gefährdung auch durch ihre Aussagebereitschaft muss genauso wie die Durchführung des Strafverfahrens im Blickfeld aller Handelnden stehen.

Die Betreuung von Menschenhandelsopfern erfolgt durch die Fachberatungsstellen. Die Polizei soll – sofern keine Zeugenschutz- oder sonstigen polizeilichen Schutzmaßnahmen geboten sind – neben einer beweissicheren Ermittlungsführung weiterführende Betreuungsmaßnahmen prüfen. Die Polizei übernimmt hier eine Koordinierungs- und Vermittlungsfunktion.

2. Voraussetzungen für polizeiliche Schutzmaßnahmen

2.1 Polizeilicher Zeugenschutz

Nach den bayerischen Richtlinien zum Schutz gefährdeter Zeugen und dem Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz (ZSHG 2001) entscheiden die Polizeipräsidien in Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft über die Aufnahme in polizeiliche Zeugenschutzprogramme. Aufgenommen werden Personen, die auf Grund ihrer Aussagebereitschaft insbesondere in Fällen der Schwer- bzw. organisierten Kriminalität einer besonderen Gefährdung ausgesetzt sind. Die Opfer müssen zur Aufnahme in Zeugenschutzprogramme geeignet und auch hierzu gewillt sein.

2.2 Sonstige polizeiliche Schutzmaßnahmen

Kommt die Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm nicht in Betracht, liegen aber gleichwohl Erkenntnisse über konkrete Gefährdungen vor, leiten die Polizeipräsidien personen- und lageangepasste Schutzmaßnahmen ein. Ein aktives Mitwirken der gefährdeten Personen ist bei der Durchführung solcher Schutzmaßnahmen unerlässlich.

3. Aufgabenverteilung bei der Betreuung von Menschenhandelsopfern

3.1 Polizei

Erscheint im Zuge polizeilicher Ermittlungen in Menschenhandelsfällen – außerhalb polizeilicher Schutzmaßnahmen – eine Betreuung von Opfern erforderlich, wendet sich die ermittlungsführende Dienststelle der Polizei in Absprache mit der Staatsanwaltschaft möglichst frühzeitig in Zusammenhang mit polizeilichen Einsätzen, bei denen mit Aufgriffen von Betroffenen zu rechnen ist, an die örtliche Fachberatungsstelle mit der Bitte um weitere Betreuung.

Es sind jedoch Geheimhaltungsbedürfnisse einzelfallbezogen zu berücksichtigen.

In Polizeipräsidien mit speziellen Opferschutzkommissariaten oder Ansprechpartnern für Opferfragen können diese sowie die Beauftragten der Polizei für Frauen und Kinder fallabhängig von den Ermittlungsdienststellen zur Unterstützung eingebunden werden. Dies gilt auch für Zeugenschutzdienststellen.

Eine Vermengung des originären Zeugenschutzes mit Maßnahmen der Vermittlung/weiteren Betreuung von Menschenhandelsopfern ist jedoch strikt zu vermeiden.

Die Beteiligung der Zeugenschutzdienststellen soll sich daher grundsätzlich auf eine beratende Funktion beschränken.

Nach Vermittlung der zu betreuenden Opfer werden diese den Fachberatungsstellen übergeben. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Weitergabe der personenbezogenen Daten der betroffenen Person an die Fachberatungsstellen nur mit deren ausdrücklichem Einverständnis erfolgen kann. Die Zustimmung ist in geeigneter Weise zu dokumentieren und von der betroffenen Person zu unterzeichnen (siehe insbesondere Punkt 4.3). Besteht insbesondere zu Beginn der Opferbetreuungen bei Fachberatungsstellen und/oder den mit Fachberatungsstellen korrespondierenden Behörden weiterer Klärungsbedarf zur Person und Situation der Opfer, stehen die Ermittlungsdienststellen oder – sofern eingebunden – die Opferschutzkommissariate/-ansprechpartner bzw. Zeugenschutzdienststellen der Polizeipräsidien als zusätzliche Informationsquelle zur Verfügung. Soweit notwendig bestätigen - für Fälle außerhalb des Zeugenschutzes - die ermittlungsführenden Polizeidienststellen gegenüber anderen Behörden, dass die Opfer zur Zielgruppe gehören.

Eine weiter gehende Einbindung der Polizei beschränkt sich auf die Fälle, in denen Opfer in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren dauerhaft als Zeugen zur Verfügung stehen und ihre Aussage für das Strafverfahren von Bedeutung ist.

Über die Übernahme von Unterstützungsfällen anderer Bundesländer im Bereich des Opferschutzes auf polizeilicher Ebene entscheidet das Bayerische Landeskriminalamt im Benehmen mit dem regional zuständigen Präsidium.

3.2 Staatsanwaltschaft

Die Polizei arbeitet bei der Verfolgung von Delikten des Menschenhandels eng mit der Staatsanwaltschaft zusammen. Unbeschadet der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft erfolgt eine rechtliche sowie taktische Abstimmung der zu treffenden Maßnahmen. Es ist insbesondere wichtig, dass im Anschluss an die polizeiliche Vernehmung der Tatopfer in der Regel stets eine richterliche Vernehmung herbeigeführt wird.

3.3 Fachberatungsstellen

Fachberatungsstellen (z.B. SOLWODI e.V., JADWIGA) sind sog. Non-Governmental Organisations (NGO‘s), die als eingetragene Vereine oder Teilorganisationen von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege oder kirchlicher Organisationen verfasst sind.

Sie haben es sich u.a. zur Aufgabe gemacht, Opferzeuginnen und Opferzeugen von Menschenhandel zu beraten und zu unterstützen und ihnen bei der Erarbeitung neuer Perspektiven behilflich zu sein. Durch diese intensive Betreuungsarbeit werden Opferzeuginnen und Opferzeugen in die Lage versetzt, die lange Wartezeit bis zum Prozessbeginn sinnvoll zu überbrücken, sich sowohl physisch als auch psychisch zu stabilisieren und somit zu verfahrensrechtlich verwertbaren Aussagen bei Gerichtsverfahren beizutragen. Zielsetzung ist es, neben der menschenwürdigen Behandlung der Opfer auch sachgerechte Urteile gegen die Täter zu ermöglichen.

Örtliche Fachberatungsstellen verfügen teilweise über sog. Schutzwohnungen oder dezentrale Unterbringungsmöglichkeiten für Opferzeuginnen und Opferzeugen, in denen eine vorübergehende Unterbringung möglich ist. Sie führen psycho-soziale Betreuungen durch und ermöglichen ärztliche Behandlungen. Daneben arbeiten sie mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten zusammen, vermitteln den betreuten Opfern Sprachkurse und begleiten die Zeuginnen und Zeugen zu den Gerichtsterminen. Die Finanzierung erfolgt durch staatliche/kirchliche Zuwendungen sowie durch Spenden. Die Fachberatungsstellen arbeiten mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), mit den Organisationen für Rückkehrberatung und Reintegration und mit NGO‘s in den Herkunftsländern der Opfer zusammen, um die Klientinnen bei der Reintegration im Heimatland unterstützen zu können.

Fachberatungsstellen, die sich in Absprache mit der Polizei zur weiteren Betreuung der Opfer bereit erklärt haben, übernehmen ihre Aufgaben selbstständig und umfassend. Dies betrifft nicht Zeugenschutzfälle.

Die Betreuung betrifft insbesondere zu regelnde Formalitäten mit jeweils zuständigen Behörden wie Ausländer-, Sozial-, Einwohner- und Arbeitsämter, notwendige Behördengänge sowie die Unterbringung und Beratung der Opfer hinsichtlich ihrer weiteren Lebensgestaltung. Die Kosten werden grundsätzlich durch die Fachberatungsstellen übernommen, soweit nicht andere Leistungsträger zuständig sind.

In Fällen, in denen illegal aufhältigen Menschenhandelsopfern Ausreisefristen von mindestens vier Wochen gewährt werden und Fachberatungsstellen die Betreuung übernehmen, führen die Fachberatungsstellen wie bisher notwendige Absprachen unmittelbar mit den Ausländerbehörden.

Kommt es während der Betreuungsmaßnahmen zu Gefährdungen der Opfer, setzen sich die Fachberatungsstellen unverzüglich mit dem Ansprechpartner der Polizei zur Prüfung weiterer Maßnahmen in Verbindung. Die Gefährdungsanalyse und –feststellung sowie die Entscheidung über die Durchführung daran anschließender Maßnahmen wird durch die Polizei im eigenen Ermessen durchgeführt.

3.4 Ausländerbehörden

In der Regel halten sich Opfer von Menschenhändlern illegal in Deutschland auf. Deshalb kommt bei der Betreuung der Opferzeuginnen und Opferzeugen der Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde eine

erhöhte Bedeutung zu. Die Klärung des weiteren Aufenthalts ist eine der Grundlagen für erfolgreiche Ermittlungen, ebenso wie für den Schutz des Opfers. Es ist grundsätzlich diejenige Ausländerbehörde zuständig, in deren Bereich der Aufgriffsort des Opfers liegt.

Die Ausländerbehörden unterstützen die Ermittlungen der Polizei und hier im Einzelfall erforderlich werdenden Schutz der Opfer durch geeignete Maßnahmen. Sie arbeiten insoweit eng mit den Fachberatungsstellen zusammen und informieren diese über den Aufgriff, sofern die betroffene Person ihr Einverständnis hiermit erklärt hat und diese Zustimmung dokumentiert wurde (siehe insbesondere Punkt 4.3). Die Unterrichtung entfällt, wenn die Information bereits durch die Polizei erfolgt ist.

3.5 Sozialbehörden

Wegen der möglichen Gefährdung von Opfern von Menschenhandel darf den Tätern der tatsächliche Aufenthaltsort nicht bekannt werden. Deshalb müssen die Leistungsträger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit den Fachberatungsstellen und der Polizei vertrauensvoll zusammenarbeiten. Dies erfordert, die Anzahl der damit befassten und darüber informierten Stellen während des Aufenthaltes eines Opfers in Deutschland möglichst gering zu halten.

Während ihres Aufenthaltes in Deutschland haben die Opferzeuginnen und Opferzeugen bei nicht gefestigtem Status, z.B. bei ausländerrechtlicher Duldung, Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Opfer von Menschenhandel halten sich in der Regel illegal in Deutschland auf und haben damit zunächst keinen sog. „gewöhnlichen“ Aufenthaltsort. Der Ort des Aufgriffs dieser Frauen unterscheidet sich regelmäßig von ihrem Verbringungsort, d.h. dem Ort, an dem sie betreut werden. Dieser Verbringungsort kann lagebedingt im Verlauf des Aufenthalts der Frauen in Deutschland auch mehrfach wechseln.

Als tatsächlicher Aufenthaltsort im Sinne der Regelungen des AsylbLG/BSHG wird daher der Ort angenommen, an dem das Opfer von Menschenhandel von der Polizei aufgegriffen und in Gewahrsam genommen wurde. Dies gilt auch, wenn sich dieses der Polizei oder einer Fachberatungsstelle offenbart. Somit bleibt die Zuständigkeit während der mindestens vierwöchigen Aussetzung der Abschiebung bei dem für den Aufgriffsort zuständigen Leistungsträger. Diese Zuständigkeit bleibt so lange bestehen, wie die Opferzeugin bzw. der Opferzeuge im Hinblick auf ihre Aussagen über den Menschenhandel der besonderen Betreuung und des Schutzes bedarf, längstens bis zum dem Zeitpunkt, zu dem die betroffene Person zur Durchführung des Strafverfahrens bis zur Rechtskraft des Urteils nicht mehr benötigt wird oder ihr eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt worden ist.

3.6 Agentur für Arbeit

In Einzelfällen bedingt die Durchführung von Strafverfahren in Fällen von Menschenhandel auch einen längeren Aufenthalt von Opferzeuginnen und Opferzeugen in Deutschland.

Um die persönliche Stabilität der Opferzeuginnen und Opferzeugen wirksam zu stärken, können die Agenturen für Arbeit nach Maßgabe von § 39 Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 7 Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) eine entsprechende Arbeitsgenehmigung erteilen.

4. Sonstiges

4.1 Erfahrungsaustausch

Die beteiligten Stellen tauschen anlassbezogen, mindestens aber einmal im Jahr, ihre Erfahrungen aus.

4.2 Besuchsgenehmigungen

Die Erteilung der Besuchsgenehmigungen an die Angehörigen der Fachberatungsstellen im Hinblick auf eine etwaige Kontaktaufnahme mit den inhaftierten Opfern richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften.

4.3 Datenschutz

Die jeweils einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen sind zu beachten. Es ist insbesondere zu beachten, dass die Weitergabe der personenbezogenen Daten an die Fachberatungsstellen nur mit Einwilligung der betroffenen Person erfolgen kann. Aus diesem Grund ist das Opfer im Rahmen der

polizeilichen Vernehmung auf den Zweck der Datenübermittlung sowie auf die folgenlose Möglichkeit der Verweigerung der Einwilligung hinzuweisen und nach seiner Zustimmung zu befragen. Die Zustimmung ist in geeigneter Weise zu dokumentieren und von der betroffenen Person zu unterzeichnen (Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG).

5. In-Kraft-Treten

Diese Bekanntmachung tritt mit Wirkung vom 24. März 2004 in Kraft.

Dr. Waltner	Klotz	Seitz
Ministerialdirektor	Ministerialdirigent	Ministerialdirektor