21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Anlagenkonvolut
zum Wortprotokoll der 48. Sitzung vom 23. September 2026

	Seite
Stellungnahme Dr. Ina Holznagel	1
Stellungnahme Prof. Dr. Joachim Renzikowski	29
Stellungnahme Helmut Sporer	45
Stellungnahme Gerd Wiegel	56
Stellungnahme Prof. Dr. Gregor Thüsing	62
Stellungnahme Dr. Oliver Piechaczek	71
Stellungnahme Sophia Härtel	83

21. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache 21(6)111a
vom 14. September 2026, 13:36 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen Dr. Ina Holznagel

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712
BT-Drucksachen 21/6584, 21/7562

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Dr. Ina Holznagel
Ministerialrätin a. D.
44135 Dortmund

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am Mittwoch, 23. September 2026

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung
sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712

1. Europarechtlicher Anpassungsbedarf 2
2. Zum generellen Regelungskonzept 3
3. Zur Ausgestaltung im Einzelnen 5
3.1. Ausbeutungsbegriff und Konkretisierung der Ausbeutungsformen 5
3.1.1. Verzicht auf eine „moralisierende“ Betrachtungsweise 5
3.1.2. Wirtschaftliche Ausbeutung in Abhängigkeitsverhältnissen 6
3.1.3. Sexuelle Ausbeutung 7
3.1.4. Ausbeutung der Adoption 7
3.2. Tathandlungen 7
3.2.1. Veranlassen 7
3.2.2. Einwirken 8
3.3. Unzulässige Mittel 9
3.3.1. Schutzbedürftige Lage 9
3.3.2. Gewähren und Entgegennehmen einer Zahlung 10
3.3.3. Drohung, Gewalt und List 10
3.3.4. Doppelverwertungsverbot 11
3.4. Das Problem der Digitalisierung 12
3.5. Verbandssanktionen 13
3.6. Internationales 14
3.7. Opferschutz 15
3.7.1. Nebenklage und psychosoziale Prozessbegleitung 15
3.7.2. Ausbau der Verwendung von Bild-Ton-Aufzeichnungen 17
3.8. Non-Punishment-Prinzip (§ 154g StPO-E) 18
3.8.1. „Soll“- statt „Kann“-Regelung 18
3.8.2. Möglichkeit des Absehens bei Verbrechen 20
3.9. Entschädigungsrecht 21
3.10. Aufenthaltsrecht 21
3.11. Langfristiger Regelungsbedarf 22
4. Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge 24

1. Europarechtlicher Anpassungsbedarf

Am 14. Juli 2024 ist die Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer in Kraft getreten. Mit den Änderungen reagiert die Union auf veränderte gesellschaftliche und kulturelle Verhältnisse und damit einhergehende geschlechterspezifische Herausforderungen seit Erlass der Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels. Angesprochen werden vier wesentliche Handlungsfelder: Strafverfolgung, Schutz und Unterstützung der Betroffenen, Prävention und der Ausbau struktureller Rahmenbedingungen.

Das vorliegende Gesetzesvorhaben konzentriert sich auf die Umsetzung der Vorgaben zum Bereich Strafverfolgung, insbesondere auf die materiellen Straftatbestände, denn die Richtlinie ergänzt den Tatbestand des Menschenhandels um die Ausbeutungsformen der Leihmutterschaft, der Adoption und der Zwangsheirat. Die Nutzung von Technologie oder Informations- und Kommunikationsmitteln zur Begehung oder Erleichterung von Menschenhandel wird als Strafschärfungsgrund ausgestaltet. Gleiches gilt für Amtsdelikte. Außerdem verlangt sie die Einführung einer Nachfragestrafbarkeit in Bezug auf *alle* Ausbeutungsformen. Weitere, teils fakultative Anpassungen des Rechtsrahmens betreffen Straftaten, die im Interesse juristischer Personen begangen werden.

Die nachhaltige Absicherung opfergerechter Hilfsangebote und Präventionskonzepte sowie den Aufbau eines strukturellen Rahmens spart der Gesetzentwurf weitgehend aus (siehe dazu Abschnitt 3.11.). Dies dürfte auch zeitliche Gründe haben, denn die Umsetzungsfrist der Richtlinie ist am 15. Juli 2026 abgelaufen. Immerhin werden aber zumindest *einige* Vorschriften für den Schutz und die Unterstützung der Opfer ausgeschärft. Die Aussage der von Menschenhandel betroffenen Person ist regelmäßig zentrales Beweismittel im Strafverfahren. Eine solche Aussage ist ohne stabilisierende Maßnahmen des Opferschutzes schwerlich zu erlangen.

Der Gesetzentwurf nimmt sich erfreulicherweise der Umsetzung von Artikel 8 der Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 an. Die Mitgliedstaaten haben im Einklang mit den Grundsätzen ihrer Rechtsordnung die Maßnahmen zu treffen, „die erforderlich sind, um sicherzustellen, 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.” Damit wird - ebenso wie mit Artikel 26 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel[1] - u. a. das Ziel verfolgt, Opfer dazu zu ermutigen, in Strafverfahren

[1] Convention on action against trafficking in human beings“ vom 16.05.2005, (CETS No. 197, BGBl. II 2012, S. 1107).

auszusagen[2]. De lege lata bestehen Defizite den Anwendungsbereich der Einstellungsvorschrift des § 154c Absatz 2 der Strafprozessordnung (StPO) betreffend und eine bislang fehlende Einstellungsmöglichkeit für Gerichte[3].

Weiterer Umsetzungsbedarf ergibt sich aus der Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates[4] (CSA-Richtlinie). Nach Artikel 4 Absatz 5 bis 7 der CSA-Richtlinie sind das Veranlassen einer Person unter 18 Jahren zur Mitwirkung an „Kinderprostitution“ unter Strafe zu stellen sowie jeder daraus gezogene Profit. Unter „Kinderprostitution“ versteht die CSA-Richtlinie jedes Einbeziehen eines Kindes in sexuelle Handlungen, wenn Geld oder sonstige Vergütungen oder Gegenleistungen dafür geboten oder versprochen werden. Die strafrechtliche Verfolgung muss während eines hinlänglich langen Zeitraums nach Erreichen der Volljährigkeit des Opfers möglich sein (Artikel 15 Absatz 2 CSA-Richtlinie) und die Verfolgung eigener Staatsangehöriger auch bei Auslandstaten sicherstellen (Artikel 17 Absatz 4 CSA-Richtlinie). Dem entspricht das geltende Jugendschutzstrafrecht noch nicht vollständig.

2. Zum generellen Regelungskonzept

Zu loben ist, dass der Gesetzentwurf sich nicht in allen Punkten auf eine 1:1 Umsetzung der Richtlinien beschränkt und auch Rückmeldungen von Expertinnen und Experten aus der Strafverfolgungspraxis mit einbezieht.

Seit Juli 2017 harren wichtige Empfehlungen der Reformkommission zum Sexualstrafrecht der Umsetzung, deren Abschlussbericht durch die Reform des § 177 StGB[5] überholt und zeitweilig in den Hintergrund der Rechtspolitik gedrängt worden war[6]. Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Justiz, Polizei, Anwaltschaft und Landesjustizverwaltungen hatten über einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren Vorschläge zum 13. Abschnitt des StGB erarbeitet. Sie verhalten sich unter anderem zu Wertungswidersprüchen bei Schutzaltersgrenzen und Strafrahmen, zur Streichung überholter Straftatbestände und zur notwendigen Zusammenfassung der Prostitutionsdelikte in übersichtlicher Form[7]. Sie werden nunmehr aufgegriffen.

Weitere wichtige Quelle ist die Evaluation der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN) aus dem Jahr 2021, in deren Mittelpunkt die Unübersichtlichkeit der Vorschriften steht. Die §§ 232 bis 233a StGB haben sich zu einer effektiven Bekämpfung des

[2] So ausdrücklich der 14. Erwägungsgrund der Richtlinie.
[3] Bartsch et al., Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non Punishment-Prinzips in Recht und Praxis, 2024.
[4] ABl. L 335 vom 17.12.2011, S. 1; L 18 vom 21.1.2012, S. 7.
[5] BGBl. I 2017, S. 2460.
[6] Renzikowski/Schmidt, Nach der Reform ist vor der Reform, KriPoZ 2018, 325.
[7] BMJV (Hrsg.), Abschlussbericht der Reformkommission zum Sexualstrafrecht, Baden-Baden, 2017.

Menschenhandels als „nur beschränkt brauchbar“ erwiesen, weil sie für die Praxis unnötig schwer zu handhaben sind.[8]

Zu erwähnen ist eine vierteilige Workshop-Reihe der Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte, in der Vertreterinnen und Vertreter der Praxis, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und der Bundesregierung sich unter anderem über neueste Entwicklungen in der höchstrichterlichen Rechtsprechung austauschten. Schließlich ist positiv anzumerken, dass eine Reihe wichtiger Klarstellungen und Präzisierungen im Entwurf auf Anregungen zurückgehen, die aus der Praxis im Zuge der Verbändeanhörung an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz herangetragen wurden.

Die Neustrukturierung der Tatbestände mit der Verlegung des Tatbestands der Zwangsprostitution in den 13. Abschnitt des StGB und die radikale Vereinfachung der Regelungen zur sexuellen Ausbeutung ist weithin auf Zustimmung gestoßen. Dass mit der „räumlichen“ Trennung von Zwangsprostitution und Menschenhandel bzw. Zwangsarbeit im Gesetz eine weitere Zersplitterung der Zuständigkeiten und möglicherweise der Anwendungspraxis bei den Staatsanwaltschaften einhergehen könnte, ist eher nicht zu befürchten. Soziografie, Bedürfnisse und Vorgeschichte der Opfer, medizinischer und psychologischer Hilfebedarf, die vorhandene Hilfe-Infrastruktur und die erforderlichen Spezialkenntnisse der Ermittlerinnen und Ermittler in Aussagepsychologie, Arbeits- und Steuerrecht oder im Recht der Jugendhilfe unterscheiden sich in den verschiedenen Deliktsfeldern wesentlich. Menschenhandel mit Bezug zur sexuellen Selbstbestimmung der Opfer und die Delikte mit Wirtschaftsbezug werden deshalb schon heute meist in verschiedenen Fachabteilungen und Fachkommissariaten bearbeitet, wenn sie nicht – was generell wünschenswert wäre – in einer OK-Abteilung zusammengeführt werden.

Trotz der Neustrukturierung hält der Entwurf an der grundsätzlichen Konzeption des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuchs vom 11. Oktober 2016[9] fest. Es handelt sich um ein **3-Phasen-Modell**, in dem der Tatbestand des Menschenhandels (§ 232 StGB-E) mit den Tathandlungen „Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen oder Aufnehmen“ zum Zwecke der Ausbeutung die Phase der Rekrutierung und Logistik umschreibt, während die Tatbestände der Zwangsprostitution und Zwangsarbeit (§ 179, 232a StGB-E) in Phase 2 das „Veranlassen“ zu der auszubeutenden Tätigkeit in Gestalt eines Erfolgsdelikts unter Strafe stellen. Daran schließen sich in Phase 3 die eigentliche Ausbeutung und die Strafbarkeit der Nachfrage an. Ergänzt wird dies durch spezielle Vorschriften zum Jugendschutz in Umsetzung der CSA-Richtlinie, die verhindern sollen, dass Minderjährige durch das Locken mit Entgelt oder sonstigen

[8] Bartsch, Labarta Greven et. al., Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB). Hannover, 2021.
[9] BGBl. I, S. 2226 (Nr. 48).

Gegenleistungen in die Prostitution abgleiten und deshalb eine Ausbeutung nicht zwingend voraussetzen.

Die Beibehaltung des Regelungskonzepts ist für die Praxis der Strafverfolgung von erheblichem Vorteil, weil sie die notwendige Unrechtskontinuität der Tatbestände gewährleistet, die für die Anwendung der Vorschriften über die zeitliche Geltung des StGB von Bedeutung ist. Die Strafe und ihre Nebenfolgen bestimmen sich nach dem Gesetz, das bei Beendigung der Tat gilt. Wird die Strafdrohung vor der Entscheidung geändert, gilt das im konkreten Einzelfall jeweils mildere Gesetz. Wird ein Tatbestand vor der Entscheidung aufgehoben, bleibt die Tat straflos, es sei denn, es wäre im Sinne notwendiger Unrechtskontinuität eine Nachfolgeregelung an dessen Stelle getreten.[10] Durch den Erhalt des 3-Phasen-Modells stellt der Entwurf dies sicher.

3. Zur Ausgestaltung im Einzelnen

3.1. Ausbeutungsbegriff und Konkretisierung der Ausbeutungsformen

Neben die bisherigen Schwerpunkte der Strafverfolgungspraxis - die sexuelle Ausbeutung, die Zwangsarbeit und die Ausbeutung von Bettelei und strafbaren Handlungen - treten die Ausbeutung von Leihmutterschaft, Zwangsheirat und illegaler Adoption. In der Konsequenz kann deshalb der bisherige Ausbeutungsbegriff für die Menschenhandelsdelikte im Strafgesetzbuch (StGB) nicht beibehalten werden. Verstand man bislang Ausbeutung als eine primär wirtschaftlich orientierte, gewissenlose und unangemessene Nutzung der Leistungen des Opfers, die sich durch ein grobes, unvertretbares Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung auszeichnet (BT-Drs. 18/9095, S. 34), lässt sich dieser wirtschaftliche Ansatz im Lichte der neuen Ausbeutungsformen nicht mehr aufrechterhalten. Für Adoption und Heirat gibt es keine „Marktpreise“. Konsequent verzichtet der Entwurf deshalb auch auf das Tatbestandsmerkmal des „rücksichtslosen Gewinnstrebens“ zur Konkretisierung des Ausbeutungsbegriffs.

3.1.1. Verzicht auf eine „moralisierende“ Betrachtungsweise

Damit andererseits dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot Rechnung getragen wird, versucht sich der Entwurf in § 232 Absatz 2 StGB-E an einer Definition: „Eine Ausbeutung liegt vor, wenn der Täter das Opfer rücksichtslos für seinen eigenen Vorteil oder den Vorteil eines Dritten ausnutzt.“ Die Rechtsprechung hat sich mit dem Merkmal „rücksichtslos“ bislang vor allem im Zusammenhang mit den Straßenverkehrsdelikten beschäftigt und deutet es als verwerfliche *subjektive* Einstellung. Entscheidend für die Umschreibung des Unrechts sind danach „eigensüchtige Motive“[11].

Dieser subjektivierten Deutung des Ausbeutungsbegriffs will der Entwurf indessen gerade nicht folgen. Dem Vorschlag des Bundesrates, die Angabe „rücksichtslos“ durch die

[10] BGH Beschl. v. 23.03.2017 – 1 StR 607/16, zur den Änderungen des Jahres 2016.
[11] BGH, NJW 2021, 1173, 1175.

Angabe **„ohne Rücksicht auf dessen Belange“** zu ersetzen[12], ist beizutreten. Allein eine objektive Interpretation des Ausbeutungsbegriffs anhand aller Umstände des Einzelfalles vermeidet eine moralisierende Betrachtungsweise und geht Beweisschwierigkeiten mit Blick auf eine etwaige „Gesinnung“ des Täters aus dem Weg.

Im Anschluss an diesen „Obersatz“ werden wichtige Fälle der Ausbeutung konkretisiert. Dies ist sehr zu begrüßen und dürfte zur Bestimmtheit und Anwenderfreundlichkeit der Verbotsnormen maßgeblich beitragen. Im Einzelnen sollte jedoch noch nachgeschärft werden.

3.1.2. Wirtschaftliche Ausbeutung in Abhängigkeitsverhältnissen

Wirtschaftliche Ausbeutung nach § 232 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 StGB-E soll vorliegen, „wenn der Täter das Opfer in wirtschaftlicher Abhängigkeit hält, *insbesondere*, indem er es dazu veranlasst, ihm einen wesentlichen Teil der durch die Erbringung eines Dienstes erzielten Einnahmen zu überlassen, oder indem er einen wesentlichen Teil dieser Einnahmen einbehält.“ Der Gesetzentwurf reagiert mit der Ergänzung eines „insbesondere“ auf vielfältige Kritik im Rahmen der Verbändeanhörung, weil im Referentenentwurf die persönliche oder wirtschaftliche Abhängigkeit gerade durch den Entzug der Mittel *verursacht* werden musste („indem“). Die Abhängigkeit der Opfer mag zwar häufig wirtschaftlicher Natur sein, muss es aber nicht notwendigerweise sein und muss erst recht nicht gerade durch die Abgabe der Prostitutionserlöse verursacht werden.

Grundlage der Ausbeutung sind vielfach emotionale Erpressungen, beispielsweise bei der Ausbeutung von Betteltätigkeiten oder Straftaten innerhalb von Familienverbünden oder bei der Ausbeutung der Prostitution in vermeintlichen „Liebesbeziehungen“. Darauf soll ausweislich der Begründung das Merkmal „insbesondere“ jetzt zwar Bezug nehmen, erfasst das Phänomen jedoch nur ungenau.

Konsequenter wäre es, wie folgt zu regeln: „Fälle der Ausbeutung nach Absatz 1 Satz 2 liegen insbesondere dann vor, wenn der Täter das Opfer in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit hält *und* dazu veranlasst, ihm einen wesentlichen Teil der durch die Erbringung eines Dienstes erzielten Einnahmen zu überlassen, oder einen wesentlichen Teil dieser Einnahmen einbehält.“

Den **Unrechtskern** umschreibt das **„Halten in Abhängigkeit“**, das durch die Rechtsprechung hinreichend mit Konturen versehen ist. Strafbar wäre es danach, durch gezielte Einwirkung das Opfer an einer Selbstbefreiung bzw. Loslösung aus dem Abhängigkeitsverhältnis zu hindern[13] und dies planmäßig als Erwerbsquelle auszunutzen oder zu einer spürbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des Opfers beizutragen[14].

---

[12] BT-Drucksache 21/7562, S. 3, Ziff. 4a.

[13] So schon BayObLG, StV 2004, 210. Kurz gefasst bei Fischer, StGB, 73. Auflage, 2026, § 180a Rdz. 9: „Wer jederzeit gehen kann, wird nicht gehalten“.

[14] BGHR StGB § 180a Abs. 2 Nr. 2 Ausbeuten 1 und BGHR StGB § 181a Abs. 1 Nr. 1 Ausbeuten 3.

3.1.3. Sexuelle Ausbeutung

Sexuelle Ausbeutung nach § 232 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 StGB-E soll vorliegen, wenn der Täter Ziele verfolgt, die über die unmittelbare eigene oder fremde sexuelle Befriedigung hinausgehen, und er sich zur Erreichung dieser Ziele rücksichtslos über das Recht des Opfers auf sexuelle Selbstbestimmung hinwegsetzt. Unklar ist, welche Bedeutung das erneute Aufrufen des Merkmals „rücksichtslos“ an dieser Stelle haben soll. Dem Vorschlag des Bundesrates folgend sollte es gestrichen werden. Andernfalls laufen die Gerichte Gefahr, sich bei der Auslegung in Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen **Verschleifungsverbot**[15] zu setzen, wenn eine „ohne Rücksicht auf die Belange des Opfers“ begangene Tat sich zusätzlich noch als „rücksichtslos“ erweisen muss.

3.1.4. Ausbeutung der Adoption

Schließlich vermisst man eine Auslegungshilfe für die Ausbeutung bei der Adoption. Die Ausbeutung der biologischen Eltern oder – sofern diese das Sorgerecht nicht innehaben – der Sorgeberechtigten wird man im Einklang mit der Begründung des Entwurfs am ehesten ökonomisch deuten können[16]. Aber auch das Kind selbst kann Opfer bzw. Verletzter der Tat sein, wenn durch die Adoption geschützte Interessen des Kindes verletzt werden.

Im Rahmen der derzeit anstehenden Reform des Kindschaftsrechts durch den Entwurf eines Kindschaftsrechtsmodernisierungsgesetzes (KiMoG)[17] soll in § 1626 BGB-E der Begriff des „**Kindeswohls**“ genauer bestimmt werden und unter anderem die Wahrung der Ansprüche und der rechtlichen Interessen des Kindes, den Schutz seiner Privatsphäre und die Stabilität und Kontinuität der Lebensverhältnisse und der Bindungen zu seinen Eltern und anderen wichtigen Bezugspersonen umfassen. Es liegt auf der Hand, dass diese Rechte bei einem ungeregelten Adoptionsverfahren Schaden nehmen können. Es könnte sich deshalb empfehlen, darauf Bezug zu nehmen und die Auflistung durch eine Ziffer 5 zu ergänzen, so dass Fälle der Ausbeutung „nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 … insbesondere dann vor[liegen], wenn der Täter im Adoptionsverfahren wesentliche Interessen des Kindes zu seinem eigenen Vorteil oder zum Vorteil eines Dritten missachtet und dadurch das Kindeswohl gefährdet.“

3.2. Tathandlungen

3.2.1. Veranlassen

Als Kern der strafbaren Menschenrechtsverletzung bleibt völlig zu Recht der Tatbestand des „Veranlassens“ erhalten, der nun auch in den Jugendschutztatbestand des § 179a StGB-E und den Ausbeutungstatbestand des § 180 Absatz 1 StGB-E übernommen wird. Die einheitliche Verwendung des Begriffs ermöglicht der Praxis, im Interesse der Bestimmtheit bei der Auslegung auf eine gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung

[15] BVerfGE 126, 170

[16] BT-Drucksache 21/6584, S. 41.

[17] Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 11.05.2026.

zurückzugreifen. Der Täter muss einen bislang nicht vorhandenen Entschluss des Opfers hervorrufen oder das Opfer von einem von ihm gefassten Entschluss, die Tätigkeit aufzugeben (oder in geringerem Maße auszuüben), abbringen[18].

Das weit zu verstehende Tatbestandsmerkmal markiert in § 179 StGB-E den „Kipppunkt“ der Aufgabe des sexuellen Selbstbestimmungsrechts und damit den endgültigen **Verlust der Kontrolle über den eigenen Lebensentwurf**. Es liegt auf der Hand, dass gerade dieses Ereignis das Selbstwertgefühl der Opfer nachhaltig erschüttert. Es wird von ihnen regelmäßig auch als besonders erniedrigende Erfahrung beschrieben. Deshalb ist es richtig, dass die Strafrahmen der Verbrechenstatbestände § 179 Absatz 4 und 5 StGB-E (Zwangsprostitution) von denen des § 232 Absatz 5 und 6, 232b Absatz 4 und 5 StGB-E (Menschenhandel und Zwangsarbeit) nach oben abweichen.

Um dieses spezifische Unrecht herauszuarbeiten, wird es unerlässlich bleiben, die Zeugenperspektive der Opfer in einen Strafprozess durch eine Vernehmung einzuführen. Ohne die Wahrnehmung und Aufklärung der Opferperspektive lassen sich prozessual zwar wirtschaftliche und ggf. objektiv gesundheitsgefährdende Ausbeutungsparameter nachweisen. Seelische Langzeitschäden bleiben hingegen unsichtbar und können ohne Zeugenaussagen nicht in die Strafzumessung einfließen. Dies gilt es gegenüber Forderungen nach einer weiteren Verobjektivierung der Tatbestände im Blick zu behalten.

3.2.2. Einwirken

Wieder eingeführt wird in Reaktion auf die zuletzt restriktive Auslegung des Versuchsbeginns durch die neuere Rechtsprechung[19] eine Vorfeldstrafbarkeit in § 179 Absatz 7 StGB-E für das „Einwirken“ auf eine Person. Dies entspricht einem dringenden Wunsch der Praxis und trägt dem besonderen Schutzbedarf des Grundrechts auf sexuelle Selbstbestimmung Rechnung.

Bedenken mit Blick auf die Vorverlagerung der Strafbarkeit[20] werden nicht geteilt, weil bei der Auslegung an die gefestigte Rechtsprechung zu § 180b Absatz 2 Nummer 2 StGB alter Fassung[21] angeknüpft werden kann. Danach meint „Einwirken“ eine intensive Einflussnahme von gewisser Hartnäckigkeit, wofür etwa wiederholtes Drängen, Überreden, Einschüchtern, Versprechungen, Einsatz von Autorität oder auch Gewaltanwendung in Frage kommen[22]. Es handelt sich um ein **Unternehmensdelikt**, denn die Tat ist mit der Einwirkung vollendet, ohne dass es zur Aufnahme der Prostitution tatsächlich gekommen sein muss.[23] Dies ermöglicht, wie der Entwurf zutreffend ausführt, den effektiven Einsatz

[18] BGH, Beschluss vom 02. September 2020 – 5 StR 245/20 –, NStZ-RR 2020, 346.

[19] BGH, Beschluss vom 1. Juni 2022 – 1 StR 65/22 –, Rn. 7

[20] Vgl. etwa die Stellungnahme des DAV Nr.: 77/2025 zum Referentenentwurf

[21] Die Änderung von §§ 180b, 181 StGB erfolgte durch Gesetz vom 11. Februar 2005 (BGBl. I 239)

[22] BGH NJW 2006, S. 7.

[23] BGH NStZ-RR 2004, 233.

der Präventionsmechanismen des Prostituiertenschutzgesetzes bevor (!) die Rechtsgutsverletzung irreparabel eingetreten ist.

3.3. Unzulässige Mittel

Im Interesse der Übersichtlichkeit knüpft der Entwurf die Tathandlungen des Menschenhandels in Phase 1 (Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen oder Aufnehmen nach § 232 StGB-E) und in Phase 2 (Veranlassen nach §§ 179, 232b StGB-E) jeweils an den Einsatz „unzulässiger Mittel“. Dieser Katalog ist für alle Tatbestände identisch und gliedert sich in einen Grundtatbestand mit sieben Varianten[24], eine erste Qualifikation mit weiteren vier Varianten[25] und eine zweite Qualifikation mit drei schweren Tatfolgen[26], für deren Zurechnung auf die allgemeinen Grundsätze nach § 18 StGB zurückgegriffen werden soll (Verursachung „durch die Tat oder eine während der Tat begangene Handlung“). Diese Strukturentscheidung ist nachdrücklich zu begrüßen und vermeidet die bisherigen, unübersichtlichen Verweisungsketten innerhalb der Tatbestände.

3.3.1. Schutzbedürftige Lage

Das Tatbestandsmerkmal der **„schutzbedürftigen Lage, der sich die Person nicht oder nicht auf zumutbare Weise entziehen kann“** ersetzt die bisher erforderliche „Zwangslage“ richtlinienkonform, wird aber nichts daran ändern, dass zu ihrem Nachweis auf die Aussage der betroffenen Opfer zurückgegriffen werden muss. Denn was „zumutbar“ ist, bestimmt sich im Strafrecht nach den individuellen Kenntnissen und Fähigkeiten der Betroffenen. Rechtssystematisch wird man zudem daran festhalten müssen, dass die „schutzbedürftige Lage“ ein mit der auslandsspezifischen Hilflosigkeit vergleichbares Gewicht aufweist.

Nach der Rechtsprechung hat der Tatrichter dabei unter dem in der Hauptverhandlung gewonnenen Eindruck von der Persönlichkeitsstruktur der Geschädigten die maßgeblichen Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen und eine Gesamtwürdigung sämtlicher objektiver und subjektiver Umstände vorzunehmen[27]. Daran wird sich auch nach neuem Recht nichts ändern.

---

[24] (1) Gewalt oder Drohung mit einem empfindlichen Übel, (2) Entführen oder Sich-Bemächtigen der anderen Person, (3) Gewähren oder Entgegennehmen einer Zahlung oder eines sonstigen Vorteils zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über die andere Person hat, zu der Tathandlung, (4) List, (5) Ausnutzen der mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbundenen Hilflosigkeit, (6) Ausnutzen einer sonstigen schutzbedürftigen Lage der anderen Person, der diese sich nicht oder nicht auf zumutbare Weise entziehen kann, oder (7) das Herbeiführen oder Aufrechterhalten einer solchen Lage.

[25] (1) das Opfer ist zur Zeit der Tat unter achtzehn Jahre alt, (2) der Täter handelt gewerbs- oder bandenmäßig, (3) die Tat wird unter Einsatz von Gewalt gegen eine Person oder (4) unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben des Opfers, eines Angehörigen des Opfers oder einer anderen dem Opfer nahestehenden Person begangen.

[26] (1) Schwere körperliche Misshandlung, (2) leichtfertige Verursachung der Gefahr des Todes oder (3) leichtfertige Verursachung einer schweren Gesundheitsschädigung.

[27] BGH, Beschluss vom 17. Januar 2023 – 2 StR 87/22 –, BGHSt 67, 234-250, Rn. 73

3.3.2. Gewähren und Entgegennehmen einer Zahlung

Neu ist die Tatvariante des **„Gewährens oder Entgegennehmens einer Zahlung** oder eines sonstigen Vorteils zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über die andere Person hat, zu der Tathandlung“. Entgegen der Annahme der Entwurfsbegründung[28] ist damit sehr wohl eine inhaltliche Änderung verbunden und diese ist rückhaltlos zu begrüßen.

Bisher war strafbar das „Vorschubleisten der Bemächtigung“. Unter „Sich Bemächtigen“ versteht man die Übernahme „der *physischen* Herrschaftsgewalt über das Opfer“, wodurch eine stabile Bemächtigungslage geschaffen wird.[29] „Kontrolle“ ist etwas anderes und wird im sogenannten „Rotlichtmilieu“ in der Regel *psychisch* vermittelt und durch digitale Überwachung fortlaufend implementiert. Ist das Opfer einmal durch psychischen Druck, der durch digitales Tracking oder Dauerüberwachung mit Messenger-Diensten aufrechterhalten wird, ausreichend „konditioniert“, bedarf es zumeist keiner physischen Kontrolle mehr, um sie auszubeuten. Vielmehr wird der Modus Operandi in dieser Phase für die Täter erst richtig lukrativ. An diese Machtstrukturen knüpft die Praxis der sogenannten **„Abstecke“ oder „Ablöse“** an, die Zuhältern für die „Übergabe der Kontrolle“ gezahlt wird und die zumeist von der Betroffenen selbst zuvor „verdient“ werden muss[30]. Es handelt sich buchstäblich um den „Verkauf“ einer Person, der bisher weitgehend ungeahndet bleiben muss, wenn die Betroffenen die ausbeuterische Tätigkeit oder Prostitution nicht aufgeben wollen, sondern nur den „Beschützer“ wechseln.

Es wäre für die Fortentwicklung der Rechtsprechung von großem Vorteil, wenn der Gesetzgeber dies mit Blick auf die Tathandlungen „Anwerben, Weitergeben oder Aufnehmen“ in den §§ 179 Absatz 2 Nummer 3, 232 Absatz 3 Nummer 3 und 232b Absatz 3 Nummer 3 StGB klar sanktionieren würde, beispielsweise durch einen Zusatz, der klarstellt, dass es um die Übernahme „psychischer oder physischer Kontrolle“ gehen soll.

3.3.3. Drohung, Gewalt und List

Die im Verhältnis zur bisherigen Rechtslage signifikanteste Änderung besteht in der Verlagerung der Tatmittel **Drohung, Gewalt und List** in den Grundtatbestand aller drei Tatbestände, der **als Vergehen** ausgestaltet ist. Entgegen der Annahme des Entwurfs wird damit eine Reihe von sehr praxisrelevanten Konstellationen der Zwangsarbeit und Zwangsprostitution in der Deliktsnatur „herabgestuft“ und zwar **rückwirkend** (§ 2 Absatz 3 StGB): Erfasst werden u. a. Fälle, in denen der Täter die Opfer gezielt unter Vorspiegelung falscher Tatsachen anwirbt (Friseursalon statt Bordell, exklusiver Escort Service statt Trailer Park, Au-pair statt unbezahlte Haushaltshilfe, IT-Techniker statt

[28] BT-Drucksache 21/6584, S. 41

[29] BGH HRRS 2022 Nr. 910 LS.

[30] Beispielsfälle u.a. LG Wuppertal, Urt. V. 22.01.2019, 24 Kls 10 Js 1128/19 – 18/19; BGH, Beschluss vom 18. Juli 2023, 2 StR 423/22; BGH, Beschluss vom 14. Mai 2024, 6 StR 138/24

„Drückerkolonne“) und so in eine auslandsspezifisch hilflose Lage bringt.[31] Es lassen sich Fälle von „Sextorsion“ denken, in denen sich der Täter durch Vortäuschung einer Liebesbeziehung Bildmaterial beschafft, mit dessen Veröffentlichung er anschließend droht. Erfasst wird auch die Drohung damit, das Opfer gegenüber der Familie bloßzustellen – ein insbesondere gegenüber asiatischen Opfern wegen der dort ausgeprägten Schamkultur beliebtes Mittel. Diese Tatvarianten, die bisher als Verbrechen geahndet werden können, werden de lege ferenda zum Vergehen.

Für die Sanktionspraxis wird die Umstellung nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein. Angesichts der möglichen Höchststrafen von 10 oder 15 Jahren für die Vergehen der Zwangsarbeit und Zwangsprostitution werden sich weiterhin tat- und schuldangemessene Strafen begründen lassen[32]. Die Auswirkungen der Änderung des Deliktscharakters zeigen sich vielmehr im Prozessrecht, namentlich in Fragen des Opferschutzes. Zu den insoweit dringend erforderlichen Anpassungen vgl. Abschnitt 3.7.1.

3.3.4. Doppelverwertungsverbot

Abschließend ist anzumerken, dass der umfangreiche Katalog Gerichte bei der praktischen Anwendung vor Herausforderungen mit Blick auf das **Doppelverwertungsverbot** stellen wird. Zum Tatmittel „Drohung“ hat der BGH bereits entschieden, dass mit einem „Übel“, das allein auf der auslandsspezifischen Hilflosigkeit des Opfers beruht, nicht nochmals gedroht werden kann[33]. Ähnlich wird sich das Verhältnis des „Herstellens“ zum „Ausnutzen“ einer schutzbedürftigen Lage darstellen. Auch können nicht alle einzusetzenden Mittel mit allen Tathandlungen sinnvoll verknüpft werden. So wird man sich zwar Konstellationen vorstellen können, in denen sich der Täter einer Person „bemächtigt“ und diese dann zu Ausbeutungszwecken „befördert“. Das Veranlassen zur Prostitution, zur Bettelei oder zu strafbaren Handlungen bedarf anderer Mittel. Denn das Erlangen der physischen Herrschaft über den Körper einer anderen Person, sodass deren persönliche Bewegungsfreiheit aufgehoben oder massiv eingeschränkt wird, steht der Ausübung von „Dienstleistungen an Dritten“ rein praktisch entgegen.[34]

Dem steht auf der Habenseite ein vom Entwurf ins Feld geführter Vorteil gegenüber, nämlich die „Einheit der Rechtsordnung“. Gerade mit Blick auf die geringe Fallzahl bei der

---

[31] List ist jede Verhaltensweise des Täters, die darauf gerichtet ist, seine Ziele unter geflissentlichem und geschicktem Verbergen der wahren Absichten und Umstände durchzusetzen, wenn sich die irreführenden Machenschaften auf die Tatsache der ausbeuterischen Tätigkeit *an sich* beziehen (BGH, Beschluss vom 4. August 2020 – 3 StR 132/20 –, Rn. 19, juris).

[32] Die Fälle der Drohung mit einem sogenannten JuJu-Schwur, in denen Opfern aus Westafrika für den Fall des Ungehorsams ein diffuses Unheil in Aussicht gestellt wird, dürften sich weiterhin als Verbrechen, nämlich als „Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben des Opfers, eines Angehörigen des Opfers oder einer anderen dem Opfer nahestehenden Person“ erfassen lassen, weil der Entwurf zutreffend nahestehende Personen in die Qualifikation mit einbezieht und auf die Gegenwärtigkeit der Gefahr verzichtet.

[33] BGH, NStZ 2006, 448; BGH NStZ 2011, 156.

[34] In etwaigen Ausnahmefällen wären dann die §§ 239a/b StGB mit ihrem deutlich weiter gehenden Strafrahmen vorgreiflich.

Zwangsarbeit ist die Übertragbarkeit höchstrichterlicher Entscheidungen von 13. auf den 18. Abschnitt des StGB ein nicht zu unterschätzender Vorteil.

3.4. Das Problem der Digitalisierung

Artikel 4 Absatz 3 StGB-E in der Form der Änderungsrichtlinie EU/2024/1712 verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass zwei erschwerende Umstände bei der Strafzumessung berücksichtigt werden können: (a) Die Straftat wurde von einem öffentlichen Bediensteten in Ausübung seines Amtes begangen und (b) „Der Täter hat mittels Informations- und Kommunikationstechnologien die Verbreitung von Bildern oder Videos oder von ähnlichem Material sexueller Natur, auf dem das Opfer dargestellt ist, erleichtert oder begangen." Diese Vorgaben sind bisher im Gesetzestext nicht berücksichtigt.

Der Entwurf reagiert auf das Phänomen der Digitalisierung vielmehr durch Ausschärfung der materiellen Tatbestände: Sexuelle Handlungen als Gegenstand der Ausbeutung können „für, an oder vor" den/dem Täter oder Dritten vorgenommen werden, wobei die Tatvariante „für" ausdrücklich auch Videoaufnahmen umfasst, die das Opfer von sich selbst erstellt (so in §§ 179 Absatz 1 und 7, 179a, 180a, 232 Absatz 2 StGB-E). „Sonstige Gegenleistungen" (§§ 179a, 180a, 181 StGB-E) sollen ausweislich der Begründung auch die Erlangung eines Status, einer Rolle, eines Titels oder Abzeichens im Bereich der Onlinespiele oder die Unterstützung beim Generieren von Abonnentinnen und Abonnenten oder beim Erhalt von Likes etc. im Bereich der Sozialen Medien erfassen[35].

Einen Strafschärfungsgrund der „Verbreitung von Bildern oder Videos durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie" enthält der Gesetzentwurf hingegen nicht. Es kann auch nicht empfohlen werden, einen solchen aufzunehmen, schon gar nicht in § 46a StGB als allgemeine Regel der Strafzumessung. Denn es wird sich heutzutage buchstäblich kein Fall zwischenmenschlicher Interaktion mehr finden, bei dem nicht in irgendeiner Weise digitale Kommunikationsmittel - auch mit Bildinhalten - zum Einsatz gekommen sind[36].

Darum geht es der Richtlinie auch nicht, wie den Erwägungsgründen zu entnehmen ist. Es soll im richterlichen Ermessen liegen, ob unter Berücksichtigung aller Fakten das Strafmaß zu verschärfen ist. Es soll die Möglichkeit eröffnet werden, digitalisierungsbedingten Tatfolgen dabei Rechnung zu tragen. Dies kann ausweislich des Erwägungsgrundes 11 auch erfolgen, indem das nationale Recht die Verbreitung von Bildern oder Videos

[35] BT-Drucksache 21/6584, S. 32.

[36] Bereits der Kontakt zwischen den Tatverdächtigen und den späteren Opfern wird vielfach über soziale Netzwerke oder Anzeigenportale hergestellt. Auch die Organisation des Transports und der Unterbringung, die Werbung und Kontaktaufnahme mit potenziellen Kundinnen und Kunden, die Kontrolle der Opfer, die tatbezogene Kommunikation und die Geldwäsche werden über digitale Kanäle ins Werk gesetzt. Der Nationale Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen vom Dezember 2024 enthält deshalb auch einen Schwerpunkt „Digitalisierung und Internet".

sexueller Natur als eigene Straftat definiert, die strenger bestraft werden kann (Erwägungsgrund 11).

Das deutsche Strafzumessungsrecht sieht für den Fall der Verletzung verschiedener Rechtsgüter durch dieselbe prozessuale Tat das Institut der Idealkonkurrenz vor. Nach § 52 Absatz 2 StGB führen in Tateinheit verwirklichte Tatbestände im Zumessungsprozess zu einer Strafschärfung, wenn ihre Schutzrichtung eine andere ist als die des führenden Tatbestands. Mit Blick auf die Amtsdelikte ist auf die §§ 331, 332 StGB zu verweisen. Die digitale Komponente bilden der § 201a StGB (Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs und von Persönlichkeitsrechten durch Bildaufnahmen) und § 33 in Verbindung mit § 22 Kunsturhebergesetz ab. De lege ferenda kommt auch der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz eines Gesetzes zur Stärkung des zivilrechtlichen und strafrechtlichen Schutzes vor digitaler Gewalt als Rechtsquelle hinzu.

Prinzipiell führen diese Tatbestände, wenn sie mit Menschenhandelsdelikten in Idealkonkurrenz stehen, zu der gewünschten Möglichkeit der Strafschärfung. Um die Richtlinie vollständig umzusetzen, müssen allerdings Vorkehrungen getroffen werden, damit diese Tatbestände nicht schon bei Anklageerhebung nach §§ 154, 154a StPO ausgeblendet werden. Es muss *zwingend* eine Anpassung der Ziffer 248 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren erfolgen, auch damit entsprechende Ermittlungen nicht aus Gründen der Prozessökonomie unterbleiben.

Fehlentwicklungen könnte entgegengewirkt werden, wenn die in Erwägungsgrund 10 der Änderungsrichtlinie angesprochene Konstellation der „besonders schädlichen und langfristigen Auswirkungen dieser Taten auf die Opfer“ im Gesetz selbst berücksichtigt würde. Denkbar wäre ein Qualifikationstatbestand im Katalog des § 179 Absatz 4 StGB-E: „Auf Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr ist zu erkennen, wenn … der Täter durch das Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Absatz 3) den höchstpersönlichen Lebensbereich des Opfers langfristig schädigt.“ Die *langfristig* schädigende digitale Gewalt würde korrespondieren mit der langfristigen schweren Gesundheitsschädigung nach Absatz 5.

Zwingend ist dies nicht, würde aber zugleich Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d in der Fassung der Änderungsrichtlinie umfassend umsetzen. Es wäre sichergestellt, dass Taten, die „unter Anwendung schwerer Gewalt begangen werden oder dem Opfer einen besonders schwereren — auch physischen oder psychischen — Schaden zufügen“, eine Strafschärfung erfahren.

3.5. Verbandssanktionen

Artikel 6 der Menschenhandelsrichtlinie sieht Sanktionen gegen juristische Personen vor und bedient sich dabei der im Unionsrecht üblichen Praxis, einerseits „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche Sanktionen oder Maßnahmen“ verbindlich einzufordern (Absatz 1) und andere nichtstrafrechtliche Sanktionen oder Maßnahmen fakultativ „vorzuschlagen“ (Absatz 2). Die Verpflichtungen

nach Absatz 1 erfüllt das deutsche Recht mangels eines Unternehmensstrafrechts durch die Möglichkeit, Verbandsbußen nach §§ 30, 130 des Ordnungswidrigkeitengesetzes zu verhängen. Außerstrafrechtliche Sanktionen enthält unter anderem das Wettbewerbsrecht.

Der Entwurf sieht einen Ausschluss von Vergabeverfahren nach § 123 Absatz 1 Nummer 10 des GWB für die §§ 179, 232, 232b bis 233 StGB (Zwangsprostitution und Veranlassen sonstiger sexueller Ausbeutung, Menschenhandel, Zwangsarbeit und Veranlassen sonstiger Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft und anderweitige Ausbeutung) vor, nicht aber für die Ausbeutungstatbestände des 13. Abschnitts (§§ 180, 180a StGB-E). Das ist nicht schlüssig und sollte korrigiert werden, da ein Bordellbetrieb durch Unternehmen bzw. juristische Personen und rechtsfähige Personengesellschaften (zum Beispiel eine GbR oder GmbH) betrieben werden kann.

Ernsthaft geprüft werden sollte auch, ob nicht auch der § 181 StGB-E (Inanspruchnahme sexueller Dienste von Opfern der Zwangsprostitution oder sonstiger sexueller Ausbeutung) in den Katalog aufgenommen werden sollte. Auch wenn die „Incentive-Aktion“ für verdiente Vertriebsmitarbeiter eines deutschen Versicherungsunternehmens einschließlich sexueller Dienstleistungen aus dem Jahr 2007 in Budapest am Ende zu einer Strafanzeige gegen die verantwortlichen Manager wegen Untreue geführt hat[37], ist nicht auszuschließen, dass es auch heute noch zu „Incentive-Aktionen“ in Unternehmen kommen kann, bei denen die Hilflosigkeit oder sonstige schutzbedürftige Lage der „Dienstleisterinnen“ vom Management leichtfertig ausgeblendet wird.

Konsequent wären auch Anpassungen des Wettbewerbsregistergesetzes, das sich bislang allein auf rechtskräftige strafgerichtliche Verurteilungen und Strafbefehle sowie rechtskräftige Bußgeldentscheidungen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und dem SGB III beschränkt. Mit Blick auf Artikel 6 Absatz 2 der Menschenhandelsrichtlinie liegt es nahe, entsprechende Verurteilungen auch über das Wettbewerbsregister auffindbar zu machen.

3.6. Internationales

Der Entwurf beschränkt sich darauf, in den Katalog des § 5 StGB (Auslandstaten mit besonderem Inlandsbezug) die Tatbestände aufzunehmen, die der Verfolgung der „Kinderprostitution“ dienen. Diese sind nach Artikel 17 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 5 bis 7 der CSA-Richtlinie auch dann zu verfolgen, wenn sie an dem Ort, an dem sie begangen wurden, keine strafbare Handlung darstellen. Eine Ausdehnung dieser Ausnahmevorschrift in andere Bereiche des StGB wäre rechtssystematisch problematisch, denn es stellt sich die Frage der Grenzziehung. Sie wirft auch praktisch große Probleme auf, weil Rechtshilfeersuchen kaum jemals Erfolg haben werden, wenn die Tat am Tatort

[37] https://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/a-775483.html

nicht mit Strafe bedroht ist. Die Begründung von gerichtlichen Zuständigkeiten für Auslandstaten aus rein symbolischen Gründen sollte unterbleiben.

3.7. Opferschutz

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass auch *nach* der Reform die Aussage der Opferzeuginnen und Opferzeugen für die Beweisführung in einem Menschenhandelsverfahren essenziell bleiben wird. Verurteilungen wegen Steuerhinterziehung, Hinterziehung von Sozialabgaben (§ 266a StGB) oder wegen Verstößen gegen das Arbeitsrecht[38] sind ohne Aussagen der Betroffenen „nach Aktenlage“ möglich. Die Frage hingegen, was genau einen Menschen zur Aufnahme oder Fortsetzung einer ausbeuterischen Tätigkeit veranlasst hat und welche Folgen dies für ihn hatte, lässt sich ohne dessen Aussage nicht klären.

Im sogenannten „Rotlichtmilieu“ ist die Aussage zudem unerlässlich, um effektive Abschöpfungsmaßnahmen und in der Folge Entschädigungszahlungen nach § 459i ff. StPO einleiten zu können, weil eine Buchführung über die Umsätze der Prostitution nur in Ausnahmefällen beschlagnahmt werden kann. Abgesehen davon besteht der Anspruch der Betroffenen auf Schutz, Beratung und Stabilisierung unabhängig von ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit, als Beweisperson zur Verfügung zu stehen.

Die Betroffenen benötigen unverzüglich verlässlichen Rechtsrat, psychosoziale und medizinische Unterstützung und einen gesicherten Aufenthaltsstatus. Auch wenn Schutz und Unterstützung der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt perspektivisch im Rahmen der Umsetzung des neuen Gewalthilfegesetzes[39] verbessert werden können, sind im vorliegenden Gesetzesvorhaben dazu einige wichtige Anpassungsmaßnahmen erforderlich.

3.7.1. Nebenklage und psychosoziale Prozessbegleitung

Der Bundesrat führt in seiner Stellungnahme[40] zutreffend aus, dass die teilweise „Herunterstufung“ der Tatbestände der Zwangsprostitution und der Zwangsarbeit zu Vergehen dazu führt, dass erwachsene Opfer nicht mehr von §§ 397a Absatz 1 Nummer 1, 406g Absatz 3 StPO erfasst werden. Dies hätte zur Folge, dass Geschädigte über 18 Jahren, die beispielsweise durch Sextorsion oder List dazu veranlasst werden, sich auf Ausbeutung oder Prostitution einzulassen, keinen zweifelsfreien Anspruch auf Beiordnung eines anwaltlichen Beistands nach § 397a Absatz 1 StPO mehr hätten. Denn § 397a Absatz 1 Nummer 1 StPO knüpft den Beiordnungsanspruch an das Vorliegen eines Verbrechens. In der

[38] § 10 Absatz 1 SchwarzArbG (Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen), § 15 Absatz 1 AÜG (Beschäftigung ausländischer Leiharbeitnehmer ohne Genehmigung) und § 15a Absatz 1 Satz 1 AÜG (Entleihen von Ausländern ohne Genehmigung).

[39] Gesetz für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt vom 24.02.2025, BGBl. I 2025 Nr. 57.

[40] BT-Drucksache 21/7562, Ziffer 10.

Folge entfiele, wie der Bundesrat zutreffend ausführt, auch die Möglichkeit der Beiordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung ohne aufwändiges Prüfverfahren.

Die Bundesregierung verweist in ihrer Gegenäußerung auf die Möglichkeit der Beiordnung nach § 397a Absatz 1 Nummer 4 und 5 StPO. Opfer von Delikten aus dem Bereich des Menschenhandels seien, auch wenn diese über 18 Jahre alt sind, regelmäßig Personen, die ihre Interessen selbst nicht ausreichend wahrnehmen könnten. Diese Personengruppe habe nach wie vor einen Beiordnungsanspruch.

Dies geht an den psychologischen Realitäten der betroffenen Opferzeugen vorbei. Denn die Unfähigkeit, die eigenen Interessen wahrzunehmen, wäre im Einzelfall darzulegen. Das Risiko einer sekundären Viktimisierung gerade für diese Opfergruppe wird dadurch ohne Not erhöht. Menschen, die durch psychologische Manipulationen Opfer der Menschenhändler werden, weisen typischerweise ein hohes Maß an selbstbezogener Schuldattribuierung auf[41]. Sie entwickeln ein negatives Selbstkonzept, das durch Gefühle der Minderwertigkeit und Wertlosigkeit gekennzeichnet ist, die mit Selbstvorwürfen und Schamgefühlen einhergehen[42].

Dies betrifft nicht nur Opfer der Zwangsprostitution. Gerade Männer, deren Selbstbild durch ihr vermeintliches „Versagen“ am Arbeitsmarkt als Opfer von Zwangsarbeit erschüttert worden ist, haben eine große Hemmschwelle, sich verletzbar zu zeigen und sich Hilfe zu suchen.

Diese Zeuginnen und Zeugen werden durch jede Unsicherheit im Verfahrensablauf „aus der Bahn geworfen“. Sie benötigen *sofortigen* und verlässlichen Zugang zu rechtlicher und psychosozialer Unterstützung. Im „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Verletzten insbesondere schwerer Gewalt- und Sexualstraftaten auf psychosoziale Prozessbegleitung“ hat die Bundesregierung diesen Zusammenhang erkannt und schickt sich gerade an, es den Verletzten einer Vergewaltigung oder von gravierender häuslicher Gewalt zu ersparen, zur Konkretisierung ihres besonderen Schutzbedarfs eigene Defizite zu suchen und sich als besonders hilfsbedürftig zu präsentieren. [43] Der Gesetzgeber sollte im Kontext des Menschenhandels nicht hinter diesen Erkenntnistand zurückfallen.

Dem Vorschlag des Bundesrates, in § 397a Absatz 1 Nummer 1 StPO-E zumindest die Vergehen nach §§ 179 Absatz 1 und 232b Absatz 1 StGB dem Vergehen nach § 177 Absatz 6 StGB gleichzustellen, ist mit Nachdruck beizutreten.

[41] Vgl. etwa für die „Loverboy-Methode“ Ebert, Prostitution aus Liebe – Handlungsmöglichkeiten für die Soziale Arbeit, Hamburg 2024, S. 29.

[42] Wulff-Besold, Wenn aus Liebe Prostitution wird, Risikofaktoren und Handlungsmöglichkeiten für die Soziale Arbeit, Bern 2020, S. 51 m.w.N.

[43] BT-Drucksache 21/6214, S. 22.

3.7.2. Ausbau der Verwendung von Bild-Ton-Aufzeichnungen

In schlüssiger Umsetzung seines Jugendschutzkonzepts nimmt der Entwurf die §§ 236 StGB (Kinderhandel) und § 237 StGB-E (Zwangsehe) in den Katalog des § 255a Absatz 1 StPO auf. Da auf vielfache Anregung der Praxis künftig auch die Nötigung oder die Verbringung ins Ausland zur Eingehung einer „eheähnlichen Verbindung“ nach religiösem oder traditionellem Ritus unter Strafe gestellt wird (§ 237 StGB-E), ist dies nur konsequent. Denn von frei-religiösen Ehen, „Imam-Ehen“ oder Ehen nach ethnischem Ritus können auch Minderjährige betroffen sein. Für diese Fälle wird die *ersetzende* Einführung einer Videovernehmung in die Hauptverhandlung zugelassen.

Vorgeschlagen worden ist, diese Möglichkeit auch für erwachsene Opfer des Menschenhandels zu eröffnen. Dem kann aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden *nicht* beigetreten werden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass wesentliche Elemente der maßgeblichen Unrechtstatbestände ohne die Aussagen der Opferzeugen nicht aufgeklärt werden können. Dass eine Videodokumentation dabei ein wertvolles Beweismittel sein und schutzwürdige Interessen von Opferzeuginnen und Opferzeugen je nach den Umständen des Einzelfalles besser wahren kann als eine bloße Mitschrift, ist unbestritten (§ 58a Absatz 1 StPO). Dass aber die Beweiserhebung durch eine richterliche Videovernehmung - schon gar, wenn sie zu Beginn des Ermittlungsverfahrens erfolgt – endgültig abgeschlossen werden kann, so dass sich nach In-Augenscheinnahme eines Videos keinerlei Nachfragen ergeben, ist in der Praxis so gut wie ausgeschlossen.

Denn die Ermittlungsbehörden haben es regelmäßig mit verunsicherten Menschen zu tun, die – dies ist eine natürliche Folge traumatischer Erlebnisse - Erinnerungslücken haben, Ereignisse nicht immer in die richtige Reihenfolge bringen können, Orte und Zeiten verwechseln und die aus Scham oder aus Angst vor Dissoziation bei Befragungen Vermeidungsstrategien entwickeln. Dem muss das Gericht nachgehen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist das Tatgericht verpflichtet, alle für und gegen die Glaubhaftigkeit der Angaben einer Opferzeugin oder eines Opferzeugen sprechenden Umstände aufzuklären und bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Der persönliche Eindruck vom Opfer, den der Tatrichter und erst recht die Schöffinnen und Schöffen in der Hauptverhandlung gewinnen können, spielt dabei eine zentrale Rolle.

Auch durch die Einlassung der Verteidigung in der Hauptverhandlung ergeben sich meist neue Fragen, denen das Gericht jeweils nachgehen muss. Erwachsenen Menschenhandelsopfern wird man daher kaum jemals Hoffnung machen können, ein Auftritt in der Hauptverhandlung werde gänzlich vermeidbar sein[44].

[44] So bereits Staatsanwältin Dr. v. Braun in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 8. Juni 2016 zum vorherigen Gesetzgebungsverfahren https://www.bundestag.de/resource/blob/426548/braun.pdf.

Gleiches gilt mit Blick auf die Verpflichtung der Gerichte, die Genese einer Aussage aufzuklären und Suggestionen auszuschließen, auch für das vielfach geforderte Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeitende von Fachberatungsstellen. Es sei auf § 2 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes über die psychosoziale

Zudem begrenzt die Verpflichtung, den Beschuldigten und seinen jeweils beizuordnenden Verteidiger, an der Video-Vernehmung zu beteiligen, die taktischen Möglichkeiten der Staatsanwaltschaft in OK-Verfahren. Es kann sehr viel klüger sein, die Aussagen der Opferzeugen zunächst nach § 147 Absatz 2 StPO vertraulich zu behandeln und durch verdeckte Maßnahmen abzusichern, als aussagewillige Zeuginnen und Zeugen im Ermittlungsverfahren zur Unzeit „zu verbrennen".

Umso wichtiger ist die professionelle Begleitung der Zeuginnen und Zeugen im Ermittlungsverfahren und in der Hauptverhandlung (Abschnitt 3.7.1.).

3.8. Non-Punishment-Prinzip

Artikel 8 der Menschenhandelsrichtlinie in der Fassung der Richtlinie (EU) 2024/1712 lautet wie folgt: „Die Mitgliedstaaten treffen im Einklang mit den grundlegenden Grundsätzen ihrer Rechtsordnung die Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis haben, Opfer von Menschenhandel wegen ihrer Beteiligung an strafbaren oder anderen unrechtmäßigen Handlungen, zu denen sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von deren Bestrafung abzusehen."

Es ist sehr zu begrüßen, dass der Gesetzgeber sich nunmehr des verunglückten § 154c Absatz 2 StPO annehmen will, der das Non-Punishment-Prinzip bislang nur unzureichend umsetzt. Der in Aussicht genommene § 154g StPO-E ist ein Fortschritt, weil er das Absehen von der Verfolgung unabhängig von einer Anzeige eröffnet, alle Ausbeutungsformen (§§ 179 bis 181a, 232a bis 233 des StGB und § 10a des SchwarzArbG) einbezieht und eine Einstellungsmöglichkeit für Gerichte schafft. Dennoch bleibt er in zwei Punkten hinter dem für die Praxis Wünschenswerten zurück.

3.8.1. „Soll" statt „Kann"-Regelung

Die Umsetzung soll - erstens – in Gestalt einer Kann-Regelung erfolgen. Das Schüren von Furcht vor Strafverfolgung und Behördenwillkür ist eine wesentliche Manipulationsmethode der Täterinnen und Täter im Zusammenhang mit Menschenhandel und Ausbeutung. Die Furcht hält Betroffene davon ab, Schutz zu suchen, entmutigt sie und verhindert, dass sie sich in einer Kontrollsituation den Ordnungsbehörden, der Polizei oder dem Zoll anvertrauen. Da Verfahren wegen Verstößen gegen das Ausländergesetz oder Urkundenfälschung eingeleitet werden *müssen*, sobald eine Person ohne gültigen Status aufgegriffen wird, bestärkt die dabei zu erteilende Belehrung die zuvor geflissentlich geschürten Befürchtungen der Opfer.

Diesen psychologischen Taktiken der Täterinnen und Täter müssen die Strafverfolgungsbehörden angesichts der überragenden Bedeutung des Personalbeweises in diesem

Prozessbegleitung im Strafverfahren (PsychPbG) verwiesen, der genau aus diesem Grund klarstellt, dass psychosoziale Prozessbegleitungen kein Zeugnisverweigerungsrecht haben.

Deliktsfeld durch Vertrauensaufbau begegnen. Eine aktuelle Untersuchung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen[45] kommt zu dem Ergebnis, dass eine größere Verbindlichkeit der Norm auf der Rechtsfolgenseite die Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips fördern würde. Dies entlastet in einer Vernehmungssituation nicht nur die Betroffenen, sondern erleichtert auch die Gesprächsführung durch die Vernehmungsperson auf rechtssicherer Grundlage. Auch die Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) hat im Juni 2024 in ihrem dritten Staatenbericht zu Deutschland erneut den zu großen Ermessensspielraum beanstandet, den eine „Kann"-Regelung bei der Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips eröffnet[46].

Der Gesetzentwurf verweist zur Begründung der Ausgestaltung als Kann-Regelung auf die Systematik des Gesetzes. Vorgaben zur konkreten Ausübung des Ermessens seien nicht in der StPO, sondern untergesetzlich in den RiStBV zu regeln. Das kann schon deshalb nicht überzeugen, weil die StPO bereits an zahlreichen Stellen „Soll"-Vorschriften enthält, unter anderem auch in § 154e StPO. Die RiStBV binden zudem die Gerichte nicht und können die notwendige Rechtssicherheit weder für Betroffene noch für Vernehmungspersonen noch für die Verteidigung herstellen. Auch die Bundesrechtsanwaltskammer hat in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur Änderungsrichtlinie die Erwartung geäußert, dass die Einstellungsvorschrift in eine Form gebracht werde, die die Anwendung sowohl für die anwaltliche Vertretung mutmaßlicher Opfer als auch für die Verteidigung transparent und berechenbar gestaltet.[47]

Eine größere Verbindlichkeit und Rechtssicherheit kann, ohne die Handlungsmöglichkeiten der Staatsanwaltschaften über Gebühr einzuschränken, unschwer durch eine „Soll"-Regelung erreicht werden. Erwünschter Nebeneffekt der Ermessungsbindung durch den Gesetzgeber wäre, dass Einwänden der Verteidigung, die Aussage eines Menschenhandelsopfers sei durch das Angebot einer Verfahrenseinstellung unzulässigerweise „erkauft" worden, leichter entgegenzutreten wäre[48].

Gesonderter Vorschriften im Jugendgerichtgesetz (JGG) oder im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) bedürfte es dann nicht mehr. Im Jugendstrafrecht wäre die Vorschrift über § 2 Absatz 2 JGG entsprechend anwendbar, im OWiG im Rahmen der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens nach § 47 Absatz 1 OWiG[49].

[45] Bartsch/Renzikowski u. a., Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 2024

[46] Dritter Evaluationsbericht der Expertengruppe GRETA zu Deutschland vom 7. Juni 2024, Rdz. 106: „Section 154c(2) of the CPC leaves too much discretion to prosecutors."

[47] Vgl. die Stellungnahme Nr. 39/2023 der BRAK im Juli 2023.

[48] Bartsch/Renzikowski, a.a.O. Fn. 45, S. 55.

[49] Bartsch/Renzikowski, a.a.O. Fn. 45, S. 82.

3.8.2. Möglichkeit des Absehens bei Verbrechen

Artikel 8 der Menschenhandelsrichtlinie sieht die Straffreiheit als Möglichkeit für *sämtliche* „unrechtmäßigen Handlungen“ im Zusammenhang mit Menschenhandel vor. Gleiches gilt für Artikel 26 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005[50]. Dementsprechend hat auch GRETA im Juni 2024 Deutschland empfohlen, die Konvention vollständig umzusetzen und die Bestimmung im deutschen Prozessrecht über die Nichtbestrafung für *alle* Straftaten zu öffnen[51].

Der Entwurf eröffnet die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung bislang nur für Vergehen. Die Beschränkung begegnet unions- und konventionsrechtlichen Bedenken, weil Artikel 8 der Richtlinie und Artikel 26 der Europaratskonvention nicht nach der Deliktsnatur unterscheiden. Die Beschränkung ist auch aus menschenrechtlicher Sicht bedenklich. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält in Artikel 4 das Verbot von Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit. Relevant ist dies, weil der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) - beginnend mit seinem Urteil vom 26.07.2005 (73316/01, Siliadin gegen Frankreich) - aus Artikel 4 EMRK weitreichende Schutzpflichten für Menschenhandelsopfer ableitet. In der Beschwerdesache V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich bejahte der EGMR einstimmig eine Verletzung von Artikel 4 und Artikel 6 Absatz 1 der Konvention. Die Beschwerdeführer waren als Menschenhandelsopfer zur Arbeit auf einer Cannabis-Plantage gezwungen worden. Der EGMR bewertete ihre Strafverfolgung durch die englischen Behörden als Verletzung der Schutzpflichten und des fairen Verfahrens. Es liege „auf der Hand, dass die strafrechtliche Verfolgung von Opfern von Menschenhandel schädlich für ihre physische und psychische Erholung und soziale Rehabilitation wäre und sie dafür verwundbar machen könnte, in der Zukunft erneut Menschenhandel unterworfen zu werden.”[52].

Vergleichbare Konstellationen sind bei Betroffenen von Menschenhandel auch nach deutschem Recht denkbar, nicht nur beim Umgang mit Betäubungsmitteln, sondern auch bei Aussagedelikten (§ 154 StGB), Eigentumsdelikten, wenn sie infolge einer Panikreaktion in ein Verbrechen umschlagen (§ 252 StGB), oder bei Wohnungseinbruch (§ 244 Absatz 4 StGB). Um auch insoweit den Ermittlungsbehörden eine flexible, den Besonderheiten des Einzelfalles angemessene Reaktionsmöglichkeit zu eröffnen, sollte für Verbrechen eine Einstellungsmöglichkeit geschaffen werden.

Zuzugeben ist, dass bei Verbrechen angesichts der Schwere des Tatvorwurfs ein folgenloses Absehen von der Verfolgung nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen wird. Sie kann aber vertretbar ausgestaltet werden in Anlehnung an die Wertentscheidung des § 60 StGB. Wenn die Auswirkungen von Menschenhandel oder Ausbeutung auf das Opfer so schwer wiegen, dass die Verhängung einer Strafe offensichtlich verfehlt wäre, sollte

[50] CETS No. 197, BGBl. 2012 II, 1107.

[51] GRETA 2024 /07 vom 7. Juni 2024, Rdz. 106.

[52] EGMR, Urteil v. 16.2.2021 – 77587/12 und 74603/12, Rdz. 159.

bereits die Staatsanwaltschaft von der Erhebung der öffentlichen Klage mit Zustimmung des Gerichts auch im Verbrechensfalle absehen können.

Nach § 154g Absatz 1 Satz 1 könnte folgender Satz 2 eingefügt werden: „Ist die dem Beschuldigten zur Last gelegte Tat ein Verbrechen, so kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Gerichts, das für die Hauptverhandlung zuständig wäre, von der Verfolgung absehen, wenn unter Berücksichtigung des Zusammenhangs der Tat mit dem Menschenhandel oder der Ausbeutung die Verhängung einer Strafe offensichtlich verfehlt wäre."

3.9. Entschädigungsrecht

Artikel 17 der Änderungsrichtlinie sieht vor, dass Opfer von Menschenhandel Zugang zu bestehenden Regelungen für die Entschädigung der Opfer von vorsätzlich begangenen Gewalttaten erhalten. Dies wird derzeit durch § 13 Absatz 2 des Vierzehnten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB XIV) gewährleistet, der den gesamten Regelungskomplex der §§ 232 bis 233a StGB als einen Regelfall einer „psychischen Gewalttat" definiert. Unklar ist, wieso der Entwurf lediglich den aufzuhebenden § 233a StGB streichen will, nicht aber die neu gefassten Tatbestände der Zwangsprostitution (§§ 179 und 181 StGB-E) ergänzen.

Dies kann fatale Auswirkungen auf die psychische Stabilität der Opferzeugen, aber auch auf ihre Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden haben, denn die Soforthilfe durch schnell verfügbare psychologische Beratung und Betreuung in den **Traumaambulanzen** ist vom Vorliegen einer Gewalttat im Sinne des § 13 SGB XIV abhängig. Um Anspruch auf diese Unterstützung und Soziale Entschädigung zu haben, sind Betroffene zudem angehalten, alles ihnen Mögliche und Zumutbare zur Aufklärung der Straftat beizutragen. Deshalb ist eine zeitnahe Strafanzeige bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft für sie ratsam, sofern die Ermittlungen nicht bereits aufgenommen wurden. Fallen die Opfer aus dem Leistungsbezug heraus, entfällt auch diese Motivation zur Aussage.

3.10. Aufenthaltsrecht

Ein Abgleich der soziografischen Daten der Opfer des Hellfeldes aus dem BKA-Lagebild mit dem Datenbericht des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel (KOK) zur Beratungspraxis[53] zeigt, dass nur ein geringer Teil mutmaßlich von Menschenhandel betroffener Personen aus Drittstaaten den Strafverfolgungsbehörden bekannt werden. Ein Grund dafür dürfte in ihrer ungesicherten Aufenthaltssituation liegen. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden zu begrüßen, dass § 25 Absatz 4a Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) künftig um die Straftatbestände der sexuellen Ausbeutung (Ausbeutung in der Prostitution und Zuhälterei) ergänzt werden soll.

Darüber hinaus sollte die von verschiedener Seite geforderte Ergänzung der Vorschrift um den § 237 StGB (Zwangsehe) ernsthaft in Erwägung gezogen werden, um insbesondere

[53] https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Datenbericht_2025_d_Bericht_web.pdf

sogenannte „Importbräute“ zu schützen, deren Aufenthalt vom Bestehen der ehelichen Lebensgemeinschaft abhängig sein kann. § 32 Absatz 2 AufenthG ermöglicht zwar davon unabhängig den Aufenthalt zur Vermeidung einer besonderen Härte, wenn wegen der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange das weitere Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft für die betroffene Person unzumutbar ist. Eine besondere Ermutigung, an einem Strafverfahren mitzuarbeiten, dürfte damit indessen nicht verbunden sein. Auch können Betroffene kein Recht auf eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist und auf die damit verbundene soziale Absicherung geltend machen.

3.11. Langfristiger Regelungsbedarf

Langfristige Verbesserungen für die Betroffenen von Menschenhandel und damit auch für die Effektivität der Strafverfolgung verspricht vor allem der Auf- und Ausbau der in der Richtlinie vorgesehenen Strukturen. Belastbare Datenhaltung und klare Meldewege können zu Fortschritten bei der Identifizierung der Opfer, bei der Zusammenarbeit der Behörden und bei der Einbindung spezialisierter Fachberatungsstellen führen. Dazu muss nach Artikel 11 Absatz 4 und Artikel 19 der Richtlinie ein Nationaler Verweisungsmechanismus entwickelt und eine nationale Koordinierungsstelle eingerichtet werden[54]. Hinzu kommt die Umsetzung der Regelungen in Artikel 19a der Änderungsrichtlinie für die Datenerhebung und Statistiken sowie für die Zusammenarbeit und Koordinierung auf Unionsebene.

Um diese Vorgaben mit Leben zu füllen, sind umfassende Kenntnisse der Verwaltungs-, Justiz- und der Organisationspraxis von nöten. Diese zusammenzutragen, verlässlich auszuwerten und aufeinander abzustimmen, erweist sich angesichts der föderalen Struktur der Bundesrepublik als überaus herausfordernd. Allein für die Staatsanwaltschaften gibt es sechzehn verschiedene Organisationsstatuten. Zehn Länder haben Kooperationsvereinbarungen oder Runderlasse zur Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen für Menschenhandel, wobei die beteiligten Ressorts divergieren. Andere Länder verfügen nur über Leitfäden[55]. Sechs Länder und der Bund haben spezifische Vorgaben zu Fragen des Aufenthaltsrechts[56], andere verlassen sich auf örtliche Absprachen.

Um in dieser Gemengelage überhaupt *evidenzbasiert* handlungsfähig zu werden, bedarf es einer verlässlichen Informationsgrundlage.

Diese bereitzustellen ist die Aufgabe der **Berichterstattungsstelle Menschenhandel**, die die bei staatlichen Stellen und in der Zivilgesellschaft vorliegenden Daten zusammenführt und auswertet. Bislang ist diese Stelle nicht durch Gesetz abgesichert. Eine gesetzliche Grundlage kann maßgeblich dazu beitragen, für Behörden wie für zivile Stellen die

[54] Der Nationale Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen sieht in seinem Abschnitt 4 bereits eine entsprechende Überarbeitung des Bundeskooperationskonzepts und die Prüfung von Anschlussmaßnahmen vor.

[55] Nationaler Verweisungsmechanismus | Institut für Menschenrechte

[56] https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/wp-content/uploads/2021/04/210329_Rechtsgutachten_DINA4_web.pdf .

nötige Rechtssicherheit in der Zusammenarbeit zu schaffen und die Verlässlichkeit ebenso wie die Vertraulichkeit der erhobenen Daten dauerhaft zu sichern.

Auf dieser Grundlage könnten dann auch rechtsvergleichende Untersuchungen angestellt werden, beispielsweise um die Wirksamkeit der aufenthaltsrechtlichen Regelungen kritisch zu überprüfen. Die vollständige **Umstellung auf ein rein humanitäres Aufenthaltsrecht** - unabhängig von einer Aussage in einem Strafverfahren – wird von den Fachberatungsstellen schon lange gefordert. Sie allerdings ohne ausreichende Vorbereitung einzuführen, ist problematisch.

Das oft als Vorbild herangezogene „italienische Modell“ eines „sozialen Wegs“ zum legalen Aufenthalt[57] ist nicht ohne Weiteres in das deutsche Recht zu übertagen. Es ist erheblich voraussetzungsreicher als der Weg nach § 25 Absatz 4a AufenthG. Den Aufenthalt erhalten Personen, die „Situationen von Gewalt oder schwerwiegender Ausbeutung“ ausgesetzt sind, wenn „konkrete Gefahren für ihre Sicherheit bestehen“, vorausgesetzt, sie nehmen an einem Hilfs- und Sozialintegrationsprogramm teil.[58] Genutzt wird das Programm, das nur eine befristete Bleibeperspektive eröffnet, selten und mit rückläufiger Tendenz[59].

Auch Modifikationen an den formalen Voraussetzungen des § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 2 AufenthG, die vielfach zur Verbesserung des Zugangs zu Entschädigungsleistungen gefordert werden, lassen sich nicht ohne Weiteres vornehmen. Sie dienen der Umsetzung von Artikel 8 der Aufenthaltsrichtlinie 2004/81/EG[60]. Diese gibt den - oft kritisierten - Ausschluss der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei einer Kontaktaufnahme des Opfers mit den Beschuldigten verbindlich vor.

Schließlich haben auch die als umständlich wahrgenommenen Beteiligungserfordernisse zwischen Ausländerbehörde und Staatsanwaltschaft bzw. Polizei nach § 72 Absatz 6 und § 59 Absatz 7 AufenthG ihren Sinn, weil eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 57 Absatz 7 AufenthG nicht gewährt werden darf, wenn der Aufenthalt des Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt[61]. Zumindest eine Kontrolle der polizeilichen Fahndungsdaten wird man den Ermittlungsbehörden kaum verwehren können. Abhilfe ist hier eher auf untergesetzlichem Wege zu schaffen, wozu wiederum auf einen verlässlichen Datenbestand

[57] Art. 18 des Decreto legislativo n. 286/98 vom 25.7.1998 (Gazzetta Ufficiale n. 191 v. 18.8.1998 – Supplemento Ordinario n. 139).

[58] Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), 3. Evaluation Report Italy, 2024, Rdz. 273.

[59] In den Jahren 2021 und Jahr 2022 jeweils neunmal, Fn. 45 a.a.O. Rdz. 276.

[60] Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BGBl. 2007 I, 1970 (42); zur Begründung: BT-Drucksache 16/5065, S. 169.

[61] So auch Graser/Lindner, Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist für potentielle Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung gem. § 59 Absatz 7 AufenthG, Rechtsgutachten im Auftrag des BMAS, Berlin, 2020, Seite 13 f.

zwecks Harmonisierung der Länderverwaltungsvorschriften zurückzugreifen wäre. Die Expertise der Berichterstattungsstelle ist dazu unerlässlich.

Ergänzend sei noch folgende Anmerkung erlaubt: Während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist ist Drittstaatsangehörigen, die sich nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, in der Regel keine Erwerbstätigkeit erlaubt. Erst wenn die Betroffenen mit Blick auf ihre Aussagebereitschaft eine Aufenthaltserlaubnis im Strafverfahren nach § 25 Absätze 4a und 4b AufenthG erlangt haben, kann die Beschäftigung durch die Ausländerbehörde nach § 4a Absatz 1 AufenthG erlaubt werden. Dies erweist sich in der Praxis als großes Hindernis bei der Gewinnung aussagebereiter Opferzeugen im Bereich der Arbeitsausbeutung. (Potenziell) Betroffene stammen zumeist aus sehr armen Verhältnissen, müssen mehrheitlich ihre Familien im Herkunftsland ernähren und suchen daher möglichst schnell wieder Arbeit, notfalls auch bei der Person, die sie schon einmal um ihren Lohn oder um Teile des Lohnes gebracht hat. Diese Menschen müssen in die Lage versetzt werden, ihren ärmlichen Verhältnissen möglichst schnell zu entkommen, damit sie sich überhaupt bereitfinden, das auch für ihre Familien beträchtliche Risiko einer Aussage einzugehen. Insofern wäre eine Prüfung hilfreich, ob die Arbeitsverbote, beispielsweise in der Beschäftigungsverordnung, gelockert werden können, um auf diese Weise Anreize für eine Aussagebereitschaft zu schaffen.

4. Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 ist geeignet, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern und eine wirkungsvollere Bekämpfung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels, der Zwangsprostitution und sexuellen Ausbeutung sowie der Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung zu ermöglichen. Diesem Ziel könnte der Gesetzentwurf mit einigen Modifikationen noch besser gerecht werden. Langfristige strukturelle Verbesserungen müssen angesichts der Zeitnot mit Blick auf die abgelaufene Umsetzungsfrist einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben.

Rechtlicher Bereich & Norm	Regierungsentwurf	Anregung	Kernbegründung & Relevanz
StGB §§ 179, 232, 232b	Regelt den Tatbestand der „Kontrolle“ zu ungenau.	Ergänzung des Wortlauts um "psychische oder physische" Kontrolle.	Erfasst psychische Manipulation, auch durch moderne Überwachungsmethoden (GPS, Messenger-Tracking).
StGB § 232 Abs. 2 S. 1	Definiert Ausbeutung als das "rücksichtlose Ausnutzen" des Opfers.	Ersetzung von "rücksichtslos" durch "ohne Rücksicht auf dessen Belange".	Vermeidet moralisierende Betrachtung und Beweisprobleme bezüglich der Gesinnung.

StGB **§ 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 1**	Zu ungenau mit Blick auf Tatvarianten persönlicher Abhängigkeit.	Erweiterung auf "persönliche oder wirtschaftliche" Abhängigkeit.	Bildet emotionale Abhängigkeitsverhältnisse und psychische Zwangslagen ab.
StGB **§ 232 Abs. 2 S. 2**	Keine Konkretisierung für illegale Adoptionen vorgesehen.	Einführung einer neuen Nr. 5 als Auslegungshilfe für illegale Adoptionen.	Ermöglicht Auslegung orientiert am Kindeswohl statt rein ökonomischer Wertmaßstäbe.
StGB **§ 179 Abs. 4-E**	Es ist kein ausdrücklicher Strafschärfungsgrund für digitalen Missbrauch vorgesehen.	Einführung eines neuen Qualifikationstatbestands (Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr).	Trägt den schwerwiegenden und langfristigen psychischen Folgen digitaler Gewalt Rechnung.
StPO **§ 154g Abs. 1-E**	Fakultative Einstellung von Strafverfahren gegen Opfer als reine "Kann"-Ermessensentscheidung.	Umwandlung in eine verbindlichere "Soll"-Regelung (Ermessensreduzierung).	Baut Angst der Opfer vor Strafverfolgung ab, schafft Vertrauen und erhöht Aussagebereitschaft.
StPO **§ 154g Abs. 1-E**	Einstellungsmöglichkeit ist strikt auf Vergehen beschränkt.	Ergänzung um eine Ausnahmeklausel zur Einstellung auch bei Verleitung zu Verbrechen.	Notwendig zur Einhaltung völkerrechtlicher Vorgaben (EU-Richtlinie und EMRK).
StPO **§ 397a Abs. 1 Nr. 1**	Kostenloser Opferanwalt (Beiordnung) und psychosoziale Prozessbegleitung ist nur bei Verbrechen obligatorisch.	Aufnahme der Vergehen nach §§ 179 Abs. 1, 232b Abs. 1 StGB in den Katalog.	Schützt Opfer vor sekundärer Viktimisierung (müssen Hilflosigkeit nicht erst im Prüfverfahren beweisen).
SGB XIV **§ 13 Abs. 2**	Die Zwangsprostitution wird als Regelfall einer psychischen Gewalttat gestrichen.	Ergänzung der §§ 179, 181 StGB in § 13 Abs. 2 SGB XIV.	Sichert Opfern von Zwangsprostitution den Zugang zu den Traumaambulanzen.
AufenthG **§ 25 Abs. 4a S. 1**	Verfahrensbezogene Aufenthaltserlaubnis schließt Zwangsehe nicht mit ein.	Ausdrückliche Aufnahme der Zwangsehe (§ 237 StGB).	Sichert insbesondere ausländische Opfer ("Importbräute") vor Abhängigkeit vom Ehepartner.
AufenthG **Bedenkzeit**	Drittstaatsangehörigen ist die Arbeit während der gesetzlichen Stabilisierungsfrist strikt verboten.	Prüfung einer Lockerung der Arbeitsverbote (z.B. in der Beschäftigungsverordnung).	Verhindert die Rückkehr in die illegale Arbeit oder Ausbeutung aus reiner existenzieller Armut.
GWB **§ 123 Abs. 1 Nr. 10**	Ausschluss von Vergabeverfahren spart den 13. Abschnitt des StGB aus.	Erweiterung um die Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und Dienstleistungen nach § 181 StGB-E.	Sanktioniert Bordellbetreiber als Kapitalgesellschaften oder GmbHs.

Die Vorschläge für Beschlussempfehlung im Bericht

im Änderungsmodus

Vorschläge zum Strafgesetzbuch

1.
In den §**§ 179 Absatz 2 Nummer 3, § 232 Absatz 3 Nummer 3 und § 232b Absatz 3 Nummer 3 StGB-E** werden jeweils vor dem Wort „Kontrolle“ die Worte *„psychische oder physische“* eingefügt.

[2. – optional -

§ 179 Absatz 4 StGB-E wird folgende Nummer 4 angefügt:

> *4. der Täter durch das Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Absatz 3) den höchstpersönlichen Lebensbereich des Opfers langfristig schädigt.“* **]**

3.
§ 232 Absatz 2 Satz 1 StGB-E wird wie folgt gefasst:

> *„Eine Ausbeutung liegt vor, wenn der Täter das Opfer ohne Rücksicht auf dessen Belange für seinen eigenen Vorteil oder den Vorteil eines Dritten ausnutzt.“*

4.
§ 232 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 StGB-E wird wie folgt gefasst:

> *1. nach Absatz 1 Satz 2 liegen insbesondere dann vor, wenn der Täter das Opfer in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit hält und dazu veranlasst, ihm einen wesentlichen Teil der durch die Erbringung eines Dienstes erzielten Einnahmen zu überlassen, oder einen wesentlichen Teil dieser Einnahmen einbehält.“*

5.
In **§ 232 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 StGB-E** wird nach den Worten „zur Erreichung dieser Ziele“ *das Wort „rücksichtslos“ gestrichen.*

6.
In **§ 232 Absatz 2 Satz 2 StGB-E** wird eine Nummer 5 ergänzt:

> *5. „nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 liegen insbesondere dann vor, wenn der Täter im Adoptionsverfahren wesentliche Interessen des Kindes zu seinem eigenen Vorteil oder zum Vorteil eines Dritten missachtet und dadurch das Kindeswohl gefährdet.“*

Vorschläge zur Strafprozessordnung

1.
In **§ 154g Absatz 1 StPO-E** wird das Wort „kann“ durch das Wort „*soll*“ ersetzt und folgender Satz 2 eingefügt:

„Ist die dem Beschuldigten zur Last gelegte Tat ein Verbrechen, so kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Gerichts, das für die Hauptverhandlung zuständig wäre, von der Verfolgung absehen, wenn unter Berücksichtigung des Zusammenhangs der Tat mit dem Menschenhandel oder der Ausbeutung die Verhängung einer Strafe offensichtlich verfehlt wäre.“

2.
In **§ 397a Absatz 1 Nummer 1 StPO-E** werden nach der Angabe „Verbrechen nach den §§ 177, 179, 232 und 232b des Strafgesetzbuches“ ein Komma und die Angabe „*ein Vergehen nach §§ 179 Absatz 1 und 232b Absatz 1 des Strafgesetzbuches*“ eingefügt.

Weitere Anregungen

1.
In **§ 13 Absatz 2 SGB XIV** wird nach der Angabe „(§§ 177 und 178 des Strafgesetzbuchs)“ ein Komma und die Angabe „*der Zwangsprostitution (§§ 179 und 181 des Strafgesetzbuchs*)“ eingefügt und die Angabe „233a“ durch die Angabe „233“ ersetzt.“

2.
In **§ 25 Absatz 4a Satz 1 AufenthG-E** wird die Angabe „§§ 179, 181 oder 232 bis 233 des Strafgesetzbuches“ durch die Angabe „§§ 179, 181, 232 bis 233 *oder 237* des Strafgesetzbuches“ ersetzt.

3.
In **§ 123 Absatz 1 Nummer 10 GWB-E** wird nach der Angabe „§§ 179“ ein Komma und die Angabe „*180, 180a, 181*“ eingefügt. Nach der Angabe „Veranlassen sonstiger sexueller Ausbeutung“ wird ein Komma und die Angabe „*Ausbeutung bei der Prostitution, sexuelle Ausbeutung von Personen unter achtzehn Jahren*“ eingefügt.

4.
Das **Wettbewerbsregistergesetz** vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 137) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 2 Absatz 1 Nummer 2 wird wie folgt ergänzt:

„f. nach den §§ 179, 180, 180a, 181, 232, 232b bis 233 des Strafgesetzbuches.“

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache 21(6)111b
vom 14. September 2026, 13:39 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Joachim Renzikowski

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712
BT-Drucksachen 21/6584, 21/7562

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
JURISTISCHE FAKULTÄT
FRANZ-VON-LISZT-HAUS

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

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

13. September 2026

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 (BT-Drs. 21/6584)

I. Einleitung

Anlass für den vorliegenden Gesetzesentwurf ist die RL (EU) 2024/1712 vom 13.6.2024 zur Änderung der RL 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.[1] Zuallererst ist nachdrücklich zu loben, was die Entwurfsbegründung als „exekutiven Fußabdruck" beschreibt: „Zwischen Februar und April 2025 fand eine vierteilige Workshop-Reihe der Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte statt, in der Vertreterinnen und Vertreter der Praxis, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Bundesregierung über Möglichkeiten einer grundlegenden Neuregelung der Menschenhandelsdelikte diskutierten. Die dort vertretenen Positionen sind teilweise in die Formulierung der Vorgaben nach Artikel 1 Nummer 9 und 14 dieses Entwurfs eingeflossen."[2] Das ist ein sehr erfreuliches Beispiel für evidenzbasierte Strafgesetzgebung, das hoffentlich Schule macht.

Sodann ist es uneingeschränkt zu begrüßen, dass sich der Gesetzesentwurf nicht mit einer Beschränkung auf das unabdingbare Mindestmaß der Richtlinienumsetzung begnügt, sondern die Gelegenheit zum Anlass nimmt, die Strafvorschriften gegen sexuelle Ausbeutung mit den §§ 180a, 181a StGB im 13. Abschnitt zusammenzuführen.[3] Neben weiteren Verbesserungen wirft der Entwurf indes auch einige Fragen auf. Ich konzentriere mich vorliegend auf die Änderungen im Strafrecht (II.) und nehme zum Strafprozessrecht nur punktuell Stellung (III.). Zuletzt sind aber auch Defizite in anderen Rechtsbereichen zu kritisieren (IV.).

[1] ABl. L, 2024/1712 v. 24.6.2024.
[2] BT-Drs. 21/6584, S. 25 f.
[3] So ein Vorschlag im Abschlussbericht der Kommission zur Reform des Sexualstrafrechts, 2017, S. 346 f.

Telefon: 0345/5523130 Fax: 0345/5527274
Postanschrift / Postal address: Universitätsplatz 6 D-06099 Halle
e-mail: renzikowski@jura.uni-halle.de

II. Änderungen im Strafrecht

1. Vorbemerkung

Der Entwurf stellt in weitem Umfang einen erfreulichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Recht dar. So wird etwa die vorgesehene Streichung der Kuppelei an Personen unter 16 Jahren (§ 180a Abs.1 StGB) schon seit Jahren im Schrifttum gefordert,[4] und auch die Reformkommission hat sich dieser Forderung angeschlossen.[5] Die Streichung der Strafbarkeit von Verstößen gegen Sperrbezirksverordnungen (§ 184f StGB) ist ebenfalls zu begrüßen. Sie hat mit dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung nichts zu tun und wurde auch von der Reformkommission gefordert.[6]

2. Verjährung, § 78 Abs. 1 Nr. 1 StGB-neu

Künftig soll nach § 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB-neu die Verjährung für minderjährige Opfer bei sexueller Ausbeutung, Leihmutterschaft, illegaler Adoption und Zwangsheirat bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres ruhen. Diese Auswahl aus den verschiedenen Ausbeutungsformen versteht sich nicht von selbst, denn es könnten doch völlig verschiedene Gesichtspunkte für die Erschwerung der Strafverfolgung bzw. die fehlende oder eingeschränkte Anzeigebereitschaft des Opfers maßgeblich sein. Stellt man auf die Scham, die Traumatisierung oder die Abhängigkeit von erwachsenen Tätern ab, müssten alle Ausbeutungsformen bei Taten gegen Minderjährige gleichbehandelt werden.[7] Unklar ist zudem, auf wen es bei der illegalen Adoption ankommen soll: die minderjährige Mutter, das adoptierte Kind (Kindeswohl[8])?

Unklar ist außerdem, weshalb minderjährige und erwachsene Personen unterschiedlich behandelt werden. Bei den sonstigen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung differenziert die Ruhensregelung nämlich nicht entsprechend. Dieser Wertungswiderspruch sollte aufgelöst werden.[9]

3. Zwangsprostitution, § 179 StGB-neu

§ 179 StGB-neu ordnet die bisher von § 232a StGB erfasste Zwangsprostitution zutreffend als Delikt gegen die sexuelle Selbstbestimmung in den 13. Abschnitt ein.

Eine Erweiterung der Strafbarkeit ergibt sich aus § 179 Abs. 1 Nr. 2 StGB durch die im Sexualstrafrecht neue Formulierung „für den“ Täter. Sexuelle Handlungen „vor“ dem Täter (§ 184h Nr. 2 StGB) setzen zwar nach der Rechtsprechung keine räumliche Nähe mehr voraus, wohl aber, dass der Täter

[4] Beispielsweise von *Weigend*, ZStW 129 (2017), 513 (524 f.); *Wolters*, FS Fischer, 2018, S. 583 (593).
[5] Abschlussbericht (Fn. 3), S. 144 f., 330 f.
[6] Der Gesetzesbegründung, BT-Drs. 21/6584, S. 35 f. ist nichts hinzuzufügen. Der Abschlussbericht (Fn. 3), S. 217 ff., 351 f. empfiehlt noch weitergehend auch eine Streichung von § 184g StGB.
[7] BT-Drs. 21/7562, S. 1; s. demgegenüber die Äußerung der BReg, a.a.O., S. 8.
[8] Vgl. BT-Drs. 21/6584, S. 41.
[9] So zu Recht BT-Drs. 21/7562, S. 2; die Äußerung der BReg, a.a.O., S. 9, nimmt zu diesem Wertungswiderspruch keine Stellung.

sie – auch über eine Distanz – unmittelbar wahrnimmt.[10] Der neue Wortlaut erfasst nunmehr auch Fälle, in denen die Wahrnehmung und die sexuelle Handlung zeitlich auseinanderfallen (z.B. bei einer Perpetuierung auf einem Speichermedium).[11] Diese Tatbestandserweiterung findet sich zweckmäßigerweise auch in den folgenden Ausbeutungstatbeständen.

Nach dem geltenden Recht setzt Menschenhandel die Ausnutzung einer Zwangslage oder der auslandsspezifischen Hilflosigkeit voraus (s. § 232 Abs. 1 StGB). Eine entsprechende Beschreibung der Schutzbedürftigkeit der Opfer enthält die RL (EU) 2024/1782 nicht. Der schwere Menschenhandel nach § 232 Abs. 2 StGB mit den Tatmitteln Nötigung, List oder Entführung deckt nur einen Teil der Fälle ab.[12] Der Missbrauch von Macht oder die Ausnutzung einer besonderen Schutzbedürftigkeit – als Beispiele werden Schwangerschaft, angegriffene Gesundheit oder körperliche und geistige Behinderung genannt – ist nicht mit Nötigung oder dem Ausnutzen einer Zwangslage identisch.[13] Die Ersetzung der Zwangslage durch die „schutzbedürftige Lage“ in §§ 179 Abs. 2 Nr. 3 StGB-neu schließt diese Lücke europarechtskonform; in Teilen geht die Reform noch darüber hinaus.[14] In der „Loverboy“-Konstellation mag im Einzelfall eine Trennung des Opfers vom Täter unzumutbar sein.[15] Der Streit über das Eingreifen von List bei § 232a Abs. 3 StGB[16] erledigt sich damit.

Auch die neue, als Qualifikation nach Abs. 4 Nr. 3 ausgestaltete qualifizierte Nötigung von Angehörigen oder nahestehenden Personen überzeugt.[17]

Eine interessante Weiterung enthält § 179 Abs. 7 StGB-neu, den man wohl als unechtes Unternehmensdelikt verstehen kann, denn die Strafbarkeit wird noch vor den Versuchsbeginn nach § 179 Abs. 3 StGB-neu vorverlagert. Anlass ist die Rechtsprechung des BGH, der zufolge der Versuch erst mit der Einwirkung auf das Opfer beginnt, durch die der Täter es unmittelbar zur Ausübung der Prostitution bzw. den sexuellen Handlungen veranlassen will.[18] Vorgelagerte Akte wie etwa die Anmeldung zur Prostitution (s. § 3 ProstSchG) genügen noch nicht mit der Folge, dass die Anmeldebehörde bei Verdacht des Menschenhandels zwar nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG keine Anmeldebescheinigung ausstellen darf, ihr aber ansonsten die Hände gebunden sind. Eine Benachrichtigung der Polizei wird nämlich mangels strafbaren Verhaltens keinen Erfolg haben. Vorbild ist § 180b Abs. 1 StGB a.F., wonach die Tathandlung des Einwirkens zwar eine nachhaltige Beeinflussung, aber keinen Erfolg voraussetzte. Es kam also nicht darauf an, ob das Opfer bereits eine auf entgeltliche Sexualkontakte gerichtete Anbahnungshandlung vorgenommen oder ob es sich

[10] Vgl. BGHSt 53, 283 (286 ff.); 60, 44 (46 ff.).
[11] S. BT-Drs. 21/6584, S. 30.
[12] Vgl. BT-Drs. 18/9095, S. 29.
[13] Krit. auch *Bürger*, ZIS 2017, 169 (176); Satzger/Schluckebier/Werner/*Zimmermann*, StGB, 6. Aufl. 2024, § 232 Rn. 20.
[14] Vgl. BT-Drs. 21/6584, S. 41 ff.
[15] S. BT-Drs. 21/6584, S. 43.
[16] S. MüKo-StGB/*Renzikowski*, § 232a Rn. 41 m.w.N.
[17] S. dazu BT-Drs. 21/6584, S. 30 f.
[18] BGH, StV 2023, 399; ebenso OLG Celle, StV 2024, 314 (316 f.).

überhaupt dem Täter gegenüber zur Aufnahme der Prostitution verpflichtet hatte.[19] Diese Lücke wird durch die Neuregelung geschlossen.[20]

4. Sonstige sexuelle Handlungen von Minderjährigen, § 179a StGB-neu

§ 179a StGB-neu knüpft an § 180 Abs. 2 StGB an und erweitert die bisherige Strafbarkeit um „sonstige Gegenleistungen". Bislang war § 180 Abs. 2 StGB – wie auch § 182 Abs. 2 StGB – auf sexuelle Handlungen „gegen Entgelt" beschränkt und betraf damit nur Vorteile mit Vermögenswert (s. § 11 Abs. 1 Nr. 9 StGB). Immaterielle Vorteile (z.B. die Aufstellung in einer Fußballmannschaft) scheiden aus, obwohl sie einen Jugendlichen ebenso nachhaltig motivieren können.[21] Einer zu weiten Ausdehnung auf nicht strafwürdige sozialadäquate Verhaltensweisen steht seit jeher entgegen, dass von einer „Gegenleistung" nur im Rahmen einer faktischen Vereinbarung im Sinne eines „do ut des" gesprochen werden kann. Der Sexualkontakt muss also gerade im Gegenzug für die „Gegenleistung" gewährt werden.[22] Darum handelt es sich nicht, wenn die Zuwendung von der sexuellen Handlung völlig abgekoppelt ist (z.B. Geburtstagsgeschenk) und nur aus Gefälligkeit oder um den Kontakt aufrechtzuerhalten erfolgt.[23] Frühere Bedenken[24] erledigen sich damit.

5. Ausbeutung bei der Prostitution, § 180 StGB-neu

Der neue Tatbestand der Ausbeutung bei der Prostitution gibt die undurchsichtige Unterscheidung zwischen § 180a Abs. 1 StGB und § 181a StGB auf. Bislang setzen beide Tatbestände voraus, dass die Person, die der Prostitution nachgeht, in irgendeiner Weise vom Täter abhängig ist; sie beschreiben diese Abhängigkeit jedoch unterschiedlich. Während sich die Abhängigkeit bei § 180a Abs. 1 StGB unmittelbar aus dem Wortlaut ergibt, verlangt § 181a StGB „Beziehungen, die über den Einzelfall hinausgehen". Der Unterschied zwischen beiden Vorschriften ist seit jeher völlig ungeklärt.[25] Die Kommission zur Reform des Sexualstrafrechts hatte empfohlen, beide Vorschriften in einem Tatbestand zusammenzufassen[26] und bei der Gelegenheit die sog. „dirigistische Zuhälterei" auf Weisungen zu beschränken, die nach dem ProstG und dem ProstSchG unzulässig sind.[27]

§ 180 Abs. 1 Nr. 1 StGB-neu ist eine Mixtur aus § 180a Abs. 1 StGB (Ausbeutung von Prostituierten) und der sog. „ausbeuterischen Zuhälterei" nach § 181a Abs.1 Nr. 1 StGB. Für die letztere Vorschrift

[19] Vgl. BGHSt 45, 163; BGH, NStZ 2000, 86.
[20] BT-Drs. 21/6584, S. 31, einer Empfehlung der Evaluation des ProstSchG folgend, s. KFN, Abschlussbericht – Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz), 2025, S. 618 (Prüfempfehlung 16).
[21] BGH, NStZ 2004, 683; TK-StGB/*Eisele*, § 182 Rn. 9; krit. *Schroeder* NJW 1994, 1502.
[22] Vgl. BGH, NStZ 2006, 444; TK-StGB/*Eisele*, § 182 Rn. 9.
[23] Vgl. BGHSt 42, 399 (402).
[24] Vgl. BT-Drs. 16/9646, S. 10, 13.
[25] Näher etwa MüKo-StGB/*Renzikowski*, § 181a Rn. 38 ff.
[26] Abschlussbericht (Fn. 3), S. 207 ff., 347 f.; s. auch BT-Drs. 21/6584, S. 32.
[27] Abschlussbericht (Fn. 3), S. 348 f.

ist anerkannt, dass die Abhängigkeit des Opfers vom Täter der Grund sein muss, weshalb es ihm den Prostitutionserlös abliefert.[28] Demgegenüber suggeriert die vorgeschlagene Gesetzesfassung, dass die Abhängigkeit zum Täter erst dadurch bewirkt wird, dass das Opfer ihm wesentliche Anteile des Prostitutionserlöses abliefert oder sie von ihm einbehalten werden (so der Wortlaut „indem"). Nach dem bisherigen Verständnis von § 180a Abs. 1 StGB wird eine Prostituierte in Abhängigkeit gehalten, wenn sie sich wegen ihrer Unterlegenheit der fremdbestimmten Steuerung ihres „Gewerbes" nicht ohne weiteres entziehen kann.[29] Wenn sich die Abhängigkeit also nicht nur aus finanziellen Gründen ergeben soll, was einleuchtet, könnte dieser Halbsatz ohne Verlust gestrichen werden, zumal die ausbeuterische Zuhälterei ohnehin durch Nr. 2 unter Bezugnahme auf § 26 Abs. 4 ProstSchG angemessen erweitert wird.

§ 180 Abs. 2 StGB-neu beschreibt in vorbildlicher Klarheit die strafwürdigen Handlungen der dirigistischen Zuhälterei unter Bezugnahme auf § 26 Abs. 2 ProstSchG.[30]

6. Sexuelle Ausbeutung von Minderjährigen, § 180a StGB-neu

§ 180a StGB-neu bestraft die Beteiligung an der sexuellen Ausbeutung von minderjährigen Personen umfassender als die vormaligen § 180 Abs. 2 StGB (Vorschubleisten durch Bestimmen oder Vermittlung) und § 180a Abs. 2 StGB (gewerbsmäßiges Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt). Man könnte allenfalls erwägen, ob man nicht auf das Erfordernis eigener Vermögensvorteile verzichten könnte, aber insoweit dürften die Teilnahmevorschriften der §§ 26, 27 StGB ausreichen, denn entgeltliche sexuelle Handlungen mit Minderjährigen sind umfassend verboten, ohne dass es sich bereits um Prostitution handeln muss.

7. Nachfrage nach Opfern sexueller Ausbeutung, § 181 StGB-neu

§ 181 StGB-neu übernimmt – nach Absätzen getrennt – die Freierstrafbarkeit nach § 232a Abs. 6 StGB einschließlich der Strafbarkeit leichtfertigen Verhaltens. Durch den pauschalen Verweis auf § 179 Abs. 1 StGB wird die Strafbarkeit auf die Nachfrage nach Personen im Alter bis 21 Jahre nicht erweitert, ohne dass es hier auf die Anwendung eines unzulässigen Mittels nach § 179 Abs. 2 StGB-neu ankäme.[31]

Gestrichen wird die Kronzeugenregelung nach § 232a Abs. 6 S. 2 StGB, die beispielsweise bei Arbeitsausbeutung keine Entsprechung hat. Diese Strafmilderung ist ohnehin bedeutungslos, denn sie

[28] Vgl. BGH, StV 2003, 617; BayObLG, StV 2004, 211; OLG Celle, NStZ-RR 2013, 144.
[29] Näher etwa MüKo-StGB/*Renzikowski*, 5. Aufl. 2025, § 181a Rn. 38 ff.
[30] Nicht strafwürdig erscheint allerdings die Vorgabe von Mindestpreisen für sexuelle Dienstleistungen, vgl. auch KFN, Abschlussbericht (Fn. 20), S. 305 ff.
[31] Ebenso § 232a StGB, der indes Leichtfertigkeit nicht erfasst.

bezieht sich nicht auf die in aller Regel mitverwirklichten anderen Sexualdelikte (insbes. § 177 Abs. 2 Nr. 4 oder 5 StGB).[32]

6. Sexualkontakte mit Minderjährigen gegen eine Gegenleistung, § 181a StGB-neu

§ 181a StGB streicht die bisherige Altersgrenze nach § 182 Abs. 2 StGB für Täter von 18 Jahren und folgt damit einer Empfehlung der Reformkommission.[33] Abs. 2 erweitert § 182 Abs. 2 StGB um sonstige sexuelle Handlungen Minderjähriger, d.h. Handlungen ohne Körperkontakt.[34] Einschlägig sind Fälle, in denen jemand veranlasst wird, etwa vor einer Webcam oder in einer Peepshow sexuelle Handlungen an sich vorzunehmen (Nr. 2). Geringere praktische Relevanz dürfte sexuellen Handlungen gegen Entgelt oder eine Gegenleistung *vor* einer minderjährigen Person zukommen. Ergänzt wird die Nachfragestrafbarkeit durch einen Leichtfertigkeitstatbestand in Abs. 4 (s. auch § 181 Abs. 2 StGB-neu).

7. Menschenhandel, § 232 StGB-neu

Erhebliche Veränderungen erfährt § 232 StGB, der (inzwischen) „klassische“ Straftatbestand des Menschenhandels. Die Erweiterung der Ausbeutungsformen in § 232 Abs. 1 Nr. 6 bis 8 StGB-neu ist durch Art. 2 Abs. 3 RL (EU) 2024/1712 vorgegeben. Die Erweiterung der unzulässigen Mittel in Abs. 3 wurde bereits angesprochen (s. oben II.3.).

Erfreulich ist der Verzicht auf das bislang in § 232 Abs. 1 S. 2 StGB für die Arbeitsausbeutung vorausgesetzte rücksichtslose Gewinnstreben. Die Bedeutung dieses Merkmals ist unklar.[35] Nach der Vorstellung der damaligen Gesetzesbegründung sollte dadurch eine Tatbestandseinschränkung für Fälle erreicht werden, in denen jemand „aus einer persönlichen Not- oder Zwangslage heraus eine Person zu ausbeuterischen Bedingungen beschäftigt“.[36] Aber die ausgebeutete Person hat mit einer finanziellen Notlage des Täters nichts zu tun, so dass die Straflosigkeit etwa der Vermittlung in ausbeuterische Pflegebedingungen mit den internationalen Vorgaben unvereinbar ist. Die vom geltenden Recht suggerierte Möglichkeit eines „rücksichtsvollen Ausbeuters“ ist zudem ein Selbstwiderspruch, weil Ausbeutung schon begrifflich mit fehlender Rücksicht verbunden ist.[37]

---

[32] Vgl. MüKo-StGB/*Renzikowski*, § 232a Rn. 73. Nach *Bartsch/Greven/Küster*, FPPK 2023, 296 (300 f.) hat die Kronzeugenregelung bislang keinerlei praktische Bedeutung Ebenso § 232a StGB, der indes Leichtfertigkeit nicht erfasst.
[33] Abschlussbericht (Fn. 3), S. 342.
[34] Ebenfalls im Abschlussbericht (Fn. 3), S. 342 f. empfohlen.
[35] Vgl. einerseits Fischer/*Fischer/Anstötz*, StGB, 72. Aufl. 2025, § 232 Rn. 17: in der Regel indiziert; demgegenüber TK-StGB/*Eisele*, § 232 Rn. 42: entscheidendes Kriterium zur Eingrenzung des zu weit gefassten Tatbestandes.
[36] BT-Drs. 18/9095, S. 28.
[37] Vgl. auch BGH, NJW 2023, 1828 (1829).

Deshalb ist es ein Fortschritt, dass der Regierungsentwurf die bisherige Fixierung der Ausbeutung auf ökonomische Aspekte aufgibt,[38] denn eine Menschenrechtsverletzung, als die der Menschenhandel verstanden wird, hängt nicht davon ab, ob eine andere Person daran verdient. Daher ist es richtig, dass Ausbeutung künftig kontextbezogen verstanden werden soll und dann beispielsweise bei Arbeitsausbeutung etwas Anderes ist – hier hat die Ökonomie ihre Berechtigung – als bei Ausbeutung der Sexualität, bei der es vor allem um eine Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung geht. Die Gesetzesbegründung stellt die Gemeinsamkeit aller Ausbeutungsformen klar: Ausbeutung ist die Instrumentalisierung einer Person ohne Rücksicht auf ihre Belange zum eigenen Vorteil.[39]

Eine entsprechende Formulierung in § 232 Abs. 2 S. 1 StGB-neu wäre dem Tatbestandsmerkmal „rücksichtslos" vorzuziehen, welches an anderer Stelle, insbesondere in §§ 315c Abs. 1 Nr. 2, 315d Abs. 1 Nr. 3 StGB, als besonderes Gesinnungsmerkmal verstanden wird.[40] In diesem Sinne verhält sich rücksichtslos, wer sich im Straßenverkehr aus eigensüchtigen Gründen über seine Pflichten gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern hinwegsetzt oder aus Gleichgültigkeit von vornherein keine Bedenken gegen seine Fahrweise aufkommen lässt, sondern unbekümmert drauflos fährt.[41] Um eine besonders verwerfliche Gesinnung des Täters soll es im neuen Recht aber gerade nicht mehr gehen.[42] Vorzugswürdig ist daher die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung „ohne Rücksicht auf dessen Belange".[43]

Das an sich zu begrüßende weite Verständnis von Ausbeutung wirft auch in der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Tatbestände eine Reihe von Fragen auf. Das zeigt sich schon in der Formulierung der einzelnen Tatbestände, in der unterschiedlich von Ausbeutung die Rede ist – oder auch nicht. Im Hinblick auf die Prostitution erwähnt § 179 Abs. 1 Nr. 1 StGB-neu das Wort „Ausbeutung" nicht. Demgegenüber spricht § 232 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 StGB-neu gleich doppelt von „Ausbeutung", nämlich von verschiedenen Formen der Ausbeutung, zu der nach Nr. 1 „die Ausbeutung *bei* der Ausübung der Prostitution" gehören soll. Diese Formulierung suggeriert eine Beschränkung auf die „Ausbeutung bei der Ausübung der Prostitution" i.S.v. § 180 StGB-neu. Das dürfte aber kaum gemeint sein. Vorzugswürdig wäre „Ausbeutung durch Prostitution".

Die Bedeutung der Ausbeutung bei den sonstigen sexuellen Handlungen (s. §§ 179 Abs. 1 Nr. 2, 232 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 StGB-neu) wird in § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 StGB-neu bestimmt. So soll Ausbeutung vorliegen, „wenn der Täter Ziele verfolgt, die über die unmittelbare eigene oder fremde sexuelle Befriedigung hinausgehen, und er sich zur Erreichung dieser Ziele rücksichtslos über das Recht des

[38] BT-Drs. 21/6584, S. 38 weist zudem zutreffend darauf hin, dass ein rein ökonomisches Verständnis für die neuen Ausbeutungsformen nicht passt.
[39] Vgl. BT-Drs. 21/6584, S. 38.
[40] Vgl. LK-StGB/*König*, 13. Aufl. 2021, § 315c Rn. 138 m.w.N.
[41] S. BGHSt 5, 392; OLG Düsseldorf, NZV 1988, 149 f.; OLG Jena, NZV 1995, 237 f.; KG, NStZ-RR 2008, 257 f. (zu § 315c StGB); BGH, NJW 2021, 1173 (1175 – zu § 315d StGB).
[42] Kritik an dem in der Praxis schwer beweisbaren Gesinnungsmerkmal übt auch die Evaluation der §§ 232 ff. StGB, s. *Bartsch* et al. (Hrsg.), Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), 2022, S. 140.
[43] BT-Drs. 21/7562, S. 3; zugestanden von der Bundesregierung, a.a.O., S. 10.

Opfers sexuelle Selbstbestimmung hinwegsetzt“.[44] Zu Recht wird hier die Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung in den Vordergrund gestellt. Eigene Ziele, welcher Art auch immer sie sein mögen, sind insoweit irrelevant. Erfreulich ist die Klarstellung, dass es nicht auf die Erzielung finanzieller Profite ankommt. Aber auch hier ist der Ausdruck „rücksichtslos“ unangebracht, weil er impliziert, dass es auch eine „rücksichtsvolle“ Missachtung sexueller Selbstbestimmung geben könne. Wenn er aber keine Bedeutung hat, ist er zu streichen.[45]

Bei Leihmutterschaft und Adoption wird ebenfalls von Ausbeutung gesprochen (§ 232 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 und 6 StGB-neu), wobei es nicht auf einen finanziellen Vorteil des Täters ankommen kann, da es keinen angemessenen Preis für die Austragung einer Schwangerschaft für eine andere Person oder für die Adoption eines Kindes gibt.[46] Bei der Leihmutterschaft nennt Abs. 2 S. 2 Nr. 4 – plausibel – eine erhebliche Gesundheitsgefährdung. Unklar bleibt aber mangels der Möglichkeit eines angemessenen Entgelts, worin die in Nr. 1 genannte „wirtschaftliche Abhängigkeit“[47] bestehen soll. Insoweit erscheint eine Ergänzung um die „persönliche Abhängigkeit“ sinnvoll. Bei der Adoption wird eine Verletzung nationaler Adoptionsvorschriften kaum schon Menschenhandelsunrecht begründen.[48] Worin liegt die Ausbeutung aber dann? Ein ähnliches Problem stellt sich übrigens auch bei der rechtswidrigen Organentnahme.[49]

Im Hinblick auf die Zwangsheirat ist aufgrund der Bezugnahme auf § 237 StGB klar, dass es ausschließlich darauf ankommt, dass der Wille der Person missachtet wird, die mit dem vorgesehenen Partner gerade keine Ehe eingehen will.[50]

8. Nachfrage nach Menschenhandelsopfern, § 232a StGB-neu

Art. 18a RL (EU) 2024/1712 schreibt eine umfassende und effektive Bestrafung der Nachfrage nach „Diensten“ von Menschenhandelsopfern vor. Die Überlegung leuchtet ein: Die Nachfrage begünstigt die Ausbeutung. Verringert sich die Nachfrage, lohnt sich auch die Ausbeutung von Menschenhandelsopfern nicht mehr.[51] Bei näherer Betrachtung zeigt sich freilich, dass auf europäischer Ebene unklar ist, worauf sich die Bestrafung der Nachfrageseite im Einzelnen beziehen soll, und diese Unklarheiten setzen sich im Gesetzesentwurf fort.

[44] Durch diese Formulierung soll eine Abgrenzung zu anderen Sexualdelikten, insbes. §§ 176 ff., 177 StGB ermöglicht werden, vgl. BT-Drs. 21/6584, S. 38.
[45] Weshalb BT-Drs. 21/7562, S. 10 dennoch daran festhalten möchte, ist unerfindlich.
[46] Vgl. BT-Drs. 21/6584, S. 40 f.: Leihmutterschaft ist in Deutschland ausnahmslos verboten; für die Adoption gilt ein strenges Verfahren nach dem AdVermiG, welches vor allem das Kindeswohl sichern soll.
[47] Darauf verweist BT-Drs. 21/6584, S. 40.
[48] Vgl. BT-Drs. 21/6584, S. 40.
[49] Vgl. MüKo-StGB/*Renzikowski*, § 232 Rn. 84.
[50] BT-Drs. 21/6584, S. 41.
[51] Vgl. RL (EU) 2024/1712, Erwägungsgrund Nr. 26.

§ 232a StGB-neu soll die geforderte Nachfragestrafbarkeit umsetzen. Hier stellen sich verschiedene Probleme. Bei Arbeitsausbeutung soll die Strafbarkeit entsprechend den Vorstellungen der Richtlinienverfasser[52] sich nicht auf den Erwerb von ausbeuterisch hergestellten Waren erstrecken.[53] Diese Differenzierung überzeugt schon angesichts der VO (EU) 2024/3015 über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt nicht. Außerdem führt sie dazu, dass die Strafbarkeit bei Arbeitsausbeutung unschwer vermieden werden kann: Da Nachfrager nur der unmittelbare Dienstnehmer sein soll, lassen sich beliebige Umgehungsmöglichkeiten über Subunternehmer und Sub-Sub-Unternehmer usw. schaffen.

Davon abgesehen soll der Ausdruck „Dienstleistung“ nicht eng i.S.v. § 611 BGB, sondern in einem weiten Sinne verstanden werden, so dass sich die Strafbarkeit auch auf die Empfänger von Werken beziehen soll.[54] Dadurch wird die Differenzierung nicht einleuchtender, aber zumindest werden die Umgehungsmöglichkeiten etwas eingeschränkt.

Bei der Ausbeutung von Betteltätigkeiten ist ein Anwendungsbereich kaum zu erkennen, weil die Person, an die die Einnahmen abgeliefert werden sollen, in aller Regel schon Veranlasser nach § 232b Abs. 1 Nr. 4 StGB-neu ist. Bei der Ausbeutung von strafbaren Handlungen verhält es sich ebenso. Hier macht sich wegen Anstiftung strafbar, wer eine strafbare Handlung „nachfragt“. Da sich die Bestrafung der Anstiftung nach § 26 StGB am Strafrahmen der Haupttat orientiert, der nicht selten schärfer sein dürfte, sollte jenseits des Hinweises auf § 181 StGB-neu klargestellt werden, dass § 232a StGB-neu keine Privilegierung sein soll, sondern in solchen Fällen nicht eingreift. Die unmittelbare oder mittelbare Partizipation am Erlös einer Straftat ist strafbar nach den §§ 257 ff. StGB, nicht aber nach § 232a StGB-neu, da es sich um die „producta sceleris“ und nicht um den strafbaren „Dienst“ als solchen handelt.

Für die Leihmutterschaft und die illegale Adoption werden als Täter:innen die „Bestelleltern“ angesehen.[55] Mag man bei der Leihmutterschaft immerhin noch einen „Dienst“ ausfindig machen, nämlich die Austragung der Schwangerschaft, ist das bei der Adoption nicht mehr ersichtlich. Welches Menschenhandelsopfer soll hier welche Dienste leisten. Die unfreiwillige Abgabe eines Kindes ist kein „Dienst“. Bei der Organtransplantation ist das nicht anders. Das Einverständnis in die Entnahme beispielsweise einer Niere ist kein Dienst. Die ausführenden Ärzte sind regelmäßig keine Menschenhandelsopfer. Auch bei der Zwangsheirat fällt es schwer, einen „Dienst“ ausfindig zu machen. Die unfreiwillige Zustimmung in die Eheschließung ist es jedenfalls nicht.

Im Übrigen ist die Nachfragestrafbarkeit nach § 232a StGB-neu im Verhältnis zum Ausbeutungstatbestand nach § 233 StGB-neu subsidiär, denn es dürfte sich kein Fall denken lassen, in dem jemand die Dienste eines Menschenhandelsopfers wissentlich in Anspruch nimmt, ohne sich zugleich zum eigenen Vorteil über dessen Belange hinwegzusetzen (vgl. § 232 Abs. 2 StGB-neu).

---

[52] Vgl. RL (EU) 2024/1712, Erwägungsgrund Nr. 26.
[53] S. BT-Drs. 21/6584, S. 44.
[54] So BT-Drs. 21/6584, S. 44.
[55] BT-Drs. 21/6584, S. 44.

9. Zwangsarbeit usw., § 232b StGB-neu

§ 232b StGB-neu wird in Abs. 1 Nr. 5 und 6 zum Teil an die Erweiterung der Ausbeutungsformen angepasst. Die Zwangsheirat fehlt in diesem Katalog zwar, aber die strafwürdigen Handlungen finden sich in § 237 StGB-neu. Wie bisher fehlt die rechtswidrige Organentnahme. Neu aufgenommen wird ebenfalls die Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen.

Damit stellt sich abermals die Frage, worin die Ausbeutung von Bettelei oder bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen, von Leihmutterschaft oder Adoption liegen soll (s. bereits oben II.8.). Die Unklarheit ist – nicht nur – im Hinblick auf die strafbaren Handlungen auch deshalb misslich, weil hier durchweg eine Anstiftung (§ 26 StGB) vorliegt. Entgegen der Gesetzesbegründung liegt der Unrechtsgehalt des § 232b StGB-neu im Unterschied zur Anstiftung nicht nur in der Beeinflussung des Willens,[56] sondern zusätzlich in der geforderten Ausbeutung. Das spezifische Unrecht einer Willensbeeinflussung besteht nämlich hier in der Anwendung der unerlaubten Mittel i.S.v. § 232b Abs. 2 StGB-neu. Welcher Inhalt dem Ausbeutungselement darüber hinaus noch zukommen soll, ist unklar. Damit liegt ein Verstoß gegen das sog. „Verschleifungsverbot“[57] nahe.

Die Grundtatbestände der Zwangsprostitution nach § 179 Abs. 1 StGB-neu und der Zwangsarbeit nach § 232b Abs. 1 StGB-neu sehen übereinstimmende Strafrahmen vor, nämlich jeweils Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Daher leuchtet nicht ein, dass die Höchststrafe für die qualifizierte Zwangsprostitution nach § 179 Abs. 4 StGB-neu mit fünfzehn Jahren höher ist als die vergleichbare Qualifikation des § 232b Abs. 4 StGB-neu mit zehn Jahren. Auch sieht der schwere Fall des § 179 Abs. 5 StGB-neu eine Mindeststrafe von zwei Jahren vor, während § 232b Abs. 5 StGB-neu eine Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr androht. Für diese Unterschiede gibt es keinen überzeugenden Grund; die Qualifikationen von Zwangsprostitution und Zwangsarbeit müssen gleichbehandelt werden.

Davon abgesehen ist der Verzicht auf das unübersichtliche Gewirr von Strafzumessungen mit dem „Verweisungsdschungel“[58] des geltenden Rechts eine Verbesserung. Die Qualifikationen sind im Regierungsentwurf deutlich übersichtlicher gestaltet und systematisch folgerichtig geregelt.

10. Ausbeutung der Arbeitskraft usw., § 233 StGB-neu

Der Ausbeutungstatbestand des § 233 StGB wird zunächst im neuen Abs. 1 an die Erweiterung der Ausbeutungsformen angepasst. Damit stellt sich abermals die Frage, worin die Ausbeutung von Bettelei oder bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen, von Leihmutterschaft oder Adoption liegen soll (s. bereits oben II.8.).

---

[56] BT-Drs. 21/6584, S. 45.

[57] BVerfG 126, 170 (198); BVerfG, NStZ 2023, 215 (217, 219 f.); eingehend *Mehl*, Das Verschleifungsverbot, 2020, S. 208 ff.

[58] Vgl. *Renzikowski*, KriPoZ 2017, 358 (362, 366).

Zu begrüßen ist die Streichung von § 233 Abs. 5 StGB, der Beihilfehandlungen beschreibt, die nach der früheren Einschätzung des Gesetzgebers besonders typisch mit Arbeitsausbeutung einhergehen.[59] Zwar muss es im Unterschied zur üblichen Teilnehmerstrafbarkeit noch nicht zu einer versuchten Arbeitsausbeutung gekommen sein, doch die meisten Verhaltensweisen sind bereits nach § 232 StGB bzw. wegen Teilnahme hieran strafbar, so dass ihr Anwendungsbereich ohnehin begrenzt ist. Auch in der Praxis spielt § 233 Abs. 5 StGB keine Rolle. Der Verzicht darauf gestaltet die Strafvorschrift gegen Arbeitsausbeutung übersichtlicher.

11. Streichung der Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung

Absolut überflüssig ist im geltenden Recht § 233a StGB, der für die Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung einen niedrigeren Strafrahmen als für die Zwangsprostitution bzw. die Zwangsarbeit unter Anwendung von Gewalt (§§ 232a Abs. 3, 232b Abs. 3 StGB) vorsieht, obwohl eine Freiheitsberaubung seit jeher ein Fall einer Gewaltanwendung ist.[60] Die Streichung dieses Tatbestands ist daher nur zu begrüßen.

12. § 237 StGB: Zwangsheirat

Bislang beschränkt sich der Anwendungsbereich von § 237 StGB auf zivilrechtlich wirksame Ehen, die, sofern sie im Ausland geschlossen werden, nach den rechtlichen Voraussetzungen im Heimatland der Ehepartner rechtsgültig sein müssen und bei denen eine Anerkennung in Deutschland möglich ist.[61] Ob außerrechtliche, rein religiöse Eheschließungsformen auch erfasst sind, ist umstritten.[62] Ungeachtet dessen, dass solche Ehen in Deutschland nicht wirksam sind, besteht für die Betroffenen ein erheblicher sozialer Druck und dieselbe Schutzwürdigkeit. Durch die Erweiterung auf „eheähnliche Verbindungen“ wird nunmehr klargestellt, dass auch religiöse oder traditionelle Trauungen erfasst werden, die nach den Maßstäben der betreffenden Gemeinschaft – und auch von den ihr angehörigen Betroffenen – als verbindlich angesehen werden.[63]

III. Zum Strafprozessrecht

1. Non-Punishment-Prinzip (§ 154g StPO)

Ein wichtiger Fortschritt ist die Überarbeitung des Non-Punishment-Prinzips. Mit § 154g StPO-neu wird nunmehr Staatsanwaltschaften und Gerichten die Möglichkeit eingeräumt, von der Verfolgung

[59] BT-Drs. 18/9095, S. 41.
[60] S. MüKo-StGB/*Renzikowski*, § 233a Rn. 2.
[61] S. MüKo-StGB/*Wieck-Noodt*, § 237 Rn. 26.
[62] Vgl. TK-StGB/*Eisele* § 237 Rn. 14a m.w.N.
[63] BT-Drs. 21/6584, S. 46.

einer Straftat abzusehen und das Verfahren einzustellen, wenn die Tat im Zusammenhang mit der Opfereigenschaft nach den §§ 179 bis 181a, 232 bis 233 StGB begangen wurde. Begrüßenswert ist zudem die Einbeziehung einer weiteren Form der Arbeitsausbeutung nach § 10a SchwarzArbG.

Gleichwohl ist die vorgeschlagene Regelung vor dem Hintergrund europa- und menschenrechtlicher Vorgaben noch defizitär. Zwar enthält Art. 8 RL (EU) 2024/1712 nur eine recht weiche Formulierung des sog. „Non-Punishment-Prinzips". Die Straffreiheit soll im nationalen Recht zwar lediglich als Möglichkeit vorgesehen werden, sie soll sich aber auf sämtliche „unrechtmäßige Handlungen" im Zusammenhang mit Menschenhandel beziehen.[64] Eine Beschränkung auf leichtere Kriminalität ergibt sich daraus gerade nicht. In diesem Zusammenhang ist das Urteil des EGMR in der Beschwerdesache V.C.L. und A.N. gegen Großbritannien von hoher Bedeutung. Die minderjährigen Beschwerdeführer waren als Menschenhandelsopfer zur Arbeit auf einer Cannabis-Plantage gezwungen worden. Der EGMR bewertete ihre Strafverfolgung durch die englischen Behörden als Verletzung von Art. 4 und 6 Abs. 1 EMRK.[65]

Die vorgesehene Einstellungsmöglichkeit krankt daran, dass es sich nur um eine Ermessensregelung („kann") handelt, während bei geringer und mittlerer Kriminalität eine Einstellungspflicht gelten sollte. Die Entwurfsbegründung verweist insofern auf die RiStBV,[66] aber deren Regelungen richten sich gerade nicht an die Gerichte. Im Übrigen enthält das Strafprozessrecht schon jetzt auch vergleichbare Soll-Vorschriften (z.B. § 154e StPO).

Problematisch ist insbesondere die Beschränkung auf Verbrechen. Eine Begrenzung der Einstellungsmöglichkeit bei schwerer Kriminalität ist grundsätzlich nachvollziehbar. Dieses Bedürfnis wird aber durch § 154g Abs. 1 Nr. 3 StPO-neu vollumfänglich erfüllt, wonach eine Einstellung nicht in Betracht kommt, wenn „wegen der Schwere der Tat eine Sühne unerlässlich ist".[67] Hält man sich vor Augen, dass die „nicht geringe Menge" im Betäubungsmittelstrafrecht schnell erreicht ist, so dass in einem vergleichbaren Fall in Deutschland ein Verbrechen nach § 29a Abs. 1 Nr. 2 BtMG im Raum steht, bei dem keine Einstellung nach § 154g StPO-neu möglich wäre, steht das Risiko einer Verurteilung durch den EGMR im Raum.

Diese Möglichkeit lässt sich durch eine allgemeine, nicht auf Vergehen beschränkte Einstellungsmöglichkeit unschwer vermeiden, ohne dass berechtigte Strafverfolgungsbelange preisgegeben werden müssten.

---

[64] S. RL (EU) 2024/1712, Erwägungsgrund 14.

[65] EGMR, Urteil v. 16.02.2021 – 77587/12 und 74603/12 (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich), §§ 163–183, 195–210; näher dazu *Bartsch* et al., Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis, 2024, mit einem mit Strafverfolgungspraktikern abgestimmten Regelungsvorschlag.

[66] BT-Drs. 21/6584, S. 48 verweist insofern auf die RiStBV, aber diese Regeln richten sich gerade nicht an die Gerichte.

[67] Die Formulierung sollte in „wegen der Schwere der Tat Strafe geboten ist" geändert werden. Der altertümliche – religiös grundierte – Ausdruck „Sühne", findet sich ansonsten weder im StGB, noch irgendwo in der StPO.

2. Nebenklage und psychosoziale Prozessbegleitung

Schon bislang sind die Aussagen der Opferzeugen von Menschenhandel für den Ausgang eines Strafverfahrens essentiell, da sie allein darüber berichten können, welche Gründe sie zur Eingehung oder Fortsetzung eines ausbeuterischen Verhältnisses bewegt haben und welche Folgen sich daraus für sie ergaben.[68] Der sog. „Sachbeweis“ wird allenfalls in Ausnahmen zu einer Verurteilung führen können. Nebenklage (§§ 395 ff. StPO) und psychosoziale Prozessbegleitung (§ 406g StPO) dienen dazu, das Opfer im Strafverfahren und insbesondere während der unerlässlichen Aussage zu unterstützen.

Die teilweise Herabstufung der Tatbestände der Zwangsprostitution (§ 232a StGB) und der Zwangsarbeit (§ 233b StGB) zu Vergehen führt aber dazu, dass erwachsene Opfer nicht mehr von §§ 397a Abs. 1 Nr. 1 und 406g Abs. 3 StPO erfasst werden.[69] Zwar besteht bei dieser Opfergruppe die Möglichkeit der Beiordnung nach § 397a Abs. 1 Nr. 4 und 5 StPO,[70] aber das setzt eine – im Einzelfall recht aufwändige – Prüfung voraus, ob die betroffene Person ihre Interessen nicht ausreichend wahrnehmen kann. Dieses Unvermögen muss von den Betroffenen im Einzelfall näher dargelegt werden, was das Risiko einer weiteren Viktimisierung erhöht. Die Voraussetzung einer Prüfung im Einzelfall steht zudem in Widerspruch zu der Tatbestandsvoraussetzung der auslandsspezifischen Hilflosigkeit und der generellen Schutzaltersgrenze von 21 Jahren in den Menschenhandelsdelikten. Deshalb überzeugt der Vorschlag des Bundesrates, in § 397a Abs. 1 Nr. 1 StPO die Vergehen nach §§ 179 Abs. 1 und 232b Abs. 1 StGB-neu mit aufzunehmen.

IV. Defizite

Die effektive Strafverfolgung ist ein zentraler Bestandteil der RL (EU) 2024/1712, aber auch schon der Europaratskonvention Nr. 197. Jedoch beschränken sich beide Rechtsinstrumente nicht darauf, sondern setzen explizit einen menschenrechtlichen Rahmen, der insbesondere auch die Opfer in den Blick nimmt. Der Gesetzesentwurf bleibt in dieser Hinsicht jedoch bedauerlich blass. Stattdessen wird der Opferschutz sogar zurückgefahren.

1. Opferentschädigung

Das SGB XIV regelt die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten. Nach § 13 Abs. 2 SGB XIV gelten sämtliche Menschenhandelsdelikte, insbesondere auch die Zwangsprostitution nach § 232a StGB als schwerwiegende Gewalttat i.S.v. § 13 Abs. 1 Nr. 2 SGB XIV. Der Regierungsentwurf schränkt diese Rechte ein, da der Verweis auf § 233a StGB durch § 233 StGB-neu ersetzt wird. Die

[68] Vgl. dazu auch EGMR, Urteil v. 20.12.2001 – 33900/96 (P.S. gegen Deutschland). In der Beschwerdesache ging es um die Verurteilung wegen sexuellen Missbrauchs Schutzbefohlener. Der Gerichtshof rügte, dass der Beschwerdeführer verurteilt worden war, ohne dass er die Möglichkeit hatte, die Opferzeugin zu befragen. Auch die höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland akzeptiert eine allein auf Hörensagen gestützte Verurteilung nicht.

[69] So zutreffend BT-Drs. 21/7562, S. 7.

[70] So die Gegenäußerung der BReg, BT-Drs. 21/7562, S. 12 f., der umso weniger überzeugt, als diese Personengruppe „regelmäßig“ einen derartigen Anspruch habe.

Tatbestände der Zwangsprostitution (§§ 179 bis 181a StGB-neu) tauchen dagegen nicht mehr auf, während der Referentenentwurf diese Vorschriften noch ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Entschädigungstatbestands für psychische Gewalt einbezog. Ein sachlicher Grund für die Schlechterstellung bei diesen Sexualdelikten gegenüber der Arbeitsausbeutung usw. ist nicht erkennbar.[71]

2. Aufenthaltsrecht

Die vorgesehene Änderung des § 25 Abs. 4a AufenthG reduziert ebenfalls die Rechte von Betroffenen. So wird der Anwendungsbereich des besonderen Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG verkleinert. Künftig soll dieser nur noch Betroffenen der Straftatbestände nach §§ 179 und 181 sowie 232 bis 233 StGB offenstehen, während der Referentenentwurf noch sämtliche Tatbestände der §§ 179 bis 181a StGB-E erfasste. Dadurch entsteht eine nicht nachvollziehbare Schutzlücke für Betroffene der Ausbeutung bei der Prostitution (§ 180 StGB-E) sowie der sexuellen Ausbeutung von Personen unter 18 Jahren (§ 181a StGB-E).[72] Bei der Arbeitsausbeutung und anderen Ausbeutungsformen nach § 233 StGB wird die gleiche Personengruppe dagegen in den Anwendungsbereich von § 25 Abs. 4a AufenthG einbezogen. Für diese Ungleichbehandlung ist keine sachliche Rechtfertigung erkennbar. Zudem sollte auch § 237 StGB (Zwangsheirat) in den Katalog aufgenommen werden.

Eine weitere Diskriminierung ergibt sich aus § 25 Abs.4b S. 3 AufenthG, wonach der Aufenthalt zum Zweck der Geltendmachung eines Vergütungsanspruchs bei Arbeitsausbeutung verlängert werden kann. Eine vergleichbare Regelung gibt es beispielsweise für die Ausbeutung der Sexualität nicht. Ganz vergessen sind Ansprüche auf Schadensersatz, die aus dem Ausland nicht weniger schwer geltend gemacht werden können. Kurz: Auch die Differenzierung zwischen Abs. 4a und Abs. 4b ist für sich genommen ungereimt. Ein Aufenthaltsrecht sollte wenigstens für Schadensersatzansprüche bei allen Ausbeutungsformen vorgesehen werden.

Schon lange wird ein humanitärer Aufenthaltstitel unabhängig von den Notwendigkeiten der Strafverfolgung gefordert. Nähme man die Redeweise des Menschenhandels als gravierende Menschenrechtsverletzung ernst, dürfte man die Unterstützung der Opfer nicht länger ausschließlich mit ihrer Bedeutung für die staatliche Strafverfolgung verknüpfen. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz geböte ein humanitäres Aufenthaltsrecht nach dem Vorbild des italienischen „T-Visums“.[73] Bei Minderjährigen ist ein derartiges Aufenthaltsrecht ohnehin nach Art. 14 Abs. 2 der Europaratskonvention Nr. 197 geboten.

---

[71] In BT-Drs. 21/6584, S. 52 steht dazu nichts. Möglicherweise handelt es sich auch um ein Versehen.

[72] In BT-Drs. 21/6584, S. 49 steht dazu nichts.

[73] Nach Art. 18 des Decreto legislativo n. 286/98 vom 25.7.1998 (Gazzetta Ufficiale n. 191 v. 18.8.1998 – Supplemento Ordinario n. 139). Näher dazu *Pearson*, Human traffic human rights: redefining witness protection, Anti Slavery International, 2002; *Petrini* in: On the road (Hrsg.), Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime, research report, 2002, S. 190 ff.; s. ferner den italienischen Landesreport von *Orfano/D'Angelo* in: European Commission, The Co-Operation of Law Enforcement Agencies and NGOs in the Prevention of and Support for Victims of Trafficking in Persons for the Purpose of Sexual Exploitation, S. 25 ff.; weitere Informationen unter: www.ontheroadonlus.it.

3. Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Im November 2022 wurde die Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet. Damit wurde mit großer Verspätung eine Verpflichtung erfüllt, die sich aus Art. 29 Abs. 4 der Europaratskonvention Nr. 197 und aus Art. 19 RL 2011/36/EU ergaben. Diese Verpflichtung wiederholt ausdrücklich Art. 19 Abs. 2 und 3 RL (EU) 2024/1712. Demnach sollen die Mitgliedstaaten unabhängige Stellen vorsehen, die die Umsetzung und Wirkungen von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels evaluieren sollen. Jedoch läuft die auf vier Jahre befristete Finanzierung der deutschen Berichterstatterstelle im nächsten Herbst aus, obwohl ihre Aufgabe nur dauerhaft erfüllt werden kann und auch muss. Dauerhafter Bestand und ausreichende Finanzierung der Berichterstatterstelle müssen also unbedingt gesetzlich sichergestellt werden, denn nur dann lässt sich langfristig auch qualifiziertes Personal binden.

Die Inhalte und Aufgabenfelder und ihre Mandatierung sind auf Dauer angelegte Tätigkeiten, da die Beobachtung der Umsetzung der Konvention und der EU Richtlinie nur dann evidenzbasiert und damit aussagefähig ist, wenn dies über einen langfristigen Beobachtungszeitraum erfolgt und damit Trends und Entwicklungen erkennbar gemacht werden. Auch der Aufbau der komplexen Datenbank, der Aufbau einer systematischen Mitwirkung staatlicher Stellen auf Bundes- und Landesebene und der Zivilgesellschaft bei der Datenerfassung ist nur sinnvoll und nachhaltig, wenn diese nicht nur für einen begrenzten Projektzeitraum genutzt wird, sondern langfristig. Zudem gäbe es damit – endlich – eine verlässliche Basis für die Datenerhebung bei den Datenhaltern (u.a. den Bundesländern) unabhängig von irgendwelchen politischen Entwicklungen in einem Bundesland.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache 21(6)111c
vom 18. September 2026, 08:13 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Helmut Sporer

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712
BT-Drucksachen 21/6584, 21/7562

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Helmut Sporer
Kriminaloberrat a.D.

Augsburg, September 2026

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712

---

1. Vorbemerkung:

Die nachfolgende Stellungnahme erfolgt vor dem Hintergrund langjähriger beruflicher Erfahrung mit dieser Thematik. Aus dem Entwurf wird auf einige ausgewählte Punkte eingegangen; Erfahrungen aus der Ermittlungspraxis sowie Aspekte für einen besseren Opferschutz stehen dabei im Mittelpunkt.

Kurz zu meinem persönlichen Hintergrund:
Rund 30 Jahre bei der Kriminalpolizei Augsburg beruflich mit der Thematik Prostitution, Menschenhandel und Organisierte Kriminalität konfrontiert. Veröffentlichung diverser Publikationen zur Thematik. Seit vielen Jahren in politischen und gesellschaftlichen Gremien als Experte/Sachverständiger beratend tätig. Dozent an Polizeihochschulen.
Die Veränderungen des Prostitutionsmarkts direkt erlebt. Hunderte Einsätze in Bordellen, unzählige Gespräche mit Prostituierten, Leitung Dutzender großer Ermittlungsverfahren und Einsätze. Maßgebliche Beteiligung an der Aufdeckung der kriminellen Strukturen im einstigen „Vorzeigebordell Paradise“ in Stuttgart. Kenntnis der Realitäten im Prostitutionsmilieu vor und hinter den Fassaden.

2. Zum Entwurf und zur generellen Problematik

Der Entwurf ist grundsätzlich zu begrüßen; die Verlagerung der einschlägigen Vorschriften in den 13. Abschnitt ist richtig. Der Entwurf enthält sowohl positive Aspekte wie auch Bereiche, die noch präziser gestaltet werden können.

Die Verfolgung von Straftaten im Bereich kommerzieller sexueller Ausbeutung gehört zu den schwierigsten Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung: Es handelt sich hier um typische Kontrolldelikte (kaum Strafanzeigen), die Opferaussage ist meist das einzige

Beweismittel (Personenbeweis), die Opferklientel ist in verschiedener Hinsicht problematisch, und es handelt sich um eine „Nischenkriminalität“ ohne Priorität.

Die größten Ermittlungshürden in der Praxis sind zum einen, verwertbare Opferaussagen zu erhalten (Hindernisse sind Zwänge, Ängste, Bedrohungen, emotionale Bindung, intellektuelle Einschränkungen etc.), und zum anderen, die Aussagekonstanz über mehrere Vernehmungen bis zu einer Hauptverhandlung beizubehalten. Prinzipiell gute Tatbestände kommen an Grenzen, wenn z.B. das fragile Beweismittel Opferzeugin nicht in der Lage ist, seine Notlage etc. ausreichend zu darzulegen. Eine möglichst einfache Anwendung der Tatbestände ist so ein absolut erfolgskritischer Faktor.

3. Bewertungen im Einzelnen

3.1 § 179/I E Zwangsprostitution, bisher § 232a StGB

Die Trennung vom aktuellen § 232 mit seinen Überschneidungen zum bisherigen § 232a ist absolut sinnvoll. Die Systematik in Abs. I und II bleibt dabei gleich, insbesondere der erhöhte Schutz von Personen unter 21 Jahren vor Beeinflussung durch Dritte die Prostitution aufzunehmen. Die Strafbarkeit ist hier bereits ohne die Erfordernis weiterer Bedingungen gegeben. Bei über 20 Jahre alten Personen ist die Strafbarkeit jedoch wie bisher von verschiedenen (teils schwierig zu beweisenden) Bedingungen abhängig.

Es wird vorgeschlagen, dass künftig die bedingungslose Strafbarkeit als Grundtatbestand auf alle Personen, also ohne Altersbeschränkung, ausgeweitet werden sollte. Das bedeutet einen besseren Schutz auch für z.B. eine 21jährige Betroffene. Das Gros der Frauen ist ohnehin vulnerabel und auch im Erwachsenenalter oft nicht in der Lage sich Manipulationen zu widersetzen oder die Risiken dieses Schrittes richtig einzuschätzen.

Es sollten deshalb alle Personen ohne Einschränkungen/Bedingungen davor geschützt werden, durch Dritte zur Aufnahme der Prostitution veranlasst zu werden (entsprechend auch bei § 232 E). Die bisher erforderlichen Bedingungen, künftig „unlautere Mittel“, sollten strafverschärfende Tatbestandsqualifizierungen werden.
Es ist kein Grund erkennbar, warum eine 22jährige einen geringeren gesetzlichen Basisschutz genießen sollte als eine 20jährige. Die Beeinflussung/Veranlassung zur Prostitutionsausübung/-fortsetzung ist immer eine erhebliche Beschneidung der Dispositionsfreiheit der Betroffenen und ein besonders zu schützendes Rechtsgut. Derartige Täteraktivitäten sind immer Ausdruck rücksichtloser Verfolgung eigener wirtschaftlicher Interessen auf Kosten der dann geschädigten Frauen. Es sollte hier die Chance ergriffen werden, den gesetzlichen Schutzschirm ohne Einschränkungen auf alle potentiellen Opfer, unabhängig vom Alter auszuweiten. Die (erfolgreiche)

Veranlassung zur Prostitutionsaufnahme stellt generell einen meist irreversiblen, zerstörerischen Wendepunkt im Leben der Betroffenen dar. Jede Möglichkeit, dies zu verhindern, sollte deshalb genutzt werden. Jede erfolgreiche Einstiegsverhinderung bedeutet gleichzeitig auch ein späteres, oft mühseliges Ausstiegsszenario weniger.

Zudem wäre mit diesem niederschwelligen Grundtatbestand und den damit verbundenen geringeren Beweisanforderungen öfter der Einstieg in ein Ermittlungsverfahren möglich. Damit würde ein zentrales Ziel des Gesetzesentwurfs, nämlich die Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung dieses Deliktsbereichs erfüllt.

Eine gute Anwendbarkeit des Grundtatbestands ist auch notwendig, weil Qualifizierungen wie „List, Hilflosigkeit oder schutzbedürftige Lage“ mangels präziser Aussagen manchmal Beweisprobleme aufwerfen.

3.2 § 179/VII E

Diese neue Vorschrift ist zu begrüßen und dürfte geeignet sein, potentielle Opfer vor versuchter Einwirkung besser zu schützen. Es unterstreicht das Schutzbedürfnis für das hohe Rechtsgut „sexuelle Integrität“.
Der Grundtatbestand sollte auch hier wie in Abs. I ohne Altersbeschränkung und ohne weitere Bedingungen gefasst werden. Ein niederschwelliger Ansatz im Sinne der Ausführungen der BT Drucksache 18/9095 S. 33, wäre wichtig, um die Schutzwirkung auch in der Praxis zu gewährleisten.

Mitunter wird beklagt, Geschädigte in der Prostitution hätten keine Lobby und seien „Opfer zweiter Klasse“. Hintergrund: Während sich im Sexualstrafrecht in jüngerer Zeit mit dem „Nein heißt Nein - Modell“ erfreulicherweise eine hohe Sensibilität zum Opferschutz entwickelt hat, ein aktueller Gesetzentwurf zu „sexualisierten Deepfakes“ etc. vorliegt und gegenwärtig eine Weiterentwicklung zum „Ja-heißt-Ja-Prinzip“, und auch eine Strafbarkeit von „Catcalling“ diskutiert werden, gestaltet sich der Opferschutz im Bereich Prostitution immer noch deutlich schwieriger und ist mit vergleichsweise höheren Hürden bzw. Bedingungen verbunden.
Dabei ist der Versuch der Veranlassung zur Prostitution unstrittig eine gravierendere Verletzung der sexuellen Integrität und deutlich herabwürdigender als ein typisches „Catcalling-Delikt“. Insofern wäre der neue § 179/I, S. 2 und VII E bei bedingungsloser Ausgestaltung geeignet, der kritisierten Zweiklassen - Opferbewertung entgegenzuwirken.

3.3 § 180 E / bisher §§ 180 a, 181 a StGB

Die Zusammenführung der §§ 180 a und 181 a StGB ist sinnvoll.

Zu Abs. I (bisher ausbeuterische Zuhälterei):

Das Merkmal „persönliche oder wirtschaftliche Abhängigkeit“ kann je nach Opferzeugin zuweilen Beweisprobleme aufwerfen. Deshalb wird angeregt, den Abs. I, Nr. 1 zu ergänzen „….oder eine Beziehung zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgeht…“. Dieser Umstand ist, wie die bisherige Erfahrung zeigt, eher objektiv beweisbar. Mit dieser zusätzlichen Alternative wird die Beweisführung variabler und so die Strafverfolgung gestärkt.

Der „wesentliche Teil“ des Prostitutionserlöses wird derzeit zumeist bei mindestens 50 Prozent eingeordnet. Um das Strafbarkeitsrisiko zu umgehen, wird von Täterseite deshalb oft eine 40/60 Aufteilung gewählt. Dieser kleine Unterschied macht die missliche Situation der betroffenen Frauen faktisch aber nicht spürbar besser.
Es wird angeregt, die Strafbarkeitsgrenze deutlich niedriger anzusetzen, indem z.B. der Begriff „wesentlich“ gestrichen wird. So wird signalisiert, dass Partizipation am Prostitutionserlös Dritter generell unredlich und inakzeptabel ist. Es gibt keinen einzigen Grund, parasitäre Beziehungen auch nur teilweise zu tolerieren. Betroffene Frauen haben ohnehin eine Reihe weiterer Verbindlichkeiten, die sie von „ihrem restlichen Teilbetrag“ zusätzlich begleichen müssen (hohe Zimmermieten, Internet-Werbung, Telefon, Gebühren für Schlafplatz, teure Speisen und Kosmetik im Bordell usw.), sodass für Gesundheitsvorsorge/eigene Wohnung etc. kaum mehr Geldmittel zur Verfügung bleiben und dies oft zu Verelendung führt.

Zu Abs. I, Nr. 2

Die Aufnahme dieses Aspekts ist sehr begrüßenswert. Die indirekte bzw. versteckte Ausbeutung ist ein wesentlicher Faktor für die wirtschaftlichen Zwänge vieler Frauen. Das hat oft zur Folge, dass Frauen oft zwischen 3 und 6 Freier täglich bedienen und dabei gefährliche, gesundheitsgefährdende und unwürdige Praktiken akzeptieren müssen, nur um die fixen Unkosten zu begleichen.
Größter Einzelposten dabei sind die horrenden Tagesmieten von bis zu 200 Euro für ein meist einfaches Prostitutionszimmer. Dieser Umstand /Wucher ist zwar hinlänglich bekannt, wird aber bislang offensichtlich nicht verfolgt. Die §§ 291 oder 180 a StGB sind nicht anwendungsfreundlich.
§ 26 ProstSchG ist ebenfalls nicht anwendbar; hier fehlt sogar, übrigens wie auch zu allen anderen Betreiberpflichten gegenüber Prostituierten, die Sanktionsnorm in § 33 ProstSchG. Dieses (nicht nachvollziehbare) Versäumnis besteht bereits seit 2017. Im Evaluationsbericht zum ProstSchG wird dieses Defizit leider nicht erwähnt, geschweige kritisiert.

Eine möglichst klare, unmissverständliche Ausgestaltung dieser Vorschrift erleichtert die Anwendung und gewährleistet so gleichzeitig ihre gewünschte Schutzwirkung. Wünschenswert wären deshalb die Zusätze bei „Vermögensvorteile, „insb. bei Mietverhältnissen…“ und bei „auffälligem Missverhältnis“ die Konkretisierung „die von Beträgen im allgemeinen Geschäftsleben deutlich abweichen“.

Zu § 179/II E - (bisher dirigistische Zuhälterei)

Hier besteht ein Spannungsverhältnis im Verhältnis zum sog. Weisungsrecht, das seit 2002 im ProstG verankert ist. Es sollte nun die Gelegenheit genutzt werden, die in der Praxis bestehenden Unschärfen zu beseitigen.

Bordellbetreiber unterliegen aufgrund mehrerer Vorschriften dem Verbot, dort tätigen selbstständigen Prostituierten Weisungen zum Ob, zum Wann und Wie ihrer Prostitutionsausübung zu erteilen. (§ 181 a/I,2 StGB, § 1/III ProstG, § 26 ProstSchG). So soll die Dispositionsfreiheit und die sexuelle Selbstbestimmung der Frauen geschützt werden. Bordellbetreiber haben – soweit die Theorie - lediglich eine Vermieterfunktion ohne irgendeine weitere Direktionsbefugnis.
Die Praxis gestaltet sich jedoch häufig völlig anders. So werden von Bordellbetreibern teilweise Einheitspreise für sexuelle Dienstleistungen vorgeschrieben, Bekleidungsvorschriften, oft sogar die Pflicht zur völligen Nacktheit eingefordert oder Anwesenheitszeiten udgl. festgelegt. Damit werden jedoch widerrechtlich elementare Persönlichkeitsrechte der Frauen verletzt.

Großbordelle gelten nur mit einer straffen, einheitlichen Organisationstruktur als attraktiv und damit wirtschaftlich erfolgreich. Bordellbetreiber fungieren in diesen Fällen faktisch als Vorgesetzte/Chefs der Frauen. Andererseits werden dann eigentlich fällige Pflichten zur Entrichtung von Umsatz- und Lohnsteuer vernachlässigt.

Das derzeitige Handlungsvakuum beschert den Betreibern eine komfortable Position, andererseits benachteiligt dies die Frauen, die trotz formaler Selbstständigkeit unzulässig in ihrer persönlichen Freiheit beschnitten werden. Zumeist fügen sich die Frauen diesen internen Zwängen, insbesondere dann, wenn die persönlichen Zuhälter und Bordellbetreiber im Hintergrund miteinander in Kontakt stehen.

>> Ein sehr anschauliches Beispiel für diese unklar zu bewertende Rechtssituation ist ein Ermittlungsverfahren gegen das Großbordell „Colosseum“ in Augsburg wegen dirigistischer Zuhälterei z. N. dort selbstständig tätiger Frauen. Das LG Augsburg hatte die Eröffnung des Hauptverfahrens mit explizitem Hinweis auf das Weisungsrecht im ProstG abgelehnt.

Ein wie immer geartetes „Weisungsrecht“ gegenüber selbstständig tätigen Frauen muss ohne jede Einschränkung abgeschafft werden. Jede Einflussnahme Dritter auf

den Modus der Prostitutionsausübung muss sanktioniert werden. Dies sollte als Ergänzung in Abs. II eindeutig formuliert werden. Diese Klarstellung dient sowohl dem Schutz von betroffenen Frauen wie auch der Rechtssicherheit.

Ein weiterer sinnvoller Baustein in diesem Zusammenhang wäre die Sanktionierung von Absprachen/Verhandlungen zwischen Zuhältern und Bordellbetreibern, z.B. wenn der Zuhälter für „seine Frau“ beim Bordellbetreiber einen Platz ordert. Wer in der Prostitution über Dritte verfügt, auch ohne deren Wissen, gefährdet deren sexuelle Selbstbestimmung. Eine entsprechende Sanktionsergänzung in Abs II (alternativ auch in § 179/VII E) würde diesen Schutzgedanken erweitern.

3.4 § 180 E – „Freierstrafbarkeit“

Die Übernahme dieser erst vor wenigen Jahren eingeführten Vorschrift ist sinnvoll, auch wenn bislang kaum entsprechende Ermittlungsverfahren bzw. Verurteilungen erreicht wurden. Sie ist aber ein erster Schritt, Freier mehr in die Verantwortung nehmen zu können. Allerdings erscheint der Anwendungsbereich sehr eingeschränkt. Die Erfüllung des Tatbestands ist nur gegeben, wenn die Voraussetzungen nach § 179/II Nr. 4 wie *„wenn der Täter…Hilflosigkeit in einem fremden Land…. .schutzbedürftig….“* erfüllt sind.
Alle anderen Varianten, insb. auch Taten z.N. von Opfern unter 21 Jahren, werden somit nicht erfasst. Hier sollten alle Tatvarianten/Opfertypen in die Strafbarkeit einbezogen werden.

Darüber hinaus ist erwägenswert, ob der Anwendungsbereich des § 180 E um die Variante „Fremdbestimmte Prostitution“ erweitert werden könnte:
In der Ermittlungspraxis ist regelmäßig zu beobachten, dass Freier insbesondere bei der Wohnungs- oder Hotelprostitution mit dem Anbieter (Person A) zunächst telefonischen oder digitalen Kontakt aufnehmen, dann die Objektadresse erfahren und dort wiederum von Person A, die über Sprach- und Vermittlerkompetenz verfügt, empfangen werden. Person A kassiert den vereinbarten Betrag und führt den Freier schließlich zu Person B (oft ohne Sprachkompetenz und Befehlsempfänger von Person A), welche die zunächst mit Person A vereinbarte sexuelle Dienstleistung ausführt.
Bei derartigen Konstellationen muss bei Person B eigentlich immer von einer Opfereigenschaft ausgegangen werden, welche aufgrund der Umstände vom Freier auch unschwer als solche erkannt werden kann bzw. muss..
Freier, die sexuelle Dienstleistungen von Personen, die ihnen von Dritten vermittelt/zugeführt wurden, in Anspruch nehmen, könnten somit ebenfalls unter § 181 E erfasst werden. Effekt: Größerer Schutzbereich, höhere Fallzahlen und höhere Generalprävention

3.5 Streichung § 184 f StGB

Die bisherige Verortung des § 184 f StGB im 13. Abschnitt ist diskutabel.
Bei einer - verschiedentlich angeregten - Streichung dieser Vorschrift würden Sperrbezirksverstöße künftig ausschließlich über das OWiG geregelt.

Die Diskussion beschränkt sich dabei zumeist auf das Bild einer bedauernswerten Frau, die sich aus blanker Not prostituieren muss, womöglich im Sperrbezirk, das Bußgeld, ggf. auch die Geldstrafe kaum begleichen kann, mit der Folge, dass sie sich dann noch mehr prostituieren muss, und im Wiederholungsfall sogar eine kurze Haftstrafe riskiert.

Die Reduzierung der Fokussierung allein auf dieses Szenario würde den Blick auf die Gesamtlage aber verengen und deshalb zu kurz greifen:
Zum einen besteht seit Jahren (beginnend schon weit vor der Coronakrise) ein Trend, neutrale Objekte (Wohnungen, airBnB, Pensionen etc.), die oft auch im Sperrbezirk liegen, kurzfristig für Prostitutionszwecke anzumieten.
Zum anderen sind hier überwiegend unfreiwillige Prostituierte anzutreffen, also Opfer von Zwangsprostitution oder Zuhälterei. Die Organisation (Anmietung, Werbung, Akquise, Überwachung/Ausbeutung der Frauen etc.) erfolgt meist von deren männlichen Begleitpersonen. Diese Gruppen sind flexibel und meist überregional tätig. Eine Verfolgung dieser Taten ausschließlich mittels des Ordnungswidrigkeitenrechts würde die Ermittlungsmöglichkeiten schmälern und hätte auch eine Zunahme der Sperrbezirksprostitution zu Folge.
§ 184 f kann (als sog. Organisationsdelikt ausgestaltet) für Wiederholungstäter als Rückfallebene genutzt werden, gerade für die Organisatoren/Hintermänner (als Verfahrensbeteiligte), die regelmäßig auch mit unterschiedlichen Frauen im Sperrbezirk unterwegs sind, wenn mangels Aussagebereitschaft der Frauen eine Beweisführung zu §§ 232a, 181 a etc. nicht möglich ist.

Nicht zielführend wäre das teils falsch adressierte Mitleid für die Frauen, die mit Bußgeld belegt werden („*…dann müssen sie noch mehr arbeiten…dann bleibt ihnen noch weniger…*“). Fakt ist vielmehr, dass mit einem Bußgeld meist indirekt der Zuhälter der Frau getroffen wird und ihm dann weniger Geld verbleibt.

Sehr wichtig wäre die künftige Sanktionierung auch von Freiern, die im Sperrbezirk bei der Nachfrage von sexuellen Dienstleistungen festgestellt werden, sowohl in § 120 OWiG wie auch im künftigen § 181 E für Wiederholungstäter.
Letztlich geht es hier weniger um die betroffenen Frauen, sondern um die Organisatoren und die Nachfrageseite (Freier). Liegen bei betroffenen Frauen Opfereigenschaften oder sonstige Zwänge vor, muss dies bei der Ahndung großzügigst, ggf. mit Verfahrenseinstellung berücksichtigt werden.

Die jeweilige Einzelfallprüfung erscheint hier zielführender als der generelle Verzicht auf die strafrechtliche Sanktionierungsoption. Eine konsequente Anwendung vorausgesetzt kann die Vorschrift auch dazu dienen, Zwangsprostitution etc. einzudämmen.

4. StPO

Sehr sinnvoll ist die seit vielen Jahren geforderte Aufnahme der bisherigen §§ 180a und 181 a StGB als Katalogtaten in §§ 100a, 100 b wie auch in § 100 g StPO.
Zum Einstieg in ein Verdachtsverfahren sind diese Tatbestände sehr nützlich und können dann auch besser genutzt werden.

Das gegenwärtige Ermessensprinzip bei § 154 c StPO ist sinnvoll, um jeder Einzelfallprüfung gerecht zu werden.
Eine sinnvolle Erweiterung des § 397a StPO auf alle einschlägigen Tatbestände wäre begrüßenswert.

5. Sonstiges

Trotz mancher Optimierungen ist im Entwurf die grundsätzliche bisherige Systematik beibehalten worden: Die Beweisführung hängt überwiegend von der Aussagebereitschaft des Opfers ab. Obwohl in den (auch regulären) Bordellen überwiegend, d.h. Tausende offensichtlich unfreiwillige, fremdbestimmte Frauen anzutreffen sind, wirkt die meist fehlende Aussagebereitschaft offensichtlicher Opfer hinsichtlich der Fallzahlen als eine Art „Nadelöhr“:

Die Fallzahlen bei eingeleiteten Ermittlungsverfahren bewegen sich seit vielen Jahren auf einem weitgehend gleichbleibenden äußerst niedrigen Niveau: Laut BKA-Lagebericht MH deutschlandweit jährlich rund 400 eingeleitete EV mit jeweils ca. 400 – 500 registrierten Opfern.
Rund 75 Prozent dieser ohnehin überaus wenigen Ermittlungsverfahren werden ohne Anklageerhebung eingestellt, weil z.B. das fragile Beweismittel Opferzeugin im Laufe des Verfahrens nicht mehr zur Verfügung steht. Das heißt, nur rund 25 Prozent der ursprünglich eingeleiteten Verfahren führen zu einer Täterverurteilung. Die Höhe der Strafen ist dabei überwiegend sehr gering (Bewährungs- oder sehr niedrige Haftstrafen) und werden den verübten Rechtsgutverletzungen oft nicht gerecht.

Diese wenig erfreuliche Situation wurde u.a. bereits vor einigen Jahren im Menschenhandelsreport der US-Regierung für Deutschland wie folgt kritisiert:

„Diese Praxis schwächte die Abschreckung, untergrub möglicherweise die Bemühungen von Polizei und Staatsanwaltschaft und verursachte potenzielle Sicherheitsbedenken,

insbesondere für Opfer, die mit Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiteten“

Um tatsächlich deutliche Verbesserungen in der Strafverfolgung und im Opferschutz zu erreichen, muss deshalb genau hier, an dieser Schwachstelle angesetzt werden.

Zwangsprostitution und Menschenhandel gehören zu den schwersten Menschenrechtsverletzungen. Der Stellenwert der Strafverfolgung in diesem Deliktsbereich entspricht dieser Einstufung jedoch bislang in keiner Weise. Ohne eine politische Priorisierung dieses Deliktsbereichs mit Errichtung von Schwerpunkteinheiten bei StA und Polizei (analog zur Intensivierung der Bekämpfung von Kinderpornografie) wird es keine wesentlichen Verbesserungen geben.

Wünschenswert wäre eine schnelle und wirksame gesetzgeberische Reaktion wie z.B. vor einigen Jahren beim aufgedeckten Skandal um menschenunwürdige Arbeitsbedingungen bei ausländischen Leiharbeitern in der Fleischwirtschaft. Dies führte sofort zu politischen Konsequenzen. Zur künftigen Unterbindung derartiger Zustände wurde damals umgehend das Arbeitsschutzkontrollgesetz eingeführt.
Der Fall ist zwar nur bedingt vergleichbar, zeigt aber, dass zügige, wirkungsvolle gesetzgeberische Reaktionen durchaus möglich sind. Rechtsgutverletzungen in der unfreiwilligen Prostitution sind dazu noch deutlich gravierender. Eine wirksame Behebung der Problematik wäre deshalb noch drängender.

Angesichts der aktuellen Sicherheitslage und der kriminalpolitischen Gesamtsituation ist eine merkliche Personalmehrung bei der Strafverfolgung nur schwerlich zu erreichen. Um trotzdem möglichst erfolgreiche Ermittlungsverfahren generieren zu können, sollten den wenigen Ermittlungsressourcen möglichst einfach anzuwendende Tatbestände zur Verfügung gestellt werden (siehe Ziff. 2)

6. Fazit

Auch bei bestmöglicher Ausgestaltung des Entwurfs dürfen an dessen Wirkung keine zu hohen Erwartungen gestellt werden. Er wird nur zu begrenzten positiven Effekten führen. Das liegt an der oben mehrfach beschriebenen rechtlichen Grundstruktur des Systems mit den Hauptkomponenten Kontrolldelikt / Personenbeweis / schwierige Opferstruktur. Auch eine (gegenwärtig mehr als schwierig zu realisierende) Vervielfachung der Ermittlungsressourcen würde deshalb nicht in gleichem Umfang zu höheren Fallzahlen bzw. Verurteilungen führen.
Es ist vielmehr zu befürchten, dass sich im Falle eines EU-Beitritts oder der Assoziierung von Westbalkan-Staaten die Problematik wegen neuer Ressourcen an vulnerablen Frauen aus diesen Ländern noch verschärfen könnte.

Seit den 1990er Jahren konnte mit regelmäßigen Reformen des Prostitutions-/Menschenhandelsstrafrechts keine entscheidende Verbesserung bei der Strafverfolgung bewirkt werden. Eine signifikante Verbesserung bei der Strafverfolgung lässt sich vielmehr nur mit einer Änderung der Systemstruktur erzielen. Statt der derzeit faktisch ausschließlichen Fokussierung auf den Personenbeweis bedarf es eines breiteren, mehrschichtigen Beweisführungsansatzes. Dies ist möglich, wenn alle Protagonisten, die von der (großteils unfreiwilligen) Prostitutionsausübung Dritter profitieren, also neben den unmittelbaren Zuhältern/Ausbeutern auch Vermieter, Bordellbetreiber, Freier, Werbeagenturen usw. in die strafrechtliche Verantwortung genommen werden können. Dazu wäre ein Systemwechsel hin zum sog. Sexkaufverbot notwendig.

Sicherlich wird es auch dann noch Missstände geben, aber deutlich weniger und mit weit besseren Ahndungsmöglichkeiten. Zudem wäre dies ein Schritt hin zu einer zeitgemäßen Gesellschaftspolitik, die Opfer in der Prostitution nicht weiterhin schlechter stellt als Opfer außerhalb der Prostitution. Es wäre vielmehr eine weitere, kongruente Säule zu Opferschutzinitiativen wie „Ja-heißt-Ja“ oder der Sanktionierung von „Catcalling“.

Anmerkungen: Zur einfacheren Lesbarkeit wurde bei „Tätern“ generell die männliche und bei „Opfern“ generell die weibliche Form gewählt.

Quellen und ergänzende Informationen zu Zwangsprostitution, Sexkaufverbot, ProstSchG-Evaluationsbericht etc. sind auf www.bell-sporer.de abrufbar. Auf einzelne Quellennachweise wurde hier deshalb verzichtet.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache 21(6)111d
vom 21. September 2026, 10:00 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Gerd Wiegel

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712
BT-Drucksachen 21/6584, 21/7562

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhandel und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712

17. September 2026

Kontaktperson:

Gerd Wiegel
Abteilung Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB-Bundesvorstand
Keithstr. 1
10787 Berlin
Telefon: 030 240 60 507

gerd.wiegel@dgb.de
www.dgb.de

Der DGB begrüßt den vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verfolgung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung, sowie der Umsetzung der Richtlinie 2024/1712 des Europäischen Parlaments (EP) und des Rates.

Die konsequente Verfolgung der Delikte im Bereich des Menschenhandels, der sexuellen Ausbeutung aber auch der Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung sind von hoher Bedeutung, um gerade die Gruppen, die durch eine hohe Vulnerabilität gekennzeichnet sind, vor schweren Menschenrechtsverstößen zu schützen.

Mit dem Entwurf soll die oben genannte Richtlinie des EP und des Rates aus dem Jahr 2024 in nationales Recht umgesetzt werden, wofür die Mitgliedstaaten bis zum 15. Juli 2026 Zeit hatten. Insofern erwartet der DGB eine zügige Verabschiedung des vorgelegten Entwurfs, um den Anforderungen der EU bei den Themen Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung gerecht zu werden.

Als gewerkschaftlicher Dachverband hat der DGB vor allem Kompetenzen und Expertise in den Bereichen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit. Aus diesem Grund wird sich diese Stellungnahme vor allem auf diese Bereiche im Gesetzentwurf beziehen.

Ergänzungen § 232

Die **Ausweitung des Strafrahmens im § 232** auf bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe halten wir in besonders schweren Fällen für angemessen. Die genauere **Aufführung zu den Formen der Ausbeutung** im Sinne des Satzes 1 des § 232 geben ein sehr viel umfassenderes Bild unterschiedlicher Formen des Menschenhandels bzw. der damit verbundenen Ausbeutung.

Für den DGB ist die Aufnahme der „Beschäftigung zu ausbeuterischen Bedingungen“ und deren Erläuterung von Bedeutung. Die **Ersetzung der bisherigen Formulierung des „rücksichtslosen Gewinnstrebens“** durch die Formulierung „rücksichtslos für seinen eigenen Vorteil oder den Vorteil eines Dritten“ verschiebt den Blick zurecht von der materiellen Gewinnerwartung auf die Schädigung der ausgebeuteten Opfer. Allerdings handelt es sich auch in der jetzigen Formulierung um ein subjektives Gesinnungsmerkmal, das von den Strafverfolgungsbehörden in der Regel nur schwer nachgewiesen werden kann. Bereits in der Evaluation der Straftatbestände durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) wurde das bemängelt. Aus Sicht des DGB wäre es für eine erfolgreiche Strafverfolgung wichtig, dass vor allem

objektive Tatbestände, die gut zu beweisen sind, als Merkmale von Ausbeutung im Gesetz aufgeführt werden.

Als möglichen Kompromiss verweist der DGB auf den Vorschlag in der Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte, das eine Definition von Ausbeutung vorschlägt, die nicht allein die ökonomische Dimension der Ausbeutung ins Zentrum stellt und folgende Definition von Ausbeutung im § 232 vorschlägt:

„Eine Ausbeutung liegt vor, wenn der Täter das Opfer ohne Rücksicht auf dessen Belange für seinen eigenen Vorteil oder den Vorteil eines Dritten ausnutzt."[1]

Der DGB begrüßt die **erweiterte Definition von Ausbeutung**, wie sie im Gesetzentwurf vorgenommen wird. Es ist richtig, Ausbeutung nicht nur auf ökonomische Faktoren zu begrenzen. Dennoch spielen diese ökonomischen Faktoren für den Bereich der Arbeitsausbeutung nach wie vor eine große Rolle. Insofern ist es zu begrüßen, dass sich die **Lohnschwelle bei der Definition von Arbeitsausbeutung** an der geltenden Rechtsprechung orientiert und eine Entlohnung unterhalb von zwei Drittel des ortsüblichen Lohns und nicht wie vorher, weniger als die Hälfte des Mindestlohns, zugrunde gelegt wird.

Weitere Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Der Blick auf die Opfer von Menschenhandel, sexueller Ausbeutung und Arbeitsausbeutung muss für den Gesetzentwurf eine wichtige Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der DGB die **Reform der Norm zum Non-Punishment-Prinzip** in § 154g StPO. Allerdings sollte die Regelung im Zusammenhang mit Menschenhandel und Ausbeutung nicht in einer kann-, sondern in einer soll-Vorschrift gefasst werden, wie es auch von der Servicestelle gegen Zwangsarbeit vorgeschlagen wurde.[2] Sonst ist zu befürchten, dass die Regelung nicht die gewünschte positive Wirkung sowohl für die Ermittlungsverfahren als auch für den Schutz der Opfer entfaltet.

Zu kritisieren ist, dass die **Bedenk- und Stabilisierungsfrist** nach wie vor nur gewährt werden kann, wenn eine Strafverfolgungsbehörde zustimmt. Dies unterläuft den Sinn und Zweck dieser Frist, nämlich, dass die betroffene Person sich ergebnisoffen für oder gegen die Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden entscheiden und auch ohne Mitwirkung am Ermittlungsverfahren unterstützt werden kann (so wie es die EU-Richtlinie 2011/36 auch vorsieht). Daher sollten spezialisierte Beratungsstellen die Möglichkeit haben, durch ihre Einschätzung die Frist auslösen zu können. Insgesamt sollte das **Aufenthaltsrecht**

[1] Vgl. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/stellungnahme-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-staerkung-der-strafrechtlichen-verfolgung-des-menschenhandels-und-der-sexuellen-ausbeutung-sowie-zur-umsetzung-der-richtlinie-eu-20241712

[2] Vgl. https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/arbeitshilfen/publikationen-und-studien/servicestelle-rechtsgutachten-non-punishment-prinzip/

konsequent unter dem Aspekt des Opferschutzes ausgestaltet werden, und nicht ausschließlich unter dem Aspekt der Strafverfolgung.

In jüngster Zeit gerieten vermehrt Formen von **Arbeitsausbeutung** in den Fokus, die **im Zusammenhang mit der Ausbildung** von im Ausland angeworbenen Personen stehen. Aus Sicht des DGB wäre es gut, diesen Punkt der Ausbeutung im Rahmen von Ausbildung in den Gesetzentwurf mitaufzunehmen.

Prävention

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt auf eine konsequentere Strafverfolgung der Delikte im Bereich des Menschenhandels, der sexuellen Ausbeutung aber auch der Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung. Um aber erst gar nicht in den Bereich der Strafverfolgung und der damit der verbundenen schweren Schädigung der Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung zu gelangen, sollten **präventive Maßnahmen** zur Begleitung des vorgelegten Gesetzentwurfs eine noch größere Rolle spielen. Für den Bereich der Arbeitsausbeutung seien hier einige Punkte aus gewerkschaftlicher Sicht genannt:

Dringend nötig ist dabei aus Sicht des DGB, den **arbeitsmarktpolitischen Rahmen** in den Blick zu nehmen und Maßnahmen zu prüfen, die den Schutz der Beschäftigten vor Arbeitsausbeutung und Zwang deutlich verbessern.

So würde eine **Stärkung der Tarifbindung** mehr Beschäftigte unter den Schutz tariflicher Sicherung bringen und die Möglichkeiten der Arbeitsausbeutung eingrenzen.

Das **Verbot oder mindestens die weitere Eingrenzung von Subunternehmerketten**, vor allem in gefährdeten Branchen, wie Paket- und Kurier bzw. Essenslieferdienste, könnte dazu beitragen, die versteckten Formen der Arbeitsausbeutung bis hin zur Zwangsarbeit zu vermindern. Die Verantwortung der Auftraggeber für ihre Subunternehmerketten muss aus Sicht des DGB gestärkt werden. Stattdessen läuft der politische Prozess gegenwärtig jedoch genau in die andere Richtung. Schon einmal erreichte Verbesserungen werden unter dem Deckmantel des „Bürokratieabbaus“ geschliffen. So wird die Einhaltung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzt, mit dem die Menschenrechtslage entlang der Lieferkette von den Unternehmen beachtet werden muss, nach Recherchen der taz (vgl. https://taz.de/Pflichten-fuer-Unternehmen/!6205777&s=lieferketten/) bereits jetzt nicht mehr in der Umsetzung kontrolliert und die Bundesregierung hat die Abschaffung des Gesetzes im Laufe der Legislaturperiode angekündigt.

Die **bessere Regulierung der Anwerbung und der privaten Arbeits- bzw. Ausbildungsvermittlung von Arbeitskräften** in Branchen, die häufig von Arbeitsausbeutung betroffen sind, ist eine weitere Forderung des DGB. Hier muss es darum gehen, verbindliche Standards festzulegen und private Vermittlungsagenturen zu nachprüfbaren Qualitätsstandards zu verpflichten, um zu vermeiden, dass bspw. eine kostspielige Vermittlung für die Beschäftigten zu einer Schuldenfalle wird und eine Abhängigkeit vom zukünftigen Arbeitgeber bis hin

zu Zwangsarbeit begründet. Ebenfalls sollte gewährleistet werden, dass keine Vermittlung in ausbeuterische Arbeitsbedingungen oder gar Formen des Menschenhandels und der Zwangsarbeit stattfindet.

Eine **bessere Regulierung** im Sinne der Schutzrechte für Beschäftigte ist auch im Bereich **der Plattformwirtschaft** nötig. Hier muss es darum gehen, europäische Vorgaben im Sinne eines höheren Schutzes für Beschäftigte umzusetzen. So würde gegen Scheinselbständigkeit und Mindestlohnumgehung die grundsätzliche Annahme eines Arbeitnehmerverhältnisses in der Plattformwirtschaft helfen, wie sie auch in der EU-Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformwirtschaft vorgeschlagen wird.

Weitere **konkrete Forderungen zur Verhinderung von Arbeitsausbeutung und Formen der Zwangsarbeit** ergeben sich aus den Erfahrungen der gewerkschaftsnahen Beratungsstellen für mobile migrantische Beschäftigte und Drittstaatsangehörige und den konkreten Kenntnissen der DGB-Mitgliedsgewerkschaften.

So bedarf es in stark von Arbeitsausbeutung betroffenen Branchen aus gewerkschaftlicher Sicht

- einer **Erhöhung des Kontroll- und Ermittlungsdrucks durch eine strukturell besser aufgestellte Finanzkontrolle Schwarzarbeit** – die von der Bundesregierung vorgelegte Zoll2030-Struktur wird der Anforderung einer modernen Kriminalitätsbekämpfung auf dem Arbeitsmarkt nicht gerecht;
- einer **verpflichtenden elektronischen Arbeitszeiterfassung**, die frei von Manipulation durch Arbeitgeber und jederzeit für Kontrollen einsehbar sein muss;
- **Regelungen gegen die Abhängigkeit vom Arbeitgeber bzw. Vermittler und gegen Ausbeutung durch überteuerte Preise für Unterkünfte** und der Kostenübernahme durch den Arbeitgeber bei kurzfristiger saisonaler Beschäftigung in der Landwirtschaft;
- die **Abschaffung der Bindung des Aufenthaltstitels an die Beschäftigung bei nur einem Arbeitgeber**, weil sich daraus Abhängigkeitsverhältnisse mit vielen Folgeproblemen ergeben – um nur einige Punkte an dieser Stelle zu nennen.

Im Frühjahr 2025 hat die Bundesregierung den **Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit** verabschiedet, der diesem präventiven Ansatz verpflichtet ist und unter Beteiligung auch des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften entstanden ist. Der hier gewählte Ansatz ist aus unserer Sicht zu begrüßen. Er bedarf jedoch nicht nur der Umsetzung der dort enthaltenen Maßnahmen. Vielmehr muss er konsequent weiterentwickelt werden und auch ordnungspolitische Maßnahmen in allen im NAP aufgeführten Handlungsfeldern vorsehen: „Arbeitskräftegewinnung“, „Arbeitnehmerrechte und deren Durchsetzung“, „Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und staatliche Kontrolle“, sowie „Unternehmensverantwortung“.

Neben den oben genannten Regulierungen etwa bei der Anwerbung oder im Rahmen der Plattformarbeit braucht es eine **verlässliche und auskömmliche Finanzierung gewerkschaftsnaher Beratungsstellen für mobile migrantische Beschäftigte und Drittstaatsangehörige**, wie sie von Faire Mobilität, Faire Integration und den zahlreichen Landesberatungsstellen angeboten werden. Insbesondere die landesfinanzierten Beratungsstellen stehen hier unter mehrfachem Druck: Einerseits durch die schrumpfenden Landeshaushalte, andererseits durch den politischen Druck von Seiten der AfD.

Für die umfassende Unterstützung der von Ausbeutung und Zwangsarbeit betroffenen Meschen braucht es endlich **flächendeckend Fachberatungsstellen für (insb. männliche) Betroffene von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit** mit den entsprechenden Schutzunterkünften. Ebenso bedarf es sensibler und gut koordinierter Behördenarbeit, vom Zoll über die Bundesagentur für Arbeit bis zu den Ausländerbehörden. Die **Servicestelle gegen Zwangsarbeit**, die bei der Sensibilisierung und Unterstützung aller Akteure eine wichtige Rolle spielt, sollte eine langfristige Förderperspektive erhalten.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache 21(6)111e
vom 21. September 2026, 10:44 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Gregor Thüsing

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712
BT-Drucksachen 21/6584, 21/7562

Prof. Dr. Gregor Thüsing, LL.M. (Harvard), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandelns und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712

(BR-Drucks. 327/16)

I. Was gelungen ist: Neuordnung und Vereinfachung der Vorschriften im StGB und Erweiterung der Kompetenzen im Rahmen der StPO 2
1. Neuordnung und Vereinfachung der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung 2
2. Auch die Überarbeitung der Strafbarkeit wegen Menschenhandels (§§ 232 ff. StGB) ist gelungen 4
3. Eine gelungene Erweiterung der Kompetenzen der Strafverfolgung 5
II. Mögliche Erweiterung des strafrechtlichen Schutzes durch Heraufsetzung des Mindestalters der Prostitution auf 21 Jahre 6
III. Weiterhin bestehende Schwierigkeiten bzgl. der „Leichtfertigkeit" bei § 181 Abs. 2 StGB-E 6
IV. Streichung von § 184f StGB 7
V. Strafbarkeit der Behördenmitarbeiter gem. § 138 Abs. 1 Nr. 4a, 6 StGB-E 8

Die Fallzahlen sind auf einem beständig hohen Niveau.[1] Der Gesetzgeber reagiert darauf mit einem Gesetzesentwurf zur Anpassung der wesentlichen strafrechtlichen Vorschriften. Der vorliegende Entwurf ordnet die Vorschriften im StGB zum Menschenhandel und der sexuellen Ausbeutung neu und vereinfacht diese im gleichen Zuge. Punktuell handelt es sich zudem um eine Erweiterung von Straftatbeständen und somit um die Schließung von Strafbarkeitslücken. Vorgeschlagen werden zudem neue Möglichkeiten zur Strafverfolgung in der StPO. Der Entwurf übernimmt dabei

[1] Siehe zu den neusten Zahlen und Anstiegen der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung: Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2025, Seite 2, abrufbar unter: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html (zuletzt abgerufen am: 25.08.2026).

viele Vorschläge der Reformkommission zum Sexualstrafrecht aus dem Jahr 2017[2] und erweitert die Regelungen teilweise vor dem Hintergrund der europarechtlichen Regelungen (insbesondere RL 2024/1712/EU zur Änderung der RL 2011/36/EU[3]). Dabei gelingt vieles, insbesondere die Vereinfachung und Neuanordnung der Strafvorschriften im StGB überzeugt. All das ist gut so. Auf manche Punkte ist im Rahmen des momentanen Reformvorhabens jedoch hinzuweisen.

I. Was gelungen ist: Neuordnung und Vereinfachung der Vorschriften im StGB und Erweiterung der Kompetenzen im Rahmen der StPO

Der vorliegende Entwurf nimmt Änderungen an zwei zentralen Stellen des StGB vor: im Rahmen der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (1.) und wegen Menschenhandels (2.). Auch die Kompetenzen im Rahmen der StPO werden erweitert (3.).

1. Neuordnung und Vereinfachung der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung

Was zusammen gehört, wird nun auch zusammen geschrieben: Der Straftatbestand der Zwangsprostitution ist momentan in § 232a StGB geregelt und soll fortan in den Dreizehnten Abschnitt „Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung" in Form des § 179 StGB-E verschoben werden. Das überzeugt mit Blick auf das geschützte Rechtsgut und ist ein begrüßenswerter Schritt.[4]

Ebenso überzeugt aus Gründen der Übersichtlichkeit, dass die Freierstrafbarkeit, die momentan in § 232a Abs. 6 StGB geregelt ist, aus dem Tatbestand ausgegliedert wird und nun in einem eigenständigen Tatbestand in § 181 StGB-E geregelt wird.[5]

Durch die Regelung eines einheitlichen Grundtatbestands in § 179 Abs. 1 StGB-E in Gegensatz zu § 232a Abs. 1, 3 StGB wird die Vorschrift zudem übersichtlicher und damit für die Praxis besser handhabbarer. Die unterschiedlichen Qualifikationstatbestände in Abs. 4, 5 stellen zudem sicher, dass auf die Schwere des Unrechts im Einzelfall sachgemäß reagiert werden kann.

Positiv hervorzuheben ist durch die Einfügung des Wortes „für" in § 179 Abs. 1 Nr. 2 StGB-E im Vergleich zu § 232 Abs. 1 Nr. 2 StGB, dass nunmehr Strafbarkeitslücken im Hinblick Online-Kriminalität weiter geschlossen werden.[6] Zwangsprostitution vollzieht sich nicht immer vor Ort, immer häufiger werden Taten über das Internet, in denen sexuelle Handlungen gegen den Willen der

---

2 Der Abschlussbericht ist abrufbar unter: https://www.inlibra.com/de/document/view/pdf/uuid/2ef09dea-aaf4-3a8b-8246-59d117dae701?page=187&toc=1626928 (zuletzt abgerufen am: 25.08.2026).

3 Im Gesetzesentwurf: „EU-Menschenhandelsrichtlinie".

4 Positiv bspw. auch: Stellungnahme Renzikoswki zum RefE, Seite 1; kritisch jedoch: Stellungnahme KOK zum Referentenentwurf, Seite 10.

5 Zu Schwierigkeiten hinsichtlich der „Leichtfertigkeit" im Rahmen des § 181 Abs. 2 StGB-E siehe Gliederungspunkt III.

6 Siehe hierzu: BR-Drs. 327/26, Seite 29; ähnlich ist es im Rahmen von § 181a Abs. 2 StGB-E, in dessen Rahmen nun nicht zwingend Körperkontakt (und damit physische Anwesenheit) notwendig ist.

Opfer auf Videos aufgezeichnet und dann über das Internet vertrieben werden. Diese Strafbarkeitslücke wird durch die vorgeschlagene Regelung geschlossen. Am Rande erwähnt sei hier, dass durch eine Verlagerung in den Online-Bereich „digitale Betretungsrechte" der Strafverfolgungsbehörden bspw. in „Premium-Bereiche" von Websites, wichtiger werden. Auch hier muss die Strafverfolgung effektiv handeln können.

Die im Referentenentwurf noch enthaltene Kronzeugenregelung in § 181 Abs. 3 StGB-RefE wurde zurecht aufgrund der vorgebrachten Kritik beim Vergleich des § 181 StGB-E zu § 232a StGB und aufgrund der Fraglichkeit der tatsächlichen Wirksamkeit dieser Regelung gestrichen.[7] Einen Anreiz bot diese Regelung nicht, da sich die betroffene Person häufig auch wegen anderer Vorschriften strafbar gemacht hat.

Auch dem Schließen einer Strafbarkeitslücke dient § 179 Abs. 7 StGB-E, der Verhaltensweisen unter Strafe stellt, die aufgrund des Verständnisses des Bundesgerichtshofs zum „unmittelbaren Ansetzen" im Rahmen des Versuchs (§ 22 StGB) bislang nicht umfasst waren.[8] Dies löst auch die vom Gesetzgeber gesehene Situation auf, dass nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG eine Anmeldebescheinigung zur Prostitution beim Verdacht der Ausbeutung nicht erteilt wird, zu diesem Zeitpunkt nach dem StGB aber meist noch keine Strafbarkeit der Hintermänner vorliegt. Das ändert sich nun und ist deswegen zu begrüßen.[9]

Die Zusammenfassung der Tatbestände von §§ 180a, 181a StGB in § 180 StGB-E der nun einheitlich die Ausbeutung bei der Prostitution regelt, ist ebenso zur besseren Nachvollziehbarkeit und damit Anwendbarkeit der Vorschrift absolut begrüßenswert und löst das momentan geltende schwierige und ungeklärte Verhältnis von § 180a und § 181a StGB auf.[10]

Positiv anzumerken ist auch die Überarbeitung der Strafbarkeit von sexueller Ausbeutung von minderjährigen Personen, §§ 179a, 180a, 181a StGB. Jugendliche zwischen 14 und 17 Jahre erfahren durch diese Regelung einen besonderen Schutz. Dies ist mit Blick auf das erfasste Alter der Opfer von Menschenhandel nur zu begrüßen.[11] Die Schaffung von drei einzelnen Tatbeständen konterkariert lediglich ein wenig die eigentlich erwünsche Systematisierung und Verschlankung

---

7 Zur Kritik hieran in Bezug auf den Referentenentwurf siehe noch: Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer zum RefE, Seite 5; Stellungnahme Renzikowski zum RefE, Seite 7; siehe zur Abschaffung in der Begründung: Begründung des Gesetzesentwurfs, Seite 35; kritisch jedoch: Stellungnahme der GdP zum RefE, Seite 5 f.

8 Siehe hier insbesondere auch zu Handlungen zur Erfüllung der Pflichten aus dem ProstSchG: BGH, Beschl. v. 01.06.2022 – 1 StR 65/22, BeckRS 2022, 17533; positiv hierzu bspw. auch: Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum RefE, Seite 4.

9 Zu allgemeinen Fragen zur Vorverlagerung der Strafbarkeit siehe: Stellungnahme des Kriminalpolitischen Kreises zum RefE, Seite 2.

10 Hierzu tiefergehender: Stellungnahme Renzikowski zum RefE, Seite 2.

11 Siehe zur Altersstruktur der Opfer: Bundeslagebild Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung 2025, Seite 11 (Link Fn. 1).

der Straftatbestände.[12] Um eine lückenlose Strafbarkeit ermöglichen zu können, ist dies aber vielleicht nicht anders möglich. Die Abschaffung der Altersgrenze für Täter, die momentan noch in § 182 Abs. 2 StGB besteht, ist im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben (Art. 4 Abs. 7 RL 2011/93/EU) sinnvoll.

2. Auch die Überarbeitung der Strafbarkeit wegen Menschenhandels (§§ 232 ff. StGB) ist gelungen

Die Übertragung des Gedankens der Bestrafung der Nachfrageseite auf andere Formen der Ausbeutung – neben der sexuellen Ausbeutung – ist ebenfalls zu begrüßen.[13] So wird nunmehr in § 232a StGB-E die Inanspruchnahme jeglicher Dienste von Opfern von Menschenhandel unter Strafe gestellt und damit ein Gleichlauf zur Inanspruchnahme von Diensten von Opfern der Zwangsprostitution (nun § 181 StGB-E) erreicht. Damit werden auch die europäischen Vorgaben in Art. 18a RL 2024/1712/EU umfassend umgesetzt. Einzig der leicht unterschiedliche Strafrahmen von § 181 Abs. 1 StGB-E und § 232a StGB-E ist fraglich und könnte ebenso angeglichen werden.[14] Eine Ausweitung der Strafbarkeit überzeugt einerseits mit Blick auf die Verantwortlichkeit der Kunden, die im Rahmen von Menschenhandel- und Ausbeutungsverhältnissen besteht, andererseits kann hieraus ebenso als Präventivwirkung ein größeres Abschreckungspotenzial für potentielle Kunden resultieren.[15] Diese gilt es zu nutzen.

Der Begriff der „Ausbeutung", der nun recht umfangreich in § 232 StGB-E geregelt ist und auf den auch bspw. § 179 Abs. 1 Nr. 2 StGB-E verweist wurde nach Kritik an der Fassung im Referentenentwurf[16] nun angepasst. Dabei wird Ausbeutung nun allgemein in § 232 Abs. 2 S. 1 StGB-E beschrieben und in § 232 Abs. 1 S. 2 StGB anhand der verschiedenen Ausbeutungsformen weiter untergliedert. § 232 Abs. 2 S. 2 StGB führt dann verschiedene „Regelbeispiele" auf, in denen eine Ausbeutung in den in § 232 Abs. 1 S. 2 StGB genannten Fällen vorliegt. Den Schwierigkeiten bei der Schaffung eines einheitlichen Verständnisses von Ausbeutung – insbesondere da es wohl oft aber nicht notwendigerweise eines wirtschaftlichen Gewinnstrebens bedarf[17] – wurden hiermit überzeugend begegnet.

12 So auch: Stellungnahme des Kriminalpolitischen Kreises zum RefE, Seite 5.
13 Kritisch zur Wirksamkeit der Ausweitung der Nachfragestrafbarkeit aber: Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer zum RefE, Seite 9.
14 So auch: Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum RefE, Seite 2.
15 Bzgl. mancher Ausbeutungsformen sind wohl keine praktischen Fälle denkbar, siehe Stellungnahme Renzikowski zum RefE, Seite 8, dies hat der Gesetzesentwurf vertretbarerweise auch gesehen: GesE, Seite 47.
16 Stellungnahme Renzikowski zum RefE, Seite 5; siehe auch zu Anforderungen an die Bestimmtheit des Begriffs: Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer zum RefE, Seite 6.
17 Siehe hierzu auch die Gesetzesbegründung: BR-Drs. 327/26, Seite 39.

Auch die Vereinfachung der Straftatbestände ist gelungen und wurde auch bereits von anderer Seite aus der Praxis gelobt.[18] Insbesondere das Verhältnis der §§ 232 ff. StGB zu den §§ 180 ff. StGB hat immer wieder zu Schwierigkeiten geführt. Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf wird dies verbessert.

Gut umgesetzt sind ebenso die nun in § 232 Abs. 1 S. 2 Nr. 6-8 StGB-E aufgeführten Formen der Ausbeutung der Leihmutterschaft, der Adoption und der Zwangsheirat, die zurückzuführen sind auf Art. 2 Abs. 3 RL 2024/1712/EU zur Änderung der RL 2011/36/EU (EU-Menschenhandelsrichtlinie).[19] Zutreffend ist die Annahme, dass die explizite Aufnahme dieser Tatbestände auch in das deutsche Regelungsgefüge zu mehr Rechtsklarheit – nicht zuletzt mit Blick auf die Vorgaben der Richtlinie[20] – führt.

3. Eine gelungene Erweiterung der Kompetenzen der Strafprozessordnung

Im Zuge der Reformierung des StGB werden gleichermaßen die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden nach der StPO berechtigterweise erweitert. Die Telekommunikationsüberwachung soll nun für den neuen Tatbestand der Ausbeutung der Prostitution gem. § 180 StGB-E und der Vorschriften zum Schutz von Personen unter achtzehn Jahren, §§ 179a und § 180a StGB-E möglich sein.[21] Sowohl der Umstand, dass der initiale Kontakt meist nicht vor Ort abläuft als auch der Umstand, dass aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Isolation der Opfer hier allein verdeckte Ermittlungsmethode erfolgsversprechend sind, überzeugen.[22]

Der im Vergleich zum Referentenentwurf aufgenommene § 154g StPO zur Einstellung von Strafverfahren gegen Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung ist mit Blick auf das durch das Europarecht geprägte „Non-Punishment" Prinzip begrüßenswert.[23] Damit ist es für die Staatsanwaltschaft einfacher möglich, Verfahren gegen die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution einfacher einzustellen.

18 Siehe bspw. Stellungnahme zum RefE des Deutschen Richterbundes, Seite 8 ff.
19 Siehe hierzu die BR-Drs. 327/26, Seite 41 f.
20 So geht auch der europäische Gesetzgeber davon aus, dass die genannten Ausbeutungsformen auch bereits heute unter den allgemeinen Tatbestand des Menschenhandels fallen, normiert dieser aufgrund der Schwere der Tat und der ansteigenden Relevanz aber eigenständig, siehe EWG Nr. 6 RL 2024/1712/EU.
21 Siehe hierzu: BR-Drs. 327/26, Seite 50.
22 BR-Drs. 327/26, Seite 50; positiv hierzu auch: Stellungnahme der GdP zum RefE, Seite 6.
23 Siehe zur berechtigten Kritik hieran noch: Stellungnahme Renzikowski zum RefE, Seite 9; eine konsequente Umsetzung fordert auch: Stellungnahme BKSF zum RefE, Seite 11; Stellungnahme GdP zum RefE, Seite 6; Stellungnahme DIMR zum RefE, Seite 5, 15 f.

II. Mögliche Erweiterung des strafrechtlichen Schutzes durch Heraufsetzung des Mindestalters der Prostitution auf 21 Jahre

Wie gezeigt macht der vorliegende Entwurf vieles richtig, doch könnte die Gelegenheit der Neuordnung und Vereinfachung zu weitreichenderen Reformen genutzt werden. Die Prostitution ist in Deutschland legal, doch schon länger wird über das Mindestalter der Prostitution gestritten. Im Kern geht es hierbei um den auch von Menschenhandel überproportional betroffenen[24] Opferkreis der 18-21-Jährigen (Heranwachsende). Die Diskussion um die Heraufsetzung des Mindestalters wurde bereits bei Einführung des ProstSchG im Jahr 2016 geführt.[25] Geeinigt wurde sich auf einen Kompromiss: Die Aufnahme der Prostitution ist legal ab 18 Jahren, doch haben 18-21 jährige bereits *de lege lata* einen gewissen Sonderstatus inne: Dieser zeigt sich bspw. in der Neuregelung des § 179 Abs. 1 StGB-E wonach es bei 18-21 jährigen bei der Veranlassung zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution zur Strafbarkeit keines unzulässigen Mittels nach § 179 Abs. 2 StGB-E bedarf. Auch außerhalb des Strafrechts setzt sich dieser Sonderstatus bspw. in § 5 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG fort. Hintergrund der unterschiedlichen rechtlichen Behandlung ist, dass – und das zeigt die zitierte strafrechtliche Regelung am eindrücklichsten – der noch andauernden Entwicklung der Heranwachsenden und der noch eingeschränkten Urteilsfähigkeit Rechnung getragen werden soll. Doch wäre eine generelle Heraufsetzung des Mindestalters der Prostitution und damit auch eine Veränderung der strafrechtlichen Regelungen die konsequentere und zum Schutz der Heranwachsenden effektivere Lösung und wurde damals und wird nach wie vor von Seiten der Polizei gefordert.[26] Eine Heraufsetzung des Mindestalters der Prostitution auf 21 Jahre wäre damit eine Verbesserung des momentanen Schutzes. Neben der Veränderung der strafrechtlichen Vorschriften müsste dies mit einer Anpassung der Vorschriften im ProstSchG einhergehen.

III. Weiterhin bestehende Schwierigkeiten bzgl. der „Leichtfertigkeit" bei § 181 Abs. 2 StGB-E

Zurecht wurde von Seiten der Gewerkschaft der Polizei darauf hingewiesen, dass das Merkmal der „Leichtfertigkeit" im Rahmen der Freierstrafbarkeit des § 181 Abs. 2 StGB-E zu großen Schwierigkeiten im Rahmen des Ermittlungsverfahrens führt.[27] Neben dem schwierig zu führenden Beweis über innere Tatsachen müssen objektive Tatsachen ersichtlich sein, anhand derer der Täter

---

24 Lediglich ein leichter Rückgang ist hier im Vergleich zu den Zahlen aus den Vorjahren zu verzeichnen, siehe zu den Zahlen Bundeslagebild Menschenhandel 2025, Seite 11 (Link Fn. 1).

25 Die verschiedenen Standpunkte wurden damals mittels eines Fragebogens abgefragt, für eine Heraufsetzung des Mindestalters der Prostitution auf 21 Jahre plädierten damals bspw.: Stellungnahmen Panel 6 „Perspektive kommunaler Praxis aus dem Bereich Gewerbe- und Ordnungsrecht und kommunaler Runder Tisch" und Panel 4 „Perspektiver von Polizei und Strafrechtswissenschaft".

26 Stellungnahme der GdP zum RefE, Seite 8.

27 Stellungnahme der GdP zum RefE, Seite 5.

zur Einschätzung hätte kommen müssen, dass es sich um ein Opfer von Zwangsprostitution handelt. Bereits an anderer Stelle hat der Gesetzgeber bei der Veränderung des StGB auf Regelungen und Formulierungen des ProstSchG zurückgegriffen, vgl. § 180 Abs. 1 Nr. 2 StGB-E der die Formulierung von § 26 Abs. 4 ProstSchG übernimmt. Die Regelungen des ProstSchG können auch an dieser Stelle auf die strafrechtliche Rechtslage übertragen werden: Das ProstSchG möchte den Schutz der Prostituierten über eine verpflichtende Anmeldung schaffen. Die Bescheinigung über die erfolgte Anmeldung sowie die gesundheitliche Beratung hat die Prostituierte jederzeit mit sich zu führen, §§ 5 Abs. 7, 10 Abs. 6 ProstSchG. Es könnte einer Regelung eingeführt werden, nach der von Leichtfertigkeit ausgegangen werden kann, wenn eine Anmeldebescheinigung nicht vorliegt und auch nicht mitgeführt bzw. dem Freier vorgezeigt wurde. Flankiert werden sollte dies am besten mit einer Vorzeigepflicht der Anmeldebescheinigung für Freier im ProstSchG. Kann durch das Fehlen der Bescheinigung nachgewiesen werden, dass es sich somit um unangemeldete Zwangsprostitution (letzteres bleibt natürlich unabhängig davon nachzuweisen) handelt, ist so auch die Leichtfertigkeit des Freiers iSd. § 181 Abs. 2 StGB-E leichter zu beweisen.[28] Die vorgeschlagene Regelung könnte demnach eine Lösung für die benannten Beweisschwierigkeiten darstellen.

IV. Streichung von § 184f StGB

Ebenso ist vorgesehen den Straftatbestand des § 184f StGB, Ausübung der verbotenen Prostitution, ersatzlos zu streichen. Dieser Tatbestand knüpft an die Schaffung von Prostitutions-Sperrbezirken gem. Art. 297 EGStGB an.

Die bzgl. einer Streichung vorgebrachten Argumente sind überzeugend[29]: Strafbar nach § 184f StGB sind lediglich die Prostituierten, die gegen die Sperrbezirksverordnung verstoßen, nicht aber die Freier. Der Vollzug der Prostitution gelingt aber selten allein: Beide sorgen für den Verstoß gegen die Sperrbezirksverordnung.[30] Zudem sind die sozialen Folgen nicht zu verkennen: Die nach § 184f StGB strafbare Prostituierte wird häufig verhängte Geldstrafe nicht zahlen können, häufig kommt es in der Folge zu Ersatzfreiheitsstrafen.[31] Ein Verstoß gegen die Sperrbezirksverordnung soll folglich nur noch als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden, vgl. § 120 Abs. 1 OWiG.

---

28 Auch RL 2024/1712/EU spricht in EWG Nr. 27 insofern (freilich bzgl. des positiven Wissens) von „objektiven Umständen“, die vorliegen können, um Rückschlüsse zur subjektiven Tatseite zu ziehen.

29 So sehen es auch fast alle Stellungnahmen zum RefE: vgl. nur Stellungnahme Diakonie Deutschland zum RefE, Seite 2; Stellungnahme des Deutschen Richterbunds zum RefE, Seite 7; Stellungnahme der GdP zum RefE, Seite 6.

30 BR-Drs. 327/26, Seite 36 f.

31 BR-Drs. 327/26, Seite 37.

Diesbezüglich sollte jedoch geprüft werden, ob in § 184f StGB oder in § 120 Abs. 1 OWiG, eine Sanktionierung der Freier aufgenommen werden soll. Wie dargestellt wurde, verstoßen auch diese mit ihrem Verhalten gegen die Verordnung. Hierbei setzt sich ein oben bereits genannter Gedanke fort: Die Inanspruchnahme der verbotenen Dienste soll stärker sanktioniert und verfolgt werden, die Anbieterseite hingegen – wenn es sich gleichzeitig auch um Zwangsprostitution oder Ausbeutung handelt – entlastet werden. Auch auf Ebene des Ordnungswidrigkeitenrechts würde dies dem „Non-Punishment" Prinzip entsprechen.[32] Eine Möglichkeit ist es daher, die Tatbestände – ob im StGB oder im, OWiG – auf die Inanspruchnahme der Prostitution auszuweiten und damit (auch) die Freier zu sanktionieren.

V. Strafbarkeit der Behördenmitarbeiter gem. § 138 Abs. 1 Nr. 4a, 6 StGB-E

§ 138 StGB regelt die Strafbarkeit wegen Nichtanzeige eines Verbrechens. Die neu geschaffenen Paragrafen wurden hierin eingefügt. Bereits bzgl. des Referentenentwurfs wurde dabei Folgendes angemerkt: Die Pflicht zur Anzeige führt zu einer Meldepflicht der Behördenmitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Bearbeitung der Verfahren nach dem ProstSchG, wollen sie sich nicht selbst strafbar machen.[33] Das Vertrauensverhältnis von Prostituierter und dem zuständigen Behördenmitarbeiter kann möglicherweise dann nicht mehr im gleichen Maße vertrauensvoll ausgestaltet sein. Im schlimmsten Fall führt dies zu einer weiteren Abschreckung zur Vornahme der Anmeldung iSd. ProstSchG.[34] Für Fälle wie diesen sollten Ausnahmen geschaffen werden.

---

32 Im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben bzgl. des „Non-Punishment" Prinzips werden explizit auch Ordnungswidrigkeiten genannt: EWG Nr. 14 RL 2024/1712/EU zur Änderung der RL 2011/36/EU, dies wird in der deutschen Rechtslage mit § 47 Abs. 1 OWiG als Ermessensregelung bereits überwiegend entsprochen.

33 Stellungnahme KOK zum RefE, Seite 5; Stellungnahme Renzikowski zum RefE, Seite 5; Stellungnahme BKSF zum RefE, Seite 3.

34 Dabei sind die Zahlen bereits niedrig: 2025 waren in Deutschland 32.474 Prostituierte angemeldet (Quelle: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/Tabellen/prostitutionstaetigkeit2025.html, zuletzt abgerufen am: 26.08.2026). Die Zahl der in Deutschland arbeitenden Prostituierten ist höchst unklar. Die Schätzungen liegen zwischen 100.000 und 700.000 Prostituierte.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache 21(6)111f
vom 21. September 2026, 12:15 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Dr. Oliver Piechaczek

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712
BT-Drucksachen 21/6584, 21/7562

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

DEUTSCHER RICHTERBUND
Bund der Richterinnen und Richter,
Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Stellungnahme

Nr. 14/2026
September 2026

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz im Deutschen Bundestag

Deutscher Richterbund
Haus des Rechts
Kronenstraße 73
10117 Berlin

T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25

info@drb.de
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
Dr. Oliver Piechaczek
Staatsanwalt
Stellv. Vorsitzender des DRB

A. Tenor der Stellungnahme

Der Deutsche Richterbund begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 in seiner Gesamtheit ausdrücklich.

Die Menschenhandelsdelikte und die Tatbestände zur sexuellen Ausbeutung sind bislang in hohem Maße unübersichtlich, komplex und erschweren eine effektive Strafverfolgung. Zudem sind die Straftatbestände der sexuellen Ausbeutung auf unterschiedliche Abschnitte des Strafgesetzbuches verteilt, was zum einen systematisch nicht überzeugt und zum anderen Abgrenzungsfragen in der Praxis der Strafverfolgung aufwirft.

Dem Gesetzentwurf gelingt es, die Tatbestände der §§ 179 ff. StGB und §§ 232 ff. StGB übersichtlicher zu gestalten sowie bestehende Widersprüche zu den im Bereich der Prostitution und der sonstigen sexuellen Handlungen gegen Entgelt maßgeblichen Strafvorschriften aufzulösen, und auf diese Weise ein stimmigeres System zu schaffen, das eine effektivere Verfolgung von Menschenhandel und häufig damit einhergehender weiterer Delikte ermöglicht.

Dabei greift der Gesetzentwurf in großem Umfang Erfahrungen aus der Strafverfolgungspraxis und insbesondere auch Empfehlungen der Reformkommission zum Sexualstrafrecht auf. Begrüßenswert ist überdies, dass sich der Gesetzentwurf nicht auf eine bloße Änderung der materiell-rechtlichen Bestimmungen beschränkt, sondern im Wege punktueller Änderungen der Strafprozessordnung zugleich die Ermittlungsmöglichkeiten erweitert. Aus Sicht der Strafverfolgungspraxis sollte die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung des § 100a StPO zum Anlass genommen werden, weitere Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung – insbesondere die §§ 177 Absatz 6 Satz 2 Nummer 1, 177 Absatz 7 und Absatz 8 sowie 178 StGB – in § 100a Absatz 2 Nummer 1 f) StPO zu integrieren.

B. Bewertung im Einzelnen

Artikel 1 – Änderung des Strafgesetzbuches Ziffern 1 bis 8 – und Artikel 3 des Gesetzentwurfs haben weitestgehend redaktionelle beziehungsweise Folgeänderungen zum Gegenstand. Widersprüche zu vergleichbaren Vorschriften, insbesondere mit Blick auf die für Sexualdelikte vorgesehenen Verjährungsfristen, sind nicht ersichtlich. Aus diesem Grunde beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die in Artikel 1 Ziffern 9 ff. und in Artikel 2 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Änderungen des Strafgesetzbuches sowie der Strafprozessordnung.

I. Die Überarbeitung des Tatbestands der Zwangsprostitution (§ 179 StGB-E) und dessen Verlagerung in den 13. Abschnitt des Strafgesetzbuches ist aus Sicht der Praxis gelungen und uneingeschränkt zu begrüßen.

Die mit dem Gesetzentwurf einhergehenden Änderungen des Tatbestands der Zwangsprostitution dienen der Rechtsklarheit, indem sie diesen Tatbestand übersichtlicher und verständlicher machen.

Der Entwurfsbegründung ist zunächst darin zuzustimmen, dass die gemeinsame Regelung der Tatbestände der Zwangsprostitution (§ 179 StGB-E), der Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen bei der Prostitution (§ 180a StGB-E) sowie der Inanspruchnahme sexueller Dienste von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt (§181a StGB-E) im 13. Abschnitt des Strafgesetzbuches sinnvoll ist. Denn die benannten Tatbestände gehen häufig miteinander einher, und eine aufeinander abgestimmte Ausgestaltung – auch ihrer Strafrahmen – führt zu einer besseren Handhabung der Tatbestände in der Praxis.

Die zuvor unübersichtlichen Tatbestandsvarianten des § 232a Absatz 1 und des § 232a Absatz 3 StGB gehen nun in einem einheitlichen Grundtatbestand (§ 179 Absatz 1 StGB-E) auf. § 179 Absatz 1 StGB-E gewährleistet zugleich den nicht von weiteren Voraussetzungen abhängigen Schutz von Personen unter 21 Jahren und setzt damit Artikel 4 Absätze 5 und 6 der Richtlinie 2011/92/EU um.

Sehr zu begrüßen ist aus Sicht der Praxis, dass im Sinne der Normklarheit und Übersichtlichkeit die in § 179 Absatz 1 StGB-E benannten unzulässigen Mittel nun in §179 Absatz 2 StGB-E aufgezählt werden.

Indem der Gesetzentwurf in § 179 Absatz 4 und Absatz 5 StGB-E zwei Qualifikationstatbestände mit abgestuften Strafrahmen vorsieht, wird die Praxis in die Lage versetzt, unterschiedlich schwerwiegende Begehungsweisen differenziert und angemessen zu sanktionieren. Die sehr praxisrelevante Konstellation, bei der die Tat unter Einsatz von Gewalt gegen eine Person oder unter Anwendung von Drohungen mit gegenwärtiger Gefahr für Leib oder Leben begangen wird, sieht nunmehr einen höheren Strafrahmen von einem Jahr bis zu fünfzehn Jahren vor (§ 179 Absatz 4 StGB-E). Damit wird dem erhöhten Unrechtsgehalt dieser Tatbegehungsvariante, bei der es sich um die erfahrungsgemäß wohl praxisrelevanteste Begehungsform handelt, angemessen Rechnung getragen. Darüber hinaus sollen die besonders schwerwiegenden Qualifikationstatbestände der schweren körperlichen Misshandlung sowie der zumindest leichtfertig verursachten Todesgefahr oder schweren Gesundheitsbeschädigung künftig mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren sanktioniert werden (§ 179 Absatz 5 StGB-E). Auch diese Strafrahmenerhöhungen sind angemessen und bilden den Unwertgehalt der Taten adäquat ab.

Aus Sicht der Praxis sehr zu begrüßen ist auch der neu einzuführende Auffangtatbestand, der das Einwirken auf eine andere Person erfasst, um diese zur Prostitution oder zur Begehung sonstiger sexueller Handlungen, durch die sie ausgebeutet wird, zu veranlassen (§ 179 Absatz 7 StGB-E). Die Entwurfsbegründung leitet das Bestehen einer Strafbarkeitslücke zum einen zutreffend aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ab, welche hohe Anforderungen an ein unmittelbares Ansetzen zum Versuch der Zwangsprostitution stellt. Zum anderen rekurriert die Entwurfsbegründung auf den Willen des Gesetzgebers und die Gesetzesmaterialien zu § 232a Absatz 1 StGB, wonach eine Versuchsstrafbarkeit schon nach geltender Rechtslage insbesondere auch dann in Betracht kommen soll, wenn die Handlungen des Täters nicht zum Erfolg geführt haben, mithin die Prostitution nicht aufgenommen wurde (Reg-Entwurf, Seite 31 mit entsprechenden Verweisen auf die Rechtsprechung des BGH sowie die einschlägige Bundestagsdrucksache). Mit § 179 Absatz 7 StGB-E können nunmehr Fälle erfasst werden, in denen die Einwirkung auf das Opfer bereits abgeschlossen ist, wenngleich zum Erfolgseintritt noch wesentliche Zwischenschritte erfolgen müssen. Mit dem Merkmal des Einwirkens greift der Gesetzentwurf einen etablierten Rechtsbegriff auf, der unter anderem in § 176a StGB Erwähnung findet und durch Rechtsprechung sowie Kommentarliteratur hinreichend konturiert ist.

II. Der Gesetzentwurf schlägt eine überzeugende Neuregelung der Tatbestände zum Schutz vor Ausbeutung bei der Prostitution sowie zum Schutze von Kindern und Jugendlichen vor der Ausbeutung bei sonstigen sexuellen Handlungen gegen Entgelt vor.

Zu § 179a StGB-E

§ 179a StGB-E (Veranlassen sonstiger sexueller Handlungen von Personen unter achtzehn Jahren gegen Entgelt oder gegen sonstige Gegenleistung) ist mit dem bisherigen Regelungsgehalt des § 180 Absatz 2 Var. 1 StGB weitgehend identisch; zugleich dient die Neufassung der umfassenden Umsetzung von Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie 2011/92/EU. Mit dem Merkmal des „Veranlassens“ wird der Anwendungsbereich der Norm in begrüßenswerter Weise erweitert. Die in § 179a StGB-E beabsichtigte Anhebung der Strafrahmen von sechs Monaten bis zu fünf Jahren (Absatz 1) bzw. nicht unter einem Jahr (Absatz 3) ist sachgerecht.

Der neue Tatbestand des 179a StGB-E erfasst nun nicht mehr das Vorschubleisten sexueller Handlungen einer Person unter sechzehn Jahren. Damit folgt der Gesetzentwurf einer einstimmigen Empfehlung der Reformkommission zum Sexualstrafrecht. Dies ist aus Sicht der Praxis uneingeschränkt zu begrüßen. Zum einen war die Fassung des bisherigen § 180 Absatz 1 StGB mit Blick auf seinen Schutzzweck nicht mehr zeitgemäß; im Abschlussbericht der Reformkommission zum Sexualstrafrecht ist zutreffend von einem „Relikt vorangegangener Gesetzesfassungen“ die Rede (a.a.O., S, 337). Zum anderen schützen die §§ 174 ff., 182 StGB – insoweit ist der Entwurfsbegründung zuzustimmen (Reg-E, Seite 32) – den Bereich der fremdbestimmten Sexualität in ausreichendem Maße.

Zu § 180 StGB-E

Mit der Neufassung des § 180 StGB-E gelingt dem Gesetzentwurf eine überzeugende Fusion der Regelungsgehalte der bisherigen §§ 180a, 181a StGB. Auch insoweit kommt der Gesetzentwurf einer einstimmig beschlossenen Empfehlung der Reformkommission zum Sexualstrafrecht nach. Dieser einheitliche Tatbestand vereinheitlicht und vereinfacht die Rechtslage und leistet im Wege einer umfassenden Sanktionierung der Ausbeutung bei der Prostitution innerhalb eines Tatbestandes einen substantiellen Beitrag zur Normenklarheit. Darüber hinaus nimmt der Entwurf bei der Formulierung einzelner Tatbestandsmerkmale im Sinne der Rechtseinheitlichkeit in begrüßenswerter Weise Begrifflichkeiten aus dem Prostitutionsschutzgesetz auf (§ 180 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 StGB-E).

Soweit § 180 Absatz 3 Nummer 1 StGB-E einen erhöhten Strafrahmen von sechs Monaten bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe für die Tatbegehung als Bandenmitglied vorsieht, ist dies aus Sicht der Praxis sachgerecht.

§ 180 Absatz 3 Nummer 2 StGB-E sieht für die dirigistische Zuhälterei ebenfalls einen neuen Qualifikationstatbestand vor, sofern der Täter – etwa ein Bordellbetreiber – dem Opfer „besonders herabwürdigende oder gesundheitsgefährdende Praktiken vorschreibt“. Die Handhabung der letztgenannten Merkmale wird die Praxis nicht vor besondere Schwierigkeiten stellen. Eine besonders herabwürdigende Praktik dürfte in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu § 177 Absatz 6 Satz 2 Nummer 1 StGB nur durch eine wertende Betrachtung sämtlicher konkreter Umstände des Einzelfalles festzustellen sein. Auslegungsleitend stellt die Entwurfsbegründung insoweit klar, dass die Weisung des Täters die sexuelle Selbstbestimmung der Betroffenen dabei in besonderer Weise verletzen muss (Reg-E, Seite 34). Die Entwurfsbegründung stellt überdies klar, dass § 180 Absatz 3 Nummer 2 StGB-E Gesundheitsgefahren auch unterhalb der Schwelle einer schweren Gesundheitsschädigung im Sinne des § 226 StGB umfassen soll (Reg-E, Seite 34).

Zu §§ 180a, 181 StGB-E

Mit § 180a StGB-E schafft der Gesetzentwurf einen neuen eigenständigen Tatbestand zum Schutz von Minderjährigen, in dem bereits gegenwärtig strafbewehrte Handlungen aufgehen. Zugleich dient § 180a StGB-E der weiteren Umsetzung der Richtlinie 2011/92/EU.

Die Neufassung des § 181 Absatz 1 StGB-E hat den bisherigen Regelungsgehalt der gegenwärtig noch in § 232a Absatz 6 StGB erfassten, sogenannten Freierstrafbarkeit zum Gegenstand. Die Anpassungen der Tatbestandsmerkmale sowie einzelner Formulierungen an die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Neufassungen der §§ 179, 232 StGB-E sowie die EU-Menschenhandelsrichtlinie sind folgerichtig.

Zu § 181a Absatz 1 StGB-E

Uneingeschränkt zu begrüßen ist auch die Neufassung des § 181a Absatz 1 StGB-E, die ebenfalls einer Empfehlung der Reformkommission zum Sexualstrafrecht folgt und mit Blick auf die Abschaffung der Altersgrenze für die Inanspruchnahme sexueller Dienste von Minderjährigen gegen Entgelt Art. 4 Absatz 7 der Richtlinie 2011/92/EU vollständig umsetzt. Sofern minderjährige Personen Gefahr laufen, durch die Vornahme sexueller

Handlungen gegen Entgelt in Prostitutionsstrukturen abzugleiten, sollte es für den Unwertgehalt der Tat nicht darauf ankommen, ob der Täter über achtzehn Jahr alt ist – wie es § 182 Absatz 2 StGB gegenwärtig noch fordert. Diese Gefahr besteht auch im Falle der Vornahme sexueller Handlungen ohne Körperkontakt; die Pönalisierung solcher Handlungen in § 181a Absatz 2 StGB-E ist daher nur folgerichtig.

III. Die Streichung des Tatbestands des § 184f StGB (Ausübung der verbotenen Prostitution) ist sinnvoll. Der mit der Strafnorm angestrebte Schutz der Allgemeinheit kann mit Mitteln des Ordnungswidrigkeitenrechts hinreichend gewährleistet werden.

Der Gesetzentwurf folgt mit der Streichung des § 184f StGB einer Empfehlung der Reformkommission zum Sexualstrafrecht. In dem Abschlussbericht der Kommission heißt es vollkommen zutreffend, das Rechtsgut der sexuellen Selbstbestimmung werde durch das beharrliche Zuwiderhandeln gegen ein durch Rechtsverordnung erlassenes Prostitutionsverbot weder verletzt noch gefährdet (a.a.O., Seite 365).

§ 184f StGB ist daher im 13. Abschnitt des Strafgesetzbuches („Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung“) ein Fremdkörper und wirkt deplatziert. Die Strafnorm soll als abstraktes Gefährdungsdelikt die Allgemeinheit vor Belästigungen durch die Erscheinungsformen der Prostitution schützen. Die Verhängung einer Kriminalstrafe ist in Ansehung des Ultima-Ratio-Prinzips indes kaum verhältnismäßig. Es ist vollkommen ausreichend, Verstöße gegen die Sperrbezirksverordnung als Ordnungswidrigkeit zu ahnden.

Der Entwurfsbegründung ist nicht zuletzt in der Analyse der praktischen Auswirkungen von Bestrafungen nach § 184f StGB zuzustimmen. Nicht selten können Prostituierte gemäß § 184f StGB verhängte Geldstrafen nicht bezahlen. Dies zwingt die Betroffenen dazu, noch mehr im Bereich der Prostitution zu arbeiten; zum Teil müssen die Prostituierten auch Ersatzfreiheitsstrafen verbüßen (vgl. Reg-E, Satz 36). Mit der Streichung des § 184f StGB leistet der Gesetzentwurf einen Beitrag zum Schutz Prostituierter in Notsituationen.

IV. Dem Gesetzentwurf gelingt eine überzeugende Überarbeitung, Vereinfachung und Erweiterung des Tatbestands des Menschenhandels gemäß § 232 StGB. Die Neufassung des § 232a StGB-E dient der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben; die Tatbestände der Zwangsarbeit und der Arbeitsausbeutung (§§ 232b, 233 StGB) werden in begrüßenswerter Weise vereinfacht.

Zu § 232 StGB-E

Die gegenwärtige Fassung des Tatbestands des Menschenhandels (§ 232 StGB) ist unübersichtlich und komplex. Die Handhabung dieser Strafnorm und nicht zuletzt auch die Abgrenzung zu den Tatbeständen der §§ 180, 181a und 232a StGB bereiten der staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Praxis ganz erhebliche Schwierigkeiten.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Fassung des § 232 StGB-E ist demgegenüber klar strukturiert, deutlich übersichtlicher und für die Praxis besser zu handhaben.

§ 232 Absatz 1 StGB-E benennt in Satz 1 die Tathandlungen und zählt in Satz 2 die verschiedenen Ausbeutungsformen auf. In § 232 Absatz 2 StGB-E werden die Tatmittel („unzulässige Mittel“) analog zu § 179 Absatz 2 StGB-E aufgezählt.

Die Entwurfsbegründung stellt klar, dass mit der Neuregelung des § 232 Absatz 1 Satz 2 StGB-E ein „umfassenderes Verständnis des Ausbeutungsbegriffs“ einhergehen soll (Reg-E, Seite 38). Damit wendet sich der Gesetzentwurf in begrüßenswerter Klarheit gegen ein wirtschaftliches Verständnis der Ausbeutung. Deren Betrachtung als primär ökonomisches Phänomen greift etwa bei der sexuellen Ausbeutung von Minderjährigen oder der Leihmutterschaft, bei denen sich ohnehin kein angemessener wirtschaftlicher Wert bestimmen lässt, zu kurz.

§ 232 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 StGB-E (Ausbeutung im Zusammenhang mit der Prostitution und sonstigen sexuellen Handlungen) entspricht weitgehend § 232 Absatz 1 Satz 1 a) StGB in dessen gegenwärtig geltender Fassung.

Mit den § 232 Absatz 1 Satz 2 Nummern 6 bis 8 StGB-E setzt der Gesetzentwurf die neu in Artikel 2 Absatz 3 der EU-Menschenhandelsrichtlinie aufgenommenen Ausbeutungsformen der Leihmutterschaft, der illegalen Adoption und der Zwangsheirat in deutsches Recht um. Die Handhabung und Auslegung der Tatbestandsmerkmale dürften auf Basis der Entwurfsbegründung sowie der Erwägungsgründe der Änderungsrichtlinie Menschenhandel in der Praxis keine Schwierigkeiten bereiten. Die Relevanz dieser neuen Ausbeutungsformen in der Strafverfolgungspraxis bleibt abzuwarten.

Die Zusammenfassung der bis dato in § 232 Absatz 1 Satz 1 StGB und § 232 Absatz 2 Nummer 1 und 2 StGB enthaltenen Tatmittel des Menschenhandels in einem neuen § 232 Absatz 3 StGB-E ist im Sinne der Übersichtlichkeit uneingeschränkt zu begrüßen.

Mit der neu eingefügten Variante des „Ausnutzens einer sonstigen schutzbedürftigen Lage der anderen Person, der diese sich nicht oder nicht auf zumutbare Weise entziehen kann“ in § 232 Absatz 2 Nummer 5 StGB-E nimmt der Gesetzentwurf eine aus Sicht der Praxis sinnvolle Anpassung an die Vorgaben der EU-Menschenhandelsrichtlinie vor, um etwaige Schutzlücken zu vermeiden und unionsrechtlichen Risiken vorzubeugen.

Zu begrüßen – da regelmäßig praxisrelevant – ist auch die Aufnahme der Variante des Herbeiführens einer schutzbedürftigen Lage als unzulässiges Mittel im Sinne des § 232 Absatz 2 Nummer 5 StGB-E. Diese Änderung wird in Fällen, in denen das Opfer eines Loverboys einem Motivirrtum unterliegt, der sich nicht auf die Prostitutionsausübung an sich bezieht, und damit das Merkmal der „List“ im Sinne des § 232a Abs. 4 StGB bzw. § 179 Abs. 2 StGB-E, nicht erfüllt ist, eine bislang immer wieder vorkommende Strafbarkeitslücke im Gefüge der §§ 232 ff. StGB schließen. Das Unrecht auch dieser Taten wird damit angemessen abgebildet.

Zu § 232a StGB-E

Mit § 232a StGB-E setzt der Gesetzentwurf Artikel 18a der EU-Menschenhandelsrichtlinie um, der darauf abzielt, den Menschenhandel durch eine Kriminalisierung auch der Nachfrageseite zu bekämpfen. Dies erscheint deswegen konsequent, weil das deutsche Recht auch die Inanspruchnahme sexueller Dienste eines Opfers des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und der Zwangsprostitution unter Strafe stellt.

Ob § 232a StGB-E allerdings tatsächlich zur effektiveren Verfolgung des Menschenhandels beitragen wird, bleibt abzuwarten. Der vorgeschlagene Gesetzestext wie auch die Entwurfsbegründung (Reg-E, Seite 44) betonen das Erfordernis eines dolus directus 2. Grades im Hinblick auf den Umstand, dass es sich bei der Erbringerin bzw. dem Erbringer des Dienstes um ein Opfer einer Tat nach § 232 StGB handelt, das bei der Erbringung des von ihm in Anspruch genommenen Dienstes ausgebeutet wird. Einerseits wird damit eine uferlose Ausweitung der Strafbarkeit verhindert. Andererseits könnte der Tatbestand aufgrund erheblicher Probleme bei der Nachweisbarkeit nicht den mit der Neufassung des § 232a StGB-E intendierten Effekt haben.

Zu den §§ 232b, 233 StGB-E
Der Gesetzentwurf gleicht in § 232b StGB-E und § 233 StGB-E die Tatbestände der Zwangsarbeit und der Arbeitsausbeutung in ihrem Aufbau der Struktur der § 179 StGB-E und § 232 StGB-E an. So wird auch ihre Handhabbarkeit in der Praxis vereinfacht und zugleich ein systematischer Gleichlauf bewirkt.

Aus Sicht der Praxis positiv zu bewerten ist darüber hinaus die Abschaffung des Merkmals des „rücksichtslosen Gewinnstrebens“ in § 232b StGB-E. Der Entwurfsbegründung ist darin zuzustimmen, dass der Tatbestand in seiner bisherigen Fassung aufgrund der schwierigen Nachweisbarkeit des Merkmals zu sehr eingeschränkt wird (Reg-E, Satz 39). Die Neufassung des § 232b StGB-E dürfte zu einer effektiveren Strafverfolgung im Bereich der Zwangsarbeit führen.

Soweit der Gesetzentwurf in § 233 Absatz 1 StGB-E den Strafrahmen auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren anhebt, trägt er dem Unrechtsgehalt der Arbeitsausbeutung angemessen Rechnung. Die Streichung der Vorfeldstrafbarkeit gemäß § 233 Absatz 5 StGB in seiner geltenden Fassung ist sachgerecht, da sie in der Strafverfolgungspraxis nicht von Relevanz war.

V. Der Gesetzentwurf beschränkt sich nicht auf eine bloße Änderung der materiell-rechtlichen Bestimmungen, sondern stärkt im Wege punktueller Änderungen der Strafprozessordnung zugleich die Ermittlungsmöglichkeiten.

Durch die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Aufnahme der §§ 179 bis 180a StPO-E in den Katalog der §§ 100a, 100b StPO werden

Ermittlungsmöglichkeiten geschaffen, die es der Strafverfolgungspraxis erleichtern, die Verfolgung von Menschenhandel in all seinen Facetten effektiver zu gestalten.

Der Gesetzentwurf schlägt insbesondere eine Änderung des § 100a Absatz 2 Nummer 1 f) StPO vor, die grundsätzlich zu begrüßen ist, da sie folgerichtig die Tatbestände der Zwangsprostitution (§ 179 StGB-E), des Veranlassens sonstiger sexueller Handlungen von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt (§ 179a StGB-E), der Ausbeutung bei der Prostitution (§ 180 StGB-E) und der Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen bei der Prostitution (§ 180a StGB-E) in den Katalog des § 100a Absatz 2 StPO aufnimmt.

Aus Sicht der Strafverfolgungspraxis sollte die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung zum Anlass genommen werden, weitere Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung – insbesondere die §§ 177 Absatz 6 Satz 2 Nummer 1, 177 Absatz 7 und Absatz 8 sowie 178 StGB – in § 100a Absatz 2 Nummer 1 f) StPO zu integrieren (vgl. hierzu schon 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (Herbstkonferenz): TOP II.12).

Diese Ergänzung ist schon zum Zwecke der Vermeidung von Wertungswidersprüchen angezeigt, wie ein Blick auf die Strafrahmen des § 100a Absatz 2 Nummer 1 f) StPO zeigt. Der bisherigen Fassung des § 100a Absatz 2 Nummer 1 f) StPO dürfte die Vorstellung zugrunde liegen, es sei unwahrscheinlich, dass der Täter eines nicht gemeinschaftlich begangenen Sexualdelikts über die Tat am Telefon sprechen werde. Diese Vermutung ist angesichts des heutzutage vorherrschenden Kommunikationsverhaltens widerlegt. Aus der Strafverfolgungspraxis sind Fälle bekannt, bei denen im Rahmen einer Telefonüberwachung wegen anderer Vorwürfe auch schwere Sexualdelikte thematisiert worden sind und der Verwertung dieser Zufallserkenntnisse § 479 Absatz 2 Satz 1 StPO entgegenstand. Das gilt auch für § 178 StGB – der Vergewaltigung mit Todesfolge – für die das Gesetz sogar unter bestimmten Umständen lebenslange Freiheitsstrafe vorsieht.

Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 18.500 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache 21(6)111g
vom 21. September 2026, 16:13 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen Sophia Härtel

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712
BT-Drucksachen 21/6584, 21/7562

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

KOK Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

Stellungnahme des KOK zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am Mittwoch, den 23. September 2026

Gesetzesentwurf zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2024/1712

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.
Lützowstr. 102-104 | Hof 1, Aufgang A
10785 Berlin
Tel.: 030/26 39 11 76
Mail: info@kok-buero.de

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 3
2 Strafrecht ... 4
2.1 Verjährung, § 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB-E ... 4
2.2 Zu den Ausbeutungsformen, § 232 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 StGB-E ... 5
2.2.1 Rücksichtslosigkeit, § 232 Abs. 2 StGB ... 5
2.2.2 Abhängigkeit im Rahmen der Ausbeutung, § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 StGB-E ... 7
2.2.3 Weitere Ausbeutungsformen i.S.d. § 232 Abs. 1, Abs. 2 StGB-E ... 8
2.3 Zwangsprostitution und Zwangsarbeit, §§ 179 und 232b StGB-E ... 8
3 Strafprozessrecht ... 9
3.1 Nebenklage und Psychosoziale Prozessbegleitung ... 9
3.2 Non-Punishment-Prinzip ... 10
3.3 Videobasierte Vernehmung erwachsener Betroffener ... 11
4 Sozial- und Aufenthaltsrecht ... 12
4.1 Spezieller Aufenthaltstitel, § 25 Abs. 4a AufenthG ... 12
4.2 Soziale Entschädigung, § 13 Abs. 2 SGB XIV ... 14
5 Fehlende Umsetzungspunkte ... 14
5.1 Bedenk- und Stabilisierungsfrist, § 59 Abs. 7 AufenthG ... 15
5.2 Unterbringung und Unterstützungsnetzwerk ... 15
5.3 Schulungsbedarf und spezialisierte Strafverfolgungsorgane ... 16
5.4 Zeugnisverweigerungsrecht ... 17
5.5 Strukturelle Entwicklungen ... 17
6 Resümee ... 18

1 Einleitung

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK) ist ein Zusammenschluss von 43 Organisationen, die sich für die Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung und der von Gewalt betroffenen Migrant*innen engagieren. Der KOK setzt sich für eine an den Menschenrechten orientierte Politik gegen Menschenhandel ein, die Rechtsansprüche der Betroffenen in den Mittelpunkt stellt. Der KOK bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712).

Der vorliegende Gesetzesentwurf dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, die bereits bis zum 15. Juli 2026 in nationales Recht hätte umgesetzt werden müssen.

An erster Stelle ist besonders positiv hervorzuheben, dass sich der vorliegende Gesetzesentwurf nicht allein auf die Umsetzung der zwingenden Vorgaben im Zuge der reformierten EU-Menschenhandelsrichtlinie (RL/EU 2024/1712) bezieht, sondern eine grundlegende Überarbeitung der Menschenhandelstatbestände vorsieht. Eine bloße Erweiterung des § 232 StGB um die Ausbeutungsformen der Leihmutterschaft, illegaler Adoption und Zwangsheirat und die Ausweitung der Nachfragestrafbarkeit über den Bereich der sexuellen Ausbeutung hinaus, würde den bestehenden praktischen Anwendungsproblemen im Umgang mit den einschlägigen Straftatbeständen nicht abhelfen. Insofern ist eine umfassende Reform der Menschenhandelstatbestände zur Erreichung des Ziels des Gesetzesentwurfs, den Kampf gegen Menschenhandel in Deutschland zu intensivieren und Täter*innen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, unabdingbar.

Als weitere Vorbemerkung ist positiv anzumerken, dass das Gesetzgebungsverfahren nicht nur eine großzügige Frist für die Verbändebeteiligung vorsah, sondern die Gesetzesbegründung erkennen lässt, dass sich die Regierung mit wissenschaftlichen Erkenntnissen auseinandergesetzt hat, die u. a. durch die Beteiligung wichtiger zivilgesellschaftlicher Akteure gewonnen wurden, auch durch Expert*innenrunden unter der Leitung der Berichterstattungsstelle Menschenhandel, angesiedelt am DIMR. Auch bezieht sich der Gesetzesentwurf erfreulicherweise an mehreren Stellen auf die bereits im Jahr 2021 veröffentlichten Evaluationsergebnisse des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. (KFN), die die Reformbedürftigkeit der §§ 232 ff. sowie §§ 180 ff. StGB aufgrund von Praxisuntauglichkeit und fehlender Kohärenz im System der Tatbestände aufzeigten.

Gesetzesvorhaben, die sich derart grundlegend mit der Reform der Menschenhandelstatbestände auseinandersetzen, ergeben sich selten. Umso wichtiger erscheint es, die zur Verfügung stehende Zeit zu nutzen, um einzelne Regelungsvorschläge noch einmal kritisch zu prüfen und an erforderlichen Stellen nachzuschärfen. Die nachfolgenden Ausführungen sind vor diesem Hintergrund als

konstruktiver Beitrag des KOK zu verstehen, der die grundsätzliche Zustimmung zum Reformvorhaben nicht infrage stellt.

Die vorliegende Stellungnahme geht im Folgenden auf den materiell-rechtlichen, den strafprozessrechtlichen sowie den sozial- und aufenthaltsrechtlichen Anpassungsbedarf ein und behandelt darüber hinaus weitere Umsetzungsfragen mit besonderem Fokus auf Betroffenenrechte.

2 Strafrecht

Der KOK begrüßt die umfassende Anpassung und systematische Neuordnung des Strafrechts im Bereich des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung in weiten Teilen ausdrücklich. Der Gesetzentwurf verfolgt dabei nicht lediglich das Ziel einer Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, sondern schafft zugleich eine deutlich übersichtlichere und in der praktischen Anwendung wirksamere Struktur der einschlägigen Straftatbestände. Besonders hervorzuheben ist die klare und systematische Ausgestaltung der einzelnen Delikte. Die bisher teilweise schwer voneinander abzugrenzenden Tatbestände mit vielzähligen Verweisen werden zusammengefasst und nach den jeweils relevanten Tathandlungen gegliedert. Dabei handelt es sich weiterhin um drei Ausbeutungsphasen, die die Rekrutierung (Menschenhandel), das Veranlassen (Zwangsprostitution, Zwangsarbeit und Veranlassen anderweitiger Ausbeutung) und die Ausbeutung an sich (Ausbeutung bei der Prostitution bzw. sexuelle Ausbeutung von Personen unter 18 Jahren, Ausbeutung der Arbeitskraft und anderweitiger Ausbeutung) unter Strafe stellen.

2.1 Verjährung, § 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB-E

Positiv hervorzuheben ist, dass der Anwendungsbereich des § 78b Abs. 1 Nr. 1StGB-E neben der sexuellen Ausbeutung auf die neu eingefügten Ausbeutungsformen des Menschenhandels erweitert wird. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass die besondere Ruhensregelung bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres bei minderjährigen Betroffenen, nicht für die übrigen Ausbeutungsformen des § 232 Abs. 2 Nr. 2–5 und Nr. 9 StGB-E gelten. Diese enge Fassung überzeugt nicht, da auch Minderjährige von sämtlichen Formen der Ausbeutung betroffen sein können. Kinder kommen regelmäßig auch bei der Ausführung von Betteltätigkeiten zum Einsatz. Alle Ausbeutungsformen beeinträchtigen minderjährige Betroffene in ähnlicher Weise, sodass aufgrund von Traumatisierung oder Abhängigkeitsverhältnissen zu Täter*innen die Anzeigebereitschaft eingeschränkt ist. Die Änderungsrichtlinie dient insbesondere auch dem Schutz von Kindern und Jugendlichen, die im besonderen Maße der Gefahr von Menschenhandel ausgesetzt sind, insbesondere solchen, die von kriminellen Vereinigungen zu Begehung von Straftaten ausgebeutet werden.[1] Um den Anforderungen der EU-Menschenhandelsrichtlinie vollständig gerecht zu werden und den vorgesehenen Schutzzweck zu erreichen, sollte der Katalog der privilegierten Ruhensregelung daher **alle Ausbeutungsformen des §**

[1] ABl. L vom 24.06.2024, Erwägungsgrund Nr. 2, 3, 17 und 23.

232 Abs. 1 S. 2 StGB-E erfassen. Nur so erhalten Betroffene nach Erreichen der Volljährigkeit ausreichend Zeit, um Straftaten unabhängig von der jeweiligen Ausbeutungsform verfolgen zu lassen.

2.2 Zu den Ausbeutungsformen, § 232 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 StGB-E

Zu begrüßen ist zunächst die Aufnahme der drei zusätzlichen Ausbeutungsformen **Ausbeutung bei Leihmutterschaft, Ausbeutung bei Adoption** und **Zwangsheirat**, mit der Deutschland seiner Umsetzungspflicht der Richtlinie (EU) 2024/1712 nachkommt. Im Zuge dessen erfolgte auch eine ebenfalls begrüßenswerte Erweiterung des Tatbestandes der Zwangsheirat (§ 237 StGB) auf eheähnliche Verbindungen, dessen Umfang auch für die Definition der Zwangsheirat im Kontext von Menschenhandel nach § 232 Abs. 2 Nr. 8 StGB-E relevant ist. Die Erweiterung ist im Hinblick auf die Lebensrealität vieler Betroffener dringend erforderlich. Ob eine betroffene Person aufgrund einer zivilrechtlich bindenden Ehe oder aufgrund religiöser, sozialer oder familiärer Umstände in einer nicht gewollten Beziehung verbleibt, ändert an der Beeinträchtigung ihrer Selbstbestimmungsfreiheit nichts.

Als wesentliche Verbesserung zum bisher geltenden Recht ist die Fortentwicklung des **Ausbeutungsbegriffs** zu werten. Während vornehmlich wirtschaftliche Interessen der Täter*innen bei der Bestimmung der Ausbeutung zählten, versteht der vorliegende Gesetzesentwurf Ausbeutung nicht als rein ökonomisches Phänomen.[2]

2.2.1 Rücksichtslosigkeit, § 232 Abs. 2 StGB

In § 232 Abs. 2 S. 1 StGB-E wird Ausbeutung allgemein für alle Ausbeutungsformen in der Art definiert, dass sie vorliege, „wenn der Täter das Opfer **rücksichtslos** für seinen eigenen Vorteil oder den Vorteil eines Dritten ausnutzt“[3]. Rücksichtslos handelt nach der Gesetzesbegründung, „wer bei der Durchsetzung der von ihm verfolgten Interesse ohne Rücksicht auf die Interessen und Rechte des Opfers bzw. auf die Folgen für das Opfer agiert“[4]. An dieser Stelle stellt sich die Frage, welche Fälle des Ausnutzens eines Opfers rücksichtsvoll passieren können. „Der Begriff beschreibt in der Regel egoistisches oder gleichgültiges, oft skrupelloses und manchmal brutales Verhalten.“[5] Dem Verständnis des KOK nach ist jedes Ausnutzen einer Person als egoistisch zu werten. Ein Ausnutzen, was zugleich rücksichtlosvoll erfolgt, ist kaum vorstellbar. Das Merkmal „rücksichtslos“ erfüllt daher neben dem Merkmal des Ausnutzens **keine eigenständige Begrenzungsfunktion** und ist im Ergebnis tautologisch. Das Weglassen des Kriteriums führt auch nicht zu einer tatbestandlichen Entgrenzung des Ausbeutungsbegriffs. Die erforderliche Abgrenzung zwischen strafwürdiger Ausbeutung und sozialadäquater, wenngleich ungleicher Vorteilsnahme wird bereits durch das Erfordernis der ebenfalls vorliegenden unzulässigen Mittel i.S.d. § 232 Abs. 3 StGB-E geleistet, abgesehen von

[2] BT-Drs. 21/6584, S. 40.
[3] BT-Drs. 21/6584, S. 11.
[4] BT-Drs. 21/6584, S. 41.
[5] Ebd.

Betroffenen unter 21 Jahren, die per se aufgrund ihres Alters schutzbedürftig sind und nicht ausgenutzt werden sollten. Erst der Einsatz eines solchen Mittels, etwa Gewalt oder Drohung, begründet die Strafwürdigkeit des Ausnutzens. Ein zusätzliches subjektives Korrektiv in Form der Rücksichtslosigkeit ist zur Wahrung der tatbestandlichen Bestimmtheit daher weder erforderlich noch geeignet.

Selbst, wenn man dieser Einschätzung nicht folgt, spricht die **bisherige Verwendung des Begriffs** im Strafgesetzbuch gegen eine Beibehaltung. Das Tatbestandsmerkmal der Rücksichtslosigkeit kennt das Strafgesetzbuch bereits an zwei Stellen. Zum einen im Rahmen des „rücksichtslosen Gewinnstrebens“ im Kontext der Beschäftigung zu ausbeuterischen Bedingungen gem. § 232 Abs. 1 S. 2 StGB. Hier hat der Gesetzgeber sich richtigerweise dazu entschieden, das bisher nur schwer nachweisbare subjektive Tatbestandsmerkmal zu streichen. Ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs soll so die Strafverfolgung erleichtert werden.[6] Das bisherige Erfordernis des „rücksichtslosen Gewinnstrebens“ ist nicht nur dogmatisch anspruchsvoll, sondern wirft in der praktischen Rechtsanwendung erhebliche Beweisprobleme auf. Die Feststellung einer subjektiven Gesinnung der Täter*innen verlangt ohne Geständnis Rückschlüsse auf innere Tatsachen, die einer unmittelbaren Beweisführung oftmals nicht zugänglich sind. Zum anderen wird das Merkmal „rücksichtslos“ im Tatbestand der Gefährdung des Straßenverkehrs gem. § 315c Abs. 1 Nr. 2 StGB gefordert. Rücksichtslos handelt in diesem Kontext, wer sich zwar seiner Pflichten als Verkehrsteilnehmer*in bewusst ist, sich aber aus eigensüchtigen Gründen, etwa seines ungehinderten Fortkommens wegen, darüber hinwegsetzt, mag er auch darauf vertraut haben, dass es zu einer Beeinträchtigung anderer Personen nicht kommen werde.[7] Auch hier handelt es sich um die Beschreibung eines subjektiven Motivs, das im Einzelfall nachgewiesen werden muss. Es zeigt sich in der Praxis, dass gerade im Bereich komplexer Ausbeutungsverhältnisse die Gefahr besteht, dass ein objektiv feststellbares erhebliches Ausbeutungsunrecht allein deshalb nicht strafrechtlich erfasst werden kann, weil die hierfür erforderliche subjektive Motivation nicht mit der notwendigen Sicherheit nachgewiesen werden kann. Unabhängig davon, ob man das Merkmal für tautologisch oder für eigenständig, aber **beweisrechtlich riskant** hält, führt beides zum selben Ergebnis: Vom Tatbestandsmerkmal „rücksichtslos“ in § 232 Abs. 2 S. 1 StGB-E sollte Abstand genommen werden.

Hier möchte der KOK auf die Ausführungen des Bundesrates hinweisen, der ebenfalls das Problem erkannt hat, sich aber wenig überzeugend für einen Austausch des Begriffs in „ohne Rücksicht auf dessen Belange“ ausspricht.[8] Die von Täter*innen zu beweisende Rücksichtnahme auf die Belange des Opfers eröffnet weiterhin das Einfallstor der Prüfung subjektiver Motive. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, die Strafbarkeit stärker am objektiv feststellbaren Ausbeutungsgeschehen und an der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person auszurichten. Der Begriff „rücksichtslos“ ist daher vorzugsweise **ersatzlos zu streichen**.

[6] BT-Drs. 21/6584, S. 42 f.

[7] Wie bereits in der Unterrichtung der Bundesregierung dargestellt, die die Angabe „rücksichtslos“ durch die Angabe „ohne Rücksicht auf dessen Belange“ ersetzten will, BT-Drs. 21/7562, S. 3.

[8] BT-Drs. 21/7562, S. 3.

Gleiches gilt für die Konkretisierung der **Ausbeutung im Zusammenhang mit der Prostitution und sonstigen sexuellen Handlungen**. Auch hier ist der Begriff „rücksichtslos“ in § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 StGB-E ersatzlos zu streichen. Die Formulierung „[…] und er sich zur Erreichung dieser Ziele rücksichtslos über das Recht des Opfers auf sexuelle Selbstbestimmung hinwegsetzt“ impliziert, es gäbe Fälle, in denen ein Hinwegsetzen über das Recht des Opfers auf sexuelle Selbstbestimmung nicht rücksichtslos ist. Dies ist nach dem allgemeinen Sprachgebrauch des Wortes „Hinwegsetzen“ nicht der Fall. Ein Hinwegsetzen impliziert gerade etwas, das Beachtung oder Berücksichtigung verlangt oder nahelegt, bewusst unbeachtet zu lassen. Demnach stellt das Hinwegsetzen an sich die Rücksichtslosigkeit und den Egoismus hinreichend dar. Im Mittelpunkt muss der Schutz der persönlichen Freiheit, der sexuellen Selbstbestimmung und der Menschenwürde der betroffenen Person stehen und nicht die Frage, aus welchem konkreten Motiv die Täter*innen gehandelt hat.

2.2.2 Abhängigkeit im Rahmen der Ausbeutung, § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 StGB-E

Der Gesetzesentwurf geht zutreffend davon aus, dass es beim Tatbestand des Menschenhandels um eine „Instrumentalisierung des Opfers“ geht.[9] Eine rein ökonomische Perspektive greife hier zu kurz. Nach § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 StGB-E wird die Ausbeutung jedoch nur in Fällen der wirtschaftlichen Ausbeutung näher konkretisiert. Diese Konkretisierung trifft in der Praxis auf Fälle zu, in denen Betroffene in wirtschaftlicher Abhängigkeit den wesentlichen Teil der erzielten Einnahmen abgeben müssen. Der Gesetzentwurf versäumt es jedoch, auch die **persönliche Abhängigkeit** näher zu konkretisieren.

Eine Abhängigkeit kann auch persönlicher Natur sein, wenn sie durch familiäre oder emotionale Bindungen, aber auch durch Drohungen, soziale Isolation oder sonstige persönliche Umstände begründet wird. Anders als vermuten lässt, spielt dies nicht nur im Kontext der sexuellen Ausbeutung eine wesentliche Rolle. So werden beispielsweise Betroffene mittels der sog. Loverboy-Methode unter Vorspiegelung einer Liebesbeziehung auch zur Arbeitsausbeutung (etwa zur Gebäudereinigung) gebracht. Betroffene können dabei objektiv über ausreichend finanzielle Mittel verfügen und dennoch faktisch nicht in der Lage sein, sich aus dem Ausbeutungsverhältnis zu lösen. Besonders deutlich wird die Schutzlücke bei Ausbeutungsformen ohne spezifische Konkretisierung in Absatz 2, etwa der Ausbeutung zur Begehung von Straftaten und der Ausbeutung bei der Bettelei. Hier beruht die Abhängigkeit häufig auf persönlichen, sozialen oder aufenthaltsrechtlichen Umständen statt auf wirtschaftlichen Zwängen, gerade bei minderjährigen oder besonders vulnerablen Betroffenen etwa durch familiäre Bindungen, soziale Isolation oder die Drohung mit dem Verlust der Unterkunft. Der weite Begriff des Abhängigkeitsverhältnisses entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH), der eine Zwangslage nicht ausschließlich wirtschaftlich versteht, sondern ausdrücklich auch eine ernste persönliche Bedrängnis erfasst, die mit einer wesentlichen Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten verbunden ist.[10]

[9] BT-Drs. 21/7562, S. 40.

[10] Siehe dazu Beschluss BGH, vom 20.12.2022 – 2 StR 232/21.

Die persönliche Abhängigkeit ist ebenso praxisrelevant wie die wirtschaftliche. Um sich von der bisherigen Fokussierung auf ökonomische Umstände zu lösen, muss auch die persönliche Abhängigkeit, in der die Täter*innen Betroffene halten, in § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 StGB-E aufgenommen werden.

2.2.3 Weitere Ausbeutungsformen i.S.d. § 232 Abs. 1, Abs. 2 StGB-E

Positiv hervorzuheben ist, dass der Gesetzentwurf für die Ausbeutung bei der Leihmutterschaft (§ 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 StGB-E) eine nähere Konkretisierung vorsieht. Dies stellt eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Referentenentwurf dar.[11] Für die Ausbeutung bei Adoption fehlt eine vergleichbare **Konkretisierung** hingegen weiterhin. Bei der Ausbeutung bei Adoption bleibt zum Beispiel offen, welche adoptionsrechtlichen Vorschriften bei der Begehung nicht eingehalten worden sein müssen, damit der Tatbestand erfüllt ist. Der Gesetzgeber sollte diese Konkretisierung im weiteren Verfahren zur Verbesserung der Rechtsanwendung nachschärfen. Auch in diesem Fall dürfte im Übrigen die wirtschaftliche Abhängigkeit der Betroffenen gem. § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 StGB-E nur eine untergeordnete Rolle spielen, sodass die persönliche Abhängigkeit explizit benannt und konkretisiert werden sollte (s.o., Punkt 2.2.2).

2.3 Zwangsprostitution und Zwangsarbeit, §§ 179 und 232b StGB-E

Die Veranlassungsdelikte des § 179, 232b StGB-E, ergänzt um den neuen Tatbestand der Veranlassung sonstiger sexueller Handlungen von Personen unter 18 Jahren gem. § 179a StGB-E, folgen der Logik des Menschenhandels-Tatbestands i.S.d. § 232 StGB und führen perspektivisch zu einer besseren Rechtsanwendung für Strafverfolgungsorgane sowie zu einer einheitlicheren Rechtsprechung. Der KOK sieht jedoch die **unterschiedlichen Strafrahmen** der jeweiligen Qualifikationen der Tatbestände der Zwangsprostitution gemäß § 179 StGB und der Zwangsarbeit gemäß § 232b StGB als problematisch an. Während § 179 Abs. 4 StGB eine Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr vorsieht, liegt der Strafrahmen für § 232b Abs. 4 StGB zwischen einem und zehn Jahren, obwohl die Qualifikationen der Tatbestände in ihrem Wortlaut identisch sind. Diese Diskrepanz setzt sich in § 179 Abs. 5 StGB fort, wo eine Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren vorgesehen ist, während der Strafrahmen für § 232b Abs. 5 StGB nicht unter einem Jahr beträgt. Diese unterschiedliche Wertung der Qualifikationstatbestände erscheint bei gleichem Wortlaut und damit gleichem Tatunrecht nicht gerechtfertigt. Eine schwere körperliche Misshandlung oder die leichtfertige Verursachung der Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsschädigung wirkt sich bei der Zwangsprostitution und bei der Zwangsarbeit für die Betroffenen in gleicher Weise gravierend aus. Der KOK regt daher an, die Strafrahmen der § 179 Abs. 4 und 5 StGB-E sowie § 232b Abs. 4 und 5 StGB-E bei identischem Wortlaut der Qualifikationsmerkmale aneinander anzugleichen.

[11] Referentenentwurf des BMJV vom 20.10.2025.

3 Strafprozessrecht

3.1 Nebenklage und Psychosoziale Prozessbegleitung

Trotz der im Referentenentwurf vorgesehenen Neuordnung der Tatbestände wird es für die Aufklärung und Anklage von Menschenhandels- und Ausbeutungsdelikten weiterhin maßgeblich auf die Aussage der Betroffenen ankommen, nicht zuletzt aufgrund des Vorrangs des Personalbeweises im deutschen Strafprozessrecht. Psychisch stabile Zeug*innen bleiben damit für die Verfahren unerlässlich.
Betroffene von Menschenhandel und Ausbeutung sind jedoch häufig durch die Tat(en) erheblichen psychischen und/oder physischen Belastungen ausgesetzt. Das Strafverfahren selbst kann diese Belastung zusätzlich verschärfen. Der geltende Rechtsrahmen trägt diesem Befund bislang nur unzureichend Rechnung. Die Bestellung eines Beistands nach § 397a Abs. 1 StPO erfolgt regelmäßig nur, wenn die Nebenkläger*innen durch ein **Verbrechen** verletzt wurden oder nach § 397a Abs. 1 Nr. 5 StPO minderjährig sind bzw. ihre Interessen nicht selbst ausreichend wahrnehmen können. Diese Anknüpfung an das Verbrechensmerkmal gewinnt durch die im Entwurf vorgesehene Neustrukturierung der Menschenhandelstatbestände zusätzliche Relevanz. Soweit einzelne Tatbestände, etwa §§ 179 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 oder 232b Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 StGB-E, künftig als Vergehen statt als Verbrechen ausgestaltet werden, entfällt für die betroffenen erwachsenen Geschädigten der unmittelbare, voraussetzungslose Anspruch auf anwaltliche Beiordnung nach § 397a Abs. 1 Nr. 1 StPO sowie daran anknüpfend auch der erleichterte Zugang zur psychosozialen **Prozessbegleitung nach § 406g Abs. 3 StPO**. Dies ist in der Praxis besonders für erwachsene, deutsche Staatsbürger*innen problematisch. So wurde etwa in einem Fall aus der Beratungspraxis einer KOK-Mitgliedsorganisation einer deutschen Betroffenen, die mittels der Loverboy-Methode in die sexuelle Ausbeutung geriet und zum Handel mit Betäubungsmitteln gezwungen wurde, die Nebenklage mit dem Hinweis verweigert, sie könne ihre Interessen selbst ausreichend wahrnehmen. Sie war aufgrund der Tat jedoch derart traumatisiert, dass sie das Verfahren nicht ohne Unterstützung bewältigen konnte. Eine Begleitung durch Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstelle war im Gerichtsverfahren mangels entsprechender Ressourcen nicht möglich.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zutreffend auf diese Konsequenz hingewiesen.[12] Der KOK schließt sich dieser Kritik an. Der in der Gegenäußerung der Bundesregierung angeführte Verweis auf § 397a Abs. 1 Nr. 4 und 5 StPO trägt aus Sicht des KOK nicht. Ob Betroffene ihre Interessen selbst ausreichend wahrnehmen können, muss im Einzelfall dargelegt werden, was den psychischen Realitäten vieler Betroffener nicht gerecht wird. Manipulative Tatbegehungsweisen gehen typischerweise mit Scham- und Schuldgefühlen sowie einem beeinträchtigten Selbstbild der Betroffenen einher, was die Offenlegung der eigenen Hilfsbedürftigkeit gegenüber Behörden zusätzlich erschwert. Ein Rückgriff auf ein einzelfallbezogenes Prüfverfahren erhöht damit das Risiko

[12] BT-Drs. 21/7562, S. 7.

sekundärer Viktimisierung. Zudem beschreibt die Bundesregierung selbst, dass Betroffene des Menschenhandels regelmäßig unter § 397a Abs.1 Nr. 4 und 5 StPO Fallen würden. Wieso diese Realität dann nicht abgebildet und der Anspruch per se bejaht werden sollte, erschließt sich nicht.
Der KOK teilt insoweit die Einschätzung des Bundesrates, dass die Herunterstufung einzelner Tatbestände zu Vergehen den Zugang Betroffener zu anwaltlicher Beiordnung und psychosozialer Prozessbegleitung gefährdet. Die vom Bundesrat vorgeschlagene punktuelle Gleichstellung einzelner Vergehenstatbestände gem. § 179 Abs. 1 StGB- E und § 232b Abs. 1 StGB-E in § 397a Abs. 1 Nr. 1 StPO[13] greift aus Sicht des KOK jedoch zu kurz. Zur **Stärkung des Opferschutzes** wäre vielmehr ein privilegierter Anspruch auf einen Rechtsbeistand für die Betroffenen aller Menschenhandels- und Ausbeutungstatbestände (§§ 179-181a und 232 – 233 StGB-E) **unabhängig von der Mindeststrafe** dringend geboten. Auch die psychosoziale Prozessbegleitung gemäß §§ 406g, 397a StPO spielt hierbei eine zentrale Rolle. Die Gewährung von Betroffenenrechten, insbesondere im Kontext der StPO, kommt letztlich nicht nur dem individuellen Opferschutz, sondern auch einer effektiven Strafverfolgung zugute.[14]

3.2 Non-Punishment-Prinzip

Durch die EU-Richtlinie 2024/1712/EU wird die Menschenhandelsrichtlinie auch im Hinblick auf das sogenannte Non-Punishment-Prinzip (NPP) geändert. Die Änderung besteht darin, dass Betroffene von Menschenhandel zukünftig nicht nur „wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen“ (Art. 8 RL a. F.), sondern auch wegen ihrer Beteiligung an „anderen unrechtmäßigen Handlungen“ strafrechtlich nicht verfolgt werden sollen.[15] Als Beispiele nennt die Richtlinienbegründung Ordnungswidrigkeiten in Bezug auf Prostitution, Betteltätigkeiten, Herumlungern oder nicht angemeldete Erwerbstätigkeit sowie sonstige Handlungen, die Verwaltungsstrafen oder Geldbußen nach sich ziehen.[16] Es ist sehr zu begrüßen, dass sich der Gesetzgeber des § 154c Abs. 2 StPO annimmt, der das NPP bislang nur unzureichend umsetzt. Der in Aussicht genommene § 154g StPO-E eröffnet das Absehen von der Verfolgung unabhängig von einer Anzeige, bezieht alle Ausbeutungsformen ein (§§ 179 bis 181a, 232a bis 233 StGB sowie § 10a SchwarzArbG) und schafft eine Einstellungsmöglichkeit auch für Gerichte mit § 154g Abs. 2 StPO-E.
Aus Sicht des KOK bleibt der Entwurf gleichwohl in zwei Punkten hinter dem für die Praxis Erforderlichen zurück. Erstens ist die Ausgestaltung als Kann- statt als **Soll-Regelung** nicht überzeugend mit Blick auf die Rechtssicherheit. Wird Betroffenen in der Beratungspraxis vermittelt, dass das Non-Punishment-Prinzip zwar existiert, seine Anwendung aber im Ermessen der

[13] Ebd.
[14] KOK, Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Ermittlungsverfahren – Eine Untersuchung zur Bedeutung von Betroffenenechten für das Strafverfahren, 2024, abrufbar unter https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/serviceangebote/publikationen/detail/kok-studie-rechte-von-betroffenen-von-menschenhandel-im-ermittlungsverfahren-eine-untersuchung-zur-bedeutung-von-betroffenenrechten-fuer-das-strafverfahren, abgerufen am 14.09.2026.
[15] Abl. L vom 24.06.2024, S. 8.
[16] Erwägungsgrundnr. 14, Abl. L vom 24.06.2024, S. 3.

Staatsanwaltschaft steht, werden sich nur die wenigsten dazu durchringen, Anzeige bei der Staatsanwaltschaft oder Polizei zu erstatten, aus Sorge, trotz der Regelung für Delikte bestraft zu werden, die sie im Zusammenhang mit ihrer eigenen Ausbeutung begangen haben. Soll die Einstellungsnorm ihren Sinn und Zweck erfüllen, Betroffene zur Anzeigeerstattung zu ermutigen und die Strafverfolgung der Täter*innen zu erleichtern, bedarf es daher einer verbindlicheren Ausgestaltung als Soll-Vorschrift. Dies hätte zudem den erwünschten Nebeneffekt, dass Einwänden der Verteidigung, wonach die Aussage von Betroffenen von Menschenhandel oder Ausbeutung durch das Angebot einer Verfahrenseinstellung unzulässig „erkauft" worden sei, leichter entgegenzutreten wäre.

Zweitens sollte die Regelung nicht auf Vergehen beschränkt bleiben, sondern auch **Verbrechen** erfassen. Die Beschränkung auf Vergehen führt in der Praxis zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten, da etwa Betäubungsmittel- oder Eigentumsdelikte bereits durch gewerbsmäßige Begehung zu Verbrechen werden und damit aus dem Anwendungsbereich der Norm herausfallen, obwohl gerade diese Konstellationen typisch für Betroffenen sind. Die Beschränkung begegnet zudem unions- und konventionsrechtlichen Bedenken, da weder Art. 8 der Richtlinie noch Art. 26 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel nach der Deliktsnatur unterscheiden. Der KOK empfiehlt deshalb in Anlehnung an den Vorschlag von Bartsch, Renzikowski, Labarta Green und Kubicki folgende Anpassung des Gesetzesentwurfs:

> „§ 154c – Absehen von Strafe bei Opfern von Menschenhandel und Ausbeutung
> (1) Bei Straftaten von Opfern von Menschenhandel (§ 232 StGB) oder Ausbeutung (§§ 232b, 233 StGB, §§ 179 bis 181a 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 Schuld 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."[17]

3.3 Videobasierte Vernehmung erwachsener Betroffener

Nach § 255a Abs. 2 StPO kann im Verfahren wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (§§ 174 bis 184k StGB) sowie wegen §§ 232 bis 233, 236 und 237 StGB-E die Vernehmung von Zeug*innen unter 18 Jahren unter weiteren Voraussetzungen durch die Vorführung einer Bild-Ton-Aufzeichnung einer früheren richterlichen Vernehmung ersetzt werden. Unklar bleibt, warum die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach **§§ 179a und 180a StGB-E** nicht vom Anwendungsbereich der Norm erfasst sind. Dem Konzept des Jugendschutzes folgend sind auch in

[17] Bartsch, Renzikowski, Labarta Greven, Kubicki, Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? – Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis, S. 81, abrufbar unter https://www.inlibra.com/de/document/view/pdf/uuid/7beacae2-e293-3937-8105-183d5d6df6bd?page=1.

diesen Fällen minderjährige Betroffene besonders schutzwürdig, da es sich um Sexual- und Gewaltstraftaten handelt, in Bezug dessen sie nicht noch einmal mit den Täter*innen im Gerichtssaal konfrontiert werden sollen.

Über diese sachliche Erweiterung hinaus sollte die Möglichkeit der Videovernehmung auch persönlich erweitert werden und **auch erwachsenen Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung** zur Verfügung stehen. Bei dieser Betroffenengruppe handelt es sich regelmäßig, losgelöst vom Alter, um besonders schwer traumatisierte oder komplextraumatisierte Personen. Die durch die Ausbeutung erlittenen traumatischen Erlebnisse können dazu führen, dass es im Rahmen einer erneuten mündlichen Aussage vor Gericht zu Dissoziationen und Angstzuständen kommt. Betroffene sollten daher unabhängig von ihrem Alter vor einer Retraumatisierung und Sekundärviktimisierung durch eine erneute, oft emotional stark belastende Aussage in der mündlichen Hauptverhandlung bewahrt werden, indem die richterliche Vernehmung regelmäßig aufgezeichnet und ihre Verwendung im Gerichtsverfahren zugelassen wird. Ergänzend zur Videovernehmung kommt hierbei auch der psychosozialen Prozessbegleitung eine zentrale Rolle zu (siehe Punkt 3.1).
Gerichte sollten zudem zum Schutz der Betroffenen technische und räumliche Möglichkeiten (bspw. Zeug*innenzimmer) bereithalten.

4 Sozial- und Aufenthaltsrecht

4.1 Spezieller Aufenthaltstitel, § 25 Abs. 4a AufenthG

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht im Konkreten eine Folgeanpassung des speziellen Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG vor, wonach Betroffene einer Straftat nach §§ 179, 181 oder 232 bis 233 StGB-E bei Mitwirkung an der Strafverfolgung einen Aufenthaltstitel erhalten können. Im Referentenentwurf des BMJV war diese Anpassung zunächst weiter gefasst und bezog neben §§ 232 bis 233 StGB auch die Straftatbestände der §§ 179 bis 181a StGB ein.[18] Der nunmehr vorliegende Regierungsentwurf bleibt demgegenüber hinter dieser Fassung zurück: § 179a StGB-E (Veranlassen sonstiger sexueller Handlungen von Personen unter 18 Jahren gegen Entgelt oder gegen sonstige Gegenleistung), § 180 StGB-E (Ausbeutung bei der Prostitution) sowie § 181a StGB-E (sexuelle Ausbeutung von Personen unter 18 Jahren) sind nicht mehr vom Anwendungsbereich erfasst. Dies wird der besonderen Schutzbedürftigkeit von Betroffenen des Menschenhandels und schwerer Menschenrechtsverletzungen nicht gerecht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Betroffene, die in der Prostitution ausgebeutet werden (§ 180 StGB-E) oder minderjährige Betroffene sexueller Ausbeutung (§ 181a StGB-E) von einem Aufenthaltstitel ausgeschlossen bleiben sollen, während etwa Betroffene von Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB-E) erfasst sind. Zudem ist nicht ersichtlich, warum erwachsene Betroffene von Zwangsprostitution nach § 179 StGB-E einen Aufenthaltstitel bekommen

[18] Referentenentwurf des BMJV vom 20.10.2025, S. 14.

können, minderjährige Betroffene von sexueller Ausbeutung gegen Entgelt oder sonstige Gegenleistung jedoch nicht. Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen muss § 25 Abs. 4a AufenthG, wenn an der Kooperation mit den Strafverfolgungsorganen festgehalten wird, auf **sämtliche Tatbestände der §§ 179 bis 181a sowie 232 bis 233 StGB-E** erstreckt werden.

Eine reine Erweiterung des Straftatenkatalogs, auf die sich die Norm bezieht, wird jedoch nicht die grundlegende Schwäche der Regelung beheben.[19] Derzeit bestehen in der Praxis aufgrund der hohen, kumulativen Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a AufenthG erhebliche Hürden für Betroffene von Menschenhandel und Ausbeutung. So wird die Anwesenheit der Betroffenen im Bundesgebiet (Nr. 1) bei Verfahrenseinstellungen häufig für nicht erforderlich gehalten, wenn ihre Aussage mangels genauer Orts- oder Namenskenntnis der Täter*innen als nicht sachdienlich gewertet wird. Ferner gestaltet sich der Kontaktabbruch mit Beschuldigten (Nr. 2) problematisch, wenn Täter*innen aus dem Familien- oder engerem Bekanntenkreis der (minderjährigen) Betroffenen stammen. Die Aussagebereitschaft von Betroffenen (Nr. 3) gestaltet sich dahingehend schwierig, dass Betroffene oftmals aufgrund der Angst vor Verfolgungsmaßnahmen durch Täter*innen bzw. ihrer psychischen und physischen Verfassung nicht aussagen (können) – obwohl sie bereit wären. Die aktuelle Regelung des § 25 Abs. 4a AufenthG wird damit insgesamt der Bedeutung des Schutzes von Betroffenen des Menschenhandels als Betroffene einer Menschenrechtsverletzung nicht hinreichend gerecht. Die Anknüpfung des Aufenthaltstitels an die Mitwirkung in einem Strafverfahren macht den aufenthaltsrechtlichen Schutz der Betroffenen von ihrer Bereitschaft und Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden abhängig, obwohl der Schutzbedarf allein aus der erlittenen Ausbeutung folgt und unabhängig vom Ausgang oder auch nur der Existenz eines Strafverfahrens besteht. Der KOK hat sich bereits 2023 in seiner Empfehlung zur Neuregelung des Aufenthaltsrechts für Betroffene von Menschenhandel **unabhängig vom Strafverfahren** für einen eigenständigen, vom Strafverfahren unabhängigen Aufenthaltstitel ausgesprochen.[20] Der KOK schlägt eine Änderung des § 25 Abs. 4a AufenthG wie folgt vor:

> „Liegen konkrete Anhaltspunkte vor, dass eine Person Opfer einer Straftat nach den **§§ 179 bis 181a sowie 232 bis 233 StGB-E** wurde, muss ihr ein Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn ein

[19] Die Kooperationsvoraussetzung des § 25 Abs. 4a AufenthG dient der Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. Diese Richtlinie regelt lediglich Mindestanforderungen. So steht es den Mitgliedstaaten frei, günstigere Bestimmungen zu erlassen. Ein von der Mitwirkungsbereitschaft unabhängiger Aufenthaltstitel aus persönlichen Gründen ist zudem nach Art. 14 Abs. 1 lit. a des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (SEV-Nr. 197) vorgesehen.

[20] Siehe Empfehlung des KOK zur Neuregelung des Aufenthalts für Betroffene von Menschenhandel unabhängig vom Strafverfahren, abrufbar unter: https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/KOK-Empfehlung_Neuregelung_AufenthR_2023_03.pdf.

weiterer Aufenthalt im Bundesgebiet aus humanitären oder persönlichen Gründen oder öffentlichem Interesse geboten ist.“

4.2 Soziale Entschädigung, § 13 Abs. 2 SGB XIV

Als weitere Folgeänderung soll **§ 13 Abs. 2 SGB XIV** dahingehend geändert werden, dass die Angabe „§ 233a StGB“ durch „§ 233 StGB“ ersetzt wird. Dies hätte zur Folge, dass die Anerkennung psychischer Gewalt im Rahmen der sozialen Entschädigung nur noch auf die §§ 232 bis 233 StGB verweist. Die Zwangsprostitution und die Ausbeutung von Prostituierten würden damit als Regelbeispiel aus dem Anwendungsbereich herausfallen.
Dies hätte erhebliche praktische Konsequenzen für die Betroffenen. Der erleichterte Zugang zu den Leistungen der Sozialen Entschädigung, etwa zu den Schnellen Hilfen, zu medizinischer und therapeutischer Versorgung sowie zu Entschädigungsleistungen, wäre für Betroffene der Zwangsprostitution und Ausbeutung von Prostituierten nicht mehr in gleicher Weise eröffnet. Gerade der Zugang zum Recht der Sozialen Entschädigung ist für Betroffene ohnehin mit erheblichen Mobilisierungshürden verbunden. Eine zusätzliche Verengung des erfassten Personenkreises würde diese Hürden für eine besonders vulnerable Gruppe weiter erhöhen. Umso wichtiger ist es, dass der Personenkreis hier nicht durch eine unbeabsichtigte Verweisungsänderung eingeschränkt wird.

Um diese Schutzlücke zu vermeiden, sollte die Verweisung in § 13 Abs. 2 SGB XIV auf die §§ 179 bis 181a sowie 232 bis 233 StGB erstreckt werden.

Erwägenswert wäre in diesem Zusammenhang zudem die Einrichtung eines bundesweiten **Entschädigungsfonds für Betroffene von Menschenhandel**, ggf. im Rahmen des SGB XIV. Art. 17 der Richtlinie (EU) 2024/1712 sieht einen solchen Fonds als Option für die Mitgliedstaaten vor. Dadurch könnten sowohl individuell zugeschnittene Unterstützungsmaßnahmen als auch entgangene Löhne der Betroffenen ausgeglichen werden.

5 Fehlende Umsetzungspunkte

Wesentliche Schwäche des Gesetzentwurfs ist, dass er zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712, abgesehen von vereinzelten Folgeänderungen, nahezu ausschließlich Anpassungen im Strafrecht vorsieht, obwohl die Richtlinie diverse Verbesserungen beim Schutz und der Unterstützung von Betroffenen vorsieht.

5.1 Bedenk- und Stabilisierungsfrist, § 59 Abs. 7 AufenthG

Nicht vom Gesetzgebungsverfahren umfasst ist eine Überarbeitung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist gem. § 59 Abs. 7 AufenthG.[21] Die **Bedenk- und Stabilisierungsfrist** schafft die notwendige Grundlage für Betroffene, sich psychisch zu stabilisieren und sich über die Beteiligung verschiedener Akteure sowie die Möglichkeiten einer Anzeige ausreichend zu informieren, um in Ruhe eine fundierte Entscheidung treffen zu können. Nach § 59 Abs. 7 AufenthG setzen die Ausländerbehörden hierfür eine mindestens dreimonatige Ausreisefrist fest, damit die betroffene Person eine Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft treffen kann. Voraussetzung dafür ist, dass konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel vorliegen. Nach § 72 Abs. 6 AufenthG muss die Ausländerbehörde bei der Entscheidung über die Erteilung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG die zuständige Staatsanwaltschaft bzw. Polizeibehörde beteiligen. Die hier verankerte notwendige Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden sorgt für gravierende negative Folgen auf handlungspraktischer wie struktureller Ebene, denn es ist vor diesem Hintergrund gängige Praxis, dass viele Ausländerbehörden zur Bewertung der Anhaltspunkte lediglich Stellungnahmen der Polizei oder Staatsanwaltschaften akzeptieren. Dies setzt wiederum voraus, dass die von Menschenhandel betroffenen Personen sich zu einem Zeitpunkt an die Polizei wenden müssen, zu dem sie eigentlich die Möglichkeit erhalten sollen, frei darüber entscheiden zu können, ob sie überhaupt eine Aussage treffen möchten und/oder dazu in der Lage sind. Diese vielerorts gängige Umsetzung widerspricht gänzlich der Idee der Bedenk- und Stabilisierungsfrist. Es führt in der Konsequenz dazu, dass viele Betroffene sich entweder gar nicht erst an die Strafverfolgungsbehörden wenden oder aber, dass ihnen die Bedenk- und Stabilisierungsfrist verwehrt wird, wenn sie nicht vorab bereit sind, sich an die Polizei zu wenden.

Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist muss so ausgestaltet werden, dass ihre **Erteilung ohne Einbezug der Strafverfolgungsbehörden** möglich ist. Dafür ist es erforderlich, dass spezialisierte und anerkannte Fachberatungsstellen[22] befugt werden, im Einvernehmen mit den Betroffenen konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen von Menschenhandel oder Zwangsprostitution auch gegenüber den Ausländerbehörden zu benennen. Für eine sachgerechte Anwendung bedarf es entsprechender Änderungen des § 72 Abs. 6 AufenthG sowie der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVVAufenthG).

5.2 Unterbringung und Unterstützungsnetzwerk

Nach Art. 11 ff. der Richtlinie (EU) 2024/1712 müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass Betroffene eine **bedarfsgerechte Unterstützung und Betreuung** erfahren. Nach Art. 11 Abs. 5 und 5a ist auch die Bereitstellung von leicht zugänglichen Schutzunterkünften und anderen vorläufigen Unterbringungen „in ausreichender Anzahl“ zu gewährleisten, die „angemessene und geeignete Lebensbedingungen im Hinblick auf eine Rückkehr in ein eigenständiges Leben bieten“. Dies gilt nach

[21] Die Vorschrift § 59 Absatz 7 AufenthG dient der Umsetzung der EU-Richtlinie 2004/81/EG in Deutschland.

[22] Vgl. beispielsweise § 7 Gewalthilfegesetz vom 24. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57).

Erwägungsgrund 18 der Richtlinie unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltsstatus der Betroffenen. Die nachhaltige und langfristige Förderung von Fachberatungsstellen ist unabdingbar, um eine umfassende qualitätsgesicherte **Beratung und Unterstützung von Betroffenen** sicherzustellen. Aufgrund von Kürzungen im Sozialsektor sind die Unterstützungsstrukturen für Betroffene jedoch prekär unterfinanziert. Es mangelt an spezialisierten **Unterbringungsmöglichkeiten**, insbesondere für Betroffene von Arbeitsausbeutung. Auch die Unterbringung von Betroffenen der neu aufgenommenen Ausbeutungsformen im Sinne des § 232 Abs. 1 Nr. 5 bis 7 StGB-E wird perspektivisch herausfordernd, da hier neben Paaren voraussichtlich auch vermehrt Minderjährige zu berücksichtigen sein werden. Gleiches gilt für den nach Art. 11 der Richtlinie geschuldeten Zugang zu **medizinischer und psychologischer Versorgung**. Die Wartezeiten auf spezialisierte, traumasensible Behandlungsplätze sind vielerorts erheblich, und eine bedarfsgerechte psychosoziale Versorgung Betroffener ist ohne eine engere Anbindung an spezialisierte medizinische und psychotherapeutische Angebote nicht zu gewährleisten.

> Der KOK fordert eine bedarfsgerechte und auskömmliche Finanzierung spezialisierter Unterbringungsangebote, insbesondere für Betroffene von Arbeitsausbeutung sowie der neu erfassten Ausbeutungsformen. Spezialisierte Fachberatungsstellen müssen zudem personell und finanziell ausreichend ausgestattet werden, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden.

5.3 Schulungsbedarf und spezialisierte Strafverfolgungsorgane

Nach Art. 18b Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2024/1712 ist die Bundesrepublik verpflichtet, regelmäßig **spezialisierte Schulungen** für Berufsgruppen anzubieten, die wahrscheinlich mit Opfern oder potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, einschließlich Polizeibeamt*innen im Außendienst und Gerichtspersonal.

> Der KOK regt daher eine Anpassung des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) an, wonach Richter*innen verpflichtende Fortbildungen zur Vermeidung sekundärer Viktimisierung sowie zur Erkennung, Identifizierung und zum Schutz von Betroffenen des Menschenhandels zu absolvieren haben. Zudem könnte eine Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) in Betracht kommen. Auch hier sind für Richter*innen in Insolvenz- und Restrukturierungssachen und für Familienrichter*innen „belegbare Kenntnisse“ vorgesehen (vgl. §§ 22 Abs. 6 und 23b Abs. 3 GVG).

Gerade auch die Erweiterung der Ausbeutungsformen auf ausbeuterische Leihmutterschaft, illegale Adoption und Zwangsheirat konfrontiert alle relevanten Akteure mit neuen Betroffenengruppen und verschärft diesen Fortbildungsbedarf zusätzlich.

Darüber hinaus sollten Ermittlungspersonen und Dezernent*innen bei Staatsanwaltschaften, Landeskriminalämtern und in den Fachkommissariaten der Polizei **stärker spezialisiert** und personell

kontinuierlich eingesetzt werden, um klare Zuständigkeiten für die verschiedenen Formen des Menschenhandels sowie den durchgängigen Einsatz geschulten Personals sicherzustellen. Die Strafverfolgungsbehörden müssen hierfür personell und technisch hinreichend ausgestattet werden, um den wachsenden Herausforderungen des Phänomens, etwa im technologischen Bereich, zu begegnen. Hierzu zählt auch, die besonderen Herausforderungen aufgrund des **technologiegestützten Menschenhandel** bei der Ausstattung und Schulung der Behörden zu berücksichtigen.

5.4 Zeugnisverweigerungsrecht

Um eine ganzheitliche Beratung, Begleitung und Unterstützung von Betroffenen im Strafverfahren zu gewährleisten und damit Opferzeug*innen zu stabilisieren, bedarf es der Einführung eines **Zeugnisverweigerungsrechts für Mitarbeitende von Fachberatungsstellen.** Nur so kann eine stabile Vertrauensbasis zu den Klient*innen aufgebaut werden. Nach derzeitiger Rechtslage geraten Mitarbeitende von Fachberatungsstellen immer wieder in Konflikte, wenn sie in Ermittlungsverfahren zur Auskunft über vertraulich geführte Gespräche verpflichtet werden.

5.5 Strukturelle Entwicklungen

Der Gesetzentwurf sieht schließlich auch nur wenige der strukturellen Anpassungen vor, die die Richtlinie voraussetzt. Positiv hervorzuheben ist, dass die Verpflichtung zur Ausarbeitung eines **Nationalen Aktionsplans** nach Art. 19b der Richtlinie (EU) 2024/1712 umgesetzt wurde: Der Nationale Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen vom 11.12.2024[23] sowie der Nationale Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit von April 2024[24] liegen vor.

Nach Art. 11 Abs. 4, 19 der Richtlinie muss Deutschland einen **Nationalen Verweisungsmechanismus**, **einen Focal Point sowie eine nationale Koordinierungsstelle** umsetzen. Auch dies hätte mit einem Umsetzungsgesetz zur Richtlinie erfolgen können: So haben beispielsweise die Niederlande den Verweisungsmechanismus und Focal Point durch Gesetz normiert[25] und damit die Basis für eine nachhaltige Politik geschaffen. Zwar ist der KOK seit Kurzem gemeinsam mit dem BKA nationaler Focal Point. Es fehlt jedoch weiterhin an einem verbindlichen Konzept zur Identifizierung und Weiterverweisung von Betroffenen im Rahmen eines Nationalen Verweisungsmechanismus sowie an einem mit ausreichenden Ressourcen ausgestatteten Hilfenetzwerk. Der KOK fordert den Gesetzgeber

[23] https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/nationaler-aktionsplan-zur-praevention-und-bekaempfung-des-menschenhandels-und-zum-schutz-der-betroffenen-252150.
[24] https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a340-nationaler-aktionsplan-gegen-arbeitsausbeutung-und-zwangsarbeit.html.
[25] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 835, nr. 3.

auf, diese strukturellen Umsetzungsdefizite zügig und mit der gebotenen Verbindlichkeit zu schließen, um den von der Richtlinie geforderten wirksamen Gesamtschutz der Betroffenen sicherzustellen.
Als unabhängige Stelle zur kontinuierlichen Bewertung der Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz der Betroffenen nach Art. 19 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und Art. 29 Abs. 4 Europaratskonvention gegen Menschenhandel sollte zudem die **Berichterstattungsstelle Menschenhandel** des Deutschen Instituts für Menschenrechte gesetzlich verankert werden.

6 Resümee

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält im Bereich des Strafrechts wesentliche Verbesserungen. Im Hinblick auf die Rechte von Betroffenen besteht jedoch mit Blick auf die vollständige Umsetzung der EU-Richtlinie 2024/1712 weiterhin erheblicher Nachbesserungsbedarf. Dabei zeigt sich, dass die bestehenden Defizite nicht allein auf gesetzgeberische Lücken zurückzuführen sind. Vielmehr scheitert die praktische Umsetzung bereits bestehender gesetzlicher Vorgaben vielfach an unzureichenden Ressourcen und einer lückenhaften Rechtsanwendung. Eine nachhaltige Stärkung des Opferschutzes erfordert daher neben den notwendigen gesetzlichen Anpassungen insbesondere die Schaffung der erforderlichen personellen und finanziellen Voraussetzungen, um die bestehenden Schutz- und Beteiligungsrechte tatsächlich wirksam umzusetzen.

Der KOK steht für das weitere Gesetzgebungsverfahren und darüber hinaus gerne als fachlicher Ansprechpartner zur Verfügung, um zu einer vollumfassenden Umsetzung der EU-Richtlinie 2024/1712 beizutragen.