



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

**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 abzu- sehen.“ Damit wird - ebenso wie mit Artikel 26 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel¹ - 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).

auszusagen². De lege lata bestehen Defizite den Anwendungsbereich der Einstellungs-vorschrift des § 154c Absatz 2 der Strafprozessordnung (StPO) betreffend und eine bis-lang fehlende Einstellungsmöglichkeit für Gerichte³.

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 Rates⁴ (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 StGB⁵ überholt und zeitweilig in den Hintergrund der Rechtspolitik gedrängt worden war⁶. 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 Strafraumen, zur Streichung überholter Straftatbestände und zur notwendigen Zusammenfassung der Prostitutionsdelikte in übersichtlicher Form⁷. 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 2016⁹ fest. Es handelt sich um ein **3-Phasen-Modell**, in dem der Tatbestand des Menschenhandels (§ 232 StGB-E) mit den Tathandlungen „Anwerben, Befördern, Weitergeben, Behherbergen 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 Bettellei 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, unverträgliches 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“. Konsequenterweise 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 ersetzen¹², 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 Familienverbänden 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. Strafbare wäre es danach, durch gezielte Einwirkung das Opfer an einer Selbstbefreiung bzw. Loslösung aus dem Abhängigkeitsverhältnis zu hindern¹³ und dies planmäßig als Erwerbsquelle auszunutzen oder zu einer spürbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des Opfers beizutragen¹⁴.

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 **Vererschleifungsverbot**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 können¹⁶. 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), abbringen¹⁸.

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 Strafraumen 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 Rechtsprechung¹⁹ 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 Strafbarkeit²⁰ werden nicht geteilt, weil bei der Auslegung an die gefestigte Rechtsprechung zu § 180b Absatz 2 Nummer 2 StGB alter Fassung²¹ 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 kommen²². 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 Referententwurf

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 Varianten²⁴, eine erste Qualifikation mit weiteren vier Varianten²⁵ und eine zweite Qualifikation mit drei schweren Tatfolgen²⁶, 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 vorzunehmen²⁷. 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 Entwurfsbegründung²⁸ 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 muss³⁰. 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 lassen³². 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 kann³³. 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 Bettellei 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 Online-Spiele oder die Unterstützung beim Generieren von Abonnentinnen und Abonnenten oder beim Erhalt von Likes etc. im Bereich der Sozialen Medien erfassen³⁵.

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 sind³⁶.

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 hat³⁷, 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 Aus-landstaten 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 Arbeitsrecht³⁸ 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 Gewalthilfegesetzes³⁹ verbessert werden können, sind im vorliegenden Gesetzesvorhaben dazu einige wichtige Anpassungsmaßnahmen erforderlich.

3.7.1. Nebenklage und psychosoziale Prozessbegleitung

Der Bundesrat führt in seiner Stellungnahme⁴⁰ 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 Leiharbeiter 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 entfele, 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 Personen-Gruppe 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 auf⁴¹. Sie entwickeln ein negatives Selbstkonzept, das durch Gefühle der Minderwertigkeit und Wertlosigkeit gekennzeichnet ist, die mit Selbstvorwürfen und Schamgefühlen einhergehen⁴².

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 ethnischen 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 sein⁴⁴.

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 Niedersachsen⁴⁵ 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 eröffnet⁴⁶.

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 entgegentreten wäre⁴⁸.

Gesonderter Vorschriften im Jugendgerichtsgesetz (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 OWiG⁴⁹.

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 2005⁵⁰. 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 öffnen⁵¹.

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 Beratungspraxis⁵³ 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 werden⁵⁴. 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 vonnöten. 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 Leitfäden⁵⁵. Sechs Länder und der Bund haben spezifische Vorgaben zu Fragen des Aufenthaltsrechts⁵⁶, 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 Aufenthalt⁵⁷ 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 Tendenz⁵⁹.

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/EG⁶⁰. 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 beeinträchtigt⁶¹. 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 "rücksichtslose 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 Qualifikationsstatbestands (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.“