



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

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. 1 StGB-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 rücksichtslosvoll 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“ ersetzen 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 Gesetzesentwurf 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 Strafraumen** 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 Strafraumen 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 Strafraumen 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 Strafraumen 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 Verbrechenmerkmal 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 Beordnung 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 Beordnung 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 StPO¹³ 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, Herumlungen 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 Betroffenenrechten 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 entgegentreten 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 Betroffenenengruppe 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 Sekundärviktimsierung 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 Fachberatungsstellen²² 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 11.12.2024²³ sowie der Nationale Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit von April 2024²⁴ 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 normiert²⁵ 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.