



---

**Dokumentation**

---

**Menschenhandel im Zusammenhang mit der sexuellen Ausbeutung  
in Deutschland**

Die Entwicklungen in den Jahren 2019 - 2022

---

## **Menschenhandel im Zusammenhang mit der sexuellen Ausbeutung in Deutschland**

Die Entwicklungen in den Jahren 2019 - 2022

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 015/22  
Abschluss der Arbeit: 22. März 2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internet-Links)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Aktuelle Zahlen zum Menschenhandel und Ausbeutungskriminalität von 2020</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Geplante Einrichtung der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Empfehlungen der Expertengruppe GRETA von 2019 zur Umsetzung der Menschenhandelskonvention des Europarats in Deutschland</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>Zwischenbericht, Evaluation und Bund-Länder-Ausschuss zum Prostituiertenschutzgesetz</b>	<b>6</b>
<b>6.</b>	<b>Weitere Vereine und Gremien zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Gewalt</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung

Menschenhandel – die moderne Form des Sklavenhandels – ist ein weltweit stark verbreitetes und sehr komplexes Phänomen, welches mit wirtschaftlicher Migration und Ausbeutung sowie der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder anderer Merkmale eng verbunden ist. Schätzungen zufolge gehört er nach dem Waffen- und Drogenhandel zur drittgrößten Einnahmequelle der Organisierten Kriminalität.<sup>1</sup> Menschenhandel dient überwiegend der sexuellen Ausbeutung der Opfer. Andere damit verfolgte Zwecke sind Zwangsarbeit, Zwangsverheiratung, Betteltätigkeiten oder die Entnahme von Organen. Unter den Opfern sind überwiegend Frauen und Kinder.

Auf internationaler Ebene gibt es eine Vielzahl von Verträgen, die Bestimmungen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels enthalten, wie etwa die Menschenhandelskonvention von 1951, das Palermo-Protokoll von 2000 oder die Menschenhandelskonvention des Europarats von 2005<sup>2</sup>. Weitere Vertragswerke betreffen einzelne Erscheinungsformen des Menschenhandels wie Prostitution, Kinderausbeutung und Sklaverei.<sup>3</sup>

Diese Dokumentation behandelt die neusten Daten und Entwicklungen zur Bekämpfung und Prävention des Menschenhandels im Zusammenhang mit der sexuellen Ausbeutung in Deutschland in den letzten drei Jahren.

## 2. Aktuelle Zahlen zum Menschenhandel und Ausbeutungskriminalität von 2020

Das aktuelle vorliegende **Bundeslagebild zum Menschenhandel in Deutschland** behandelt die Lage in **2020** und enthält Daten zu Ermittlungsverfahren, Opfern und Tatverdächtigen im Bereich der **sexuellen Ausbeutung** sowie auch der sexuellen Ausbeutung von Minderjährigen.<sup>4</sup> Danach wurden 2020 nach den Strafnormen Menschenhandel (§ 232 StGB), Zwangsprostitution/Freierstrafbarkeit (§ 232a StGB), Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§ 233a StGB), Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und Zuhälterei (§ 181a StGB) insgesamt **291 Ermittlungsverfahren** mit **406 Opfern** und **421 Tatverdächtigen** geführt. Das Lagebild gibt ferner Auskunft über Nationalität und Altersstruktur der Opfer und der Tatverdächtigen, die Verteilung der Verfahren auf Bundesländer und die festgestellten Begleitdelikte. Hinsichtlich **sexueller Aus-**

---

1 UNODC, Menschenhandel hat schreckliches Ausmaß erreicht, Meldung vom 15. März 2019, <https://www.kinderaerzte-im-netz.de/news-archiv/meldung/article/kinder-und-menschenhandel-hat-schreckliches-ausmass-erreicht/>.

2 Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, Council of Europe Treaty Series – No.197 Non official translation in German, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047c9dd>.

3 Siehe hierzu auch den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 16. Februar 2021, WD 2 – 3000 – 013/21, Internationale Konventionen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsarbeit, <https://www.bundestag.de/resource/blob/831412/abfde0e69fdd6b0159f4b9ab33aa9d6c/WD-2-013-21-pdf-data.pdf>.

4 Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2020, [BKA - Bundeslagebilder Menschenhandel - Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2020](#).

**beutung Minderjähriger** gab es insgesamt **193 Ermittlungsverfahren** mit 269 minderjährigen Opfern und 253 Tatverdächtigen. In der großen Mehrheit der Fälle (178) ging es um kommerzielle sexuelle Ausbeutung Minderjähriger.

Einen guten Überblick über die Entwicklung der Kriminalitätszahlen im Bereich des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung, auch im Vergleich zu den jährlichen Zahlen seit 2005, gibt das **Statista-Dossier „Kriminalität in Deutschland: Menschenhandel und Ausbeutung bis 2020“**.<sup>5</sup> Daraus lässt sich ableiten, dass die Anzahl der Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung nach dem zwischenzeitlichen Anstieg in den Jahren 2009 bis 2012 auf bis zu 500 Verfahren seitdem rückläufig ist. Aktuell hat sich der Wert bei ca. 300-350 Verfahren auf dem gleichen Niveau wie 2005-2006 stabilisiert.

Zu beachten ist dabei, dass im Bereich des Menschenhandels von einer **hohen Dunkelziffer** der Kriminalität auszugehen ist und die offiziellen Ermittlungsstatistiken daher nicht ohne weiteres die tatsächliche Situation widerspiegeln.<sup>6</sup>

### 3. Geplante Einrichtung der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel

Deutschland ist insbesondere nach dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel von 2005 (Menschenhandelskonvention des Europarats), welches in Deutschland 2013 in Kraft getreten ist, und nach der EU-Richtlinie 2011/36/EU (Menschenhandelsrichtlinie) verpflichtet, **Strukturen zu Berichterstattung** über Menschenhandel einzurichten, die von einer möglichen Koordinierungsstelle der Exekutive losgelöst sind.<sup>7</sup> Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** erarbeitet seit 2020 im Rahmen eines vom **Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (BMFSFJ) geförderten Projektes eine Konzeption für die Umsetzung dieser Verpflichtungen. Dabei sollen zwei getrennte **Berichterstattungsstellen** jeweils zu geschlechtsspezifischer Gewalt und zu Menschenhandel eingerichtet werden.<sup>8</sup>

Kernaufgaben dieser Berichterstattungsstellen sollen strukturierte Zusammenführung bestehender Daten für ein systematisches Monitoring, Erstellung, Weiterentwicklung und Nutzung von Indikatoren für die Wirksamkeitsmessung, ferner Identifizierung von Daten- und Forschungslücken und

---

5 Statista.de, Kriminalität in Deutschland: Menschenhandel und Ausbeutung, September 2021, <https://de.statista.com/statistik/studie/id/75278/dokument/kriminalitaet-in-deutschland-menschenhandel-und-ausbeutung/> (als **Anlage 1** beigelegt).

6 Siehe bereits BT-Drs. 17/12504, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, 27. Februar 2013, Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Entwicklung beim Menschenhandel, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/125/1712504.pdf>.

7 Deutsches Institut für Menschenrechte, Leitbild „Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel“, Oktober 2021, S. 2, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/Leitbild\\_Berichterstattungsstelle\\_Menschenhandel.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Leitbild_Berichterstattungsstelle_Menschenhandel.pdf).

8 Deutsches Institut für Menschenrechte, Leitbild „Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel“, (Fn. 7), S. 1.

ggf. Durchführung eigener Datenerhebungen und Forschungsprojekte, Beobachtung von Gesetzgebung sowie Auswertung und Verbreitung von Rechtsprechung und schließlich Berichterstattung und praxisorientierte Empfehlungen werden.<sup>9</sup>

Nach Angaben des BMFSFJ ist es das **Ziel**, dass die beiden Berichterstattungsstellen **Ende 2022 vollumfänglich arbeiten**.<sup>10</sup> Perspektivisch sollen die Aufgaben und Befugnisse einer bundesweiten Berichterstattungsstelle dauerhaft geregelt sein, zum Beispiel durch ein Bundesgesetz.

#### 4. Empfehlungen der Expertengruppe GRETA von 2019 zur Umsetzung der Menschenhandelskonvention des Europarats in Deutschland

Im Juni 2019 hat die Expertinnen-/Expertengruppe GRETA ihren **zweiten Bericht** über die Umsetzung der Menschenhandelskonvention des Europarats in Deutschland vorgelegt.<sup>11</sup> Solche Berichte erscheinen planmäßig alle vier Jahre, sodass der nächste im Jahr 2023 zu erwarten ist. Darin wurden viele **Empfehlungen wiederholt**, die **bereits im ersten Bericht von 2015** ausgesprochen wurden, insbesondere die Notwendigkeit der Entwicklung eines nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel, der Errichtung eines einheitlichen Datenerfassungssystems sowie der Sicherstellung von Unterstützungs- und Entschädigungsleistungen an die Betroffenen.<sup>12</sup> Die Expertenkommission hat lediglich **eine Empfehlung aus 2015 als erfüllt** angesehen – die 2016 erfolgten Änderungen des Strafgesetzbuches in §§ 232-233 StGB (Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung). Eine neue umfangreiche Empfehlung betraf die **Prävention des Menschenhandels**, insbesondere wurden Fortbildungen aller relevanten Akteure zum Menschenhandel und Opferrechten, Stärkung der Beobachtung von Vermittlungsagenturen und zielgruppenspezifische Aufklärung unter Arbeitsmigrantinnen über bestehende Risiken empfohlen.<sup>13</sup>

#### 5. Zwischenbericht, Evaluation und Bund-Länder-Ausschuss zum Prostituiertenschutzgesetz

2017 ist in Deutschland das Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz) in Kraft getreten.<sup>14</sup> Die Ziele des

---

9 Deutsches Institut für Menschenrechte, Leitbild „Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel“ (Fn. 7), S 2 ff.

10 Schriftliche Antwort des BMFSFJ auf die Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. März 2022 (als **Anlage 2** beigelegt).

11 GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, Second Evaluation Round, published 20 June 2019, <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011>.

12 Siehe die Übersicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Bekämpfung des Menschenhandels, Empfehlungen an Deutschland von der Expert\_innengruppe GRETA, 2019, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information\\_28\\_Bekaempfung\\_des\\_Menschenhandels\\_GRETA\\_bf.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information_28_Bekaempfung_des_Menschenhandels_GRETA_bf.pdf).

13 Siehe Fn. 12, S. 3.

14 Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in Prostitution tätigen Personen, BGBl. 2016 Teil I, S. 2372, [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&jumpTo=bgbl116s2372.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl116s2372.pdf).

Gesetzes bestehen darin, u.a. gefährliche Erscheinungsformen in der Prostitution wie Menschenhandel, Zwangsprostitution und Zuhälterei einzudämmen.<sup>15</sup>

Im **Juni 2020** legte das BMFSFJ dem Deutschen Bundestag den **ersten Zwischenbericht** zu diesem Gesetz vor, der auf den statistischen Daten aus den Jahren 2017-2018 basierte, in denen viele Behördenangaben aus einigen Bundesländern noch fehlten bzw. unvollständig waren.<sup>16</sup> Der Zwischenbericht enthält umfassende Daten zu der Nationalität, Altersstruktur und Tätigkeitsmodalitäten der insgesamt zum Ende 2018 ca. 33.000 gemeldeten Prostituierten. Ebenso sind dem Bericht die Zahlen zur Ablehnung der Erteilung einer Prostitutionsanmeldung beziehungsweise zu widerrufenen Erlaubnissen zu entnehmen, aus denen sich Hinweise auf Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung ergeben könnten.<sup>17</sup>

Die nächste **planmäßige Evaluation** der Auswirkungen des Prostitutionsschutzgesetzes auf den Schutz der Betroffenen soll im **Juli 2022 beginnen**. Der **nächste planmäßige Bericht** wird spätestens im **Juli 2025** erwartet.<sup>18</sup> In der Zwischenzeit wird das Prostituiertenschutzgesetz in der Rechtswissenschaft als unzureichend kritisiert und unter anderem eine strengere Strafbarkeit der Freier gefordert.<sup>19</sup>

Zur Förderung der einheitlichen Auslegung und Umsetzung des Prostitutionsschutzgesetzes auf der Länderebene findet ein Austausch der zuständigen Länderressorts und der betroffenen Bundesministerien mit Federführung des BMFSFJ statt. Dies geschieht unter anderem in Form des Bund-Länder-Ausschusses zum Prostituiertenschutzgesetz, der in der Regel zweimal jährlich zusammenkommt.<sup>20</sup> Die letzte Ausschusssitzung war am 18. November 2021.

## 6. Weitere Vereine und Gremien zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Gewalt

Im Bereich der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Gewalt sind viele nichtstaatliche Organisationen tätig, zum Teil mit staatlicher finanzieller Unterstützung oder in direkter Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundes- und Landesministerien.

---

15 Siehe schriftliche Antwort des BMFSFJ (Fn. 10), Ziffer 3.

16 BMFSFJ, Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz, 30. Juni 2020, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/156998/bfc0e8295e1bcc04b08159e32e95281f/zwischenbericht-zum-prostituiertenschutzgesetz-data.pdf>.

17 Siehe schriftliche Antwort des BMFSFJ (Fn. 10), Ziffer 3. a) und b).

18 BMFSFJ, Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz (Fn. 16), S. 40.

19 So Weiß, Wolfgang/Höfer, Stefanie, Zum unzureichenden Schutz vor Zwangsprostitution in Deutschland, NJOZ 2021, 1473.

20 Siehe schriftliche Antwort des BMFSFJ (Fn. 10), Ziffer 7.

So bündelt der **Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e.V.)** die Expertise seiner Mitglieder und bringt diese in die Bundes-, Landes- und Europapolitik ein, leistet Öffentlichkeitsarbeit und dient als zentraler Ansprechpartner für das BMFSFJ bei der Bekämpfung des Menschenhandels, unter anderem auch zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung.<sup>21</sup> Ganz aktuell beschäftigt sich der KOK e.V. mit dem Schutz der Frauen und Kindern, die auf der Flucht vor dem Krieg in der Ukraine sind.<sup>22</sup>

Ferner treffen sich die staatlichen und nichtstaatlichen Akteure zur Bekämpfung des Menschenhandels im Rahmen der **Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel**, die federführend vom BMFSFJ organisiert wird. Darunter sind die zuständigen Bundesministerien, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, weitere nachgeordnete Behörden, die betroffenen Fachministerkonferenzen der Bundesländer sowie ausgewählte nichtstaatliche Organisationen.<sup>23</sup>

Schließlich existiert zum verbesserten Schutz vor sexualisierter Gewalt und Ausbeutung speziell von Kindern und Jugendlichen der **Nationale Rat gegen sexualisierte Gewalt an Kindern und Jugendlichen**, gegründet im Dezember 2019.<sup>24</sup> Im Juni 2021 legte dieser Rat eine Gemeinsame Verständigung vor, in der konkrete Ziele und Maßnahmen zu den Themen „Schutz und Hilfen“, „Kindergerechte Justiz“, „Forschung und Wissenschaft“ und „Schutz vor Ausbeutung und internationale Kooperation“ festgelegt wurden.<sup>25</sup>

\*\*\*

- 
- 21 KOK Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V., <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/der-kok/der-kok-ev>.
- 22 KOK e.V., Schutz vor Menschenhandel und Ausbeutung auf der Flucht, 16. März 2022, <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/news/detail/schutz-vor-menschenhandel-und-ausbeutung-auf-der-flucht-1>.
- 23 Siehe schriftliche Antwort des BMFSFJ (Fn. 10), Ziffer 8.
- 24 Nationaler Rat gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen, <https://www.nationaler-rat.de/>.
- 25 Die Ergebnisse des Nationalen Rats gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen, Gemeinsame Verständigung, 29. Juni 2021, <https://www.nationaler-rat.de/ergebnisse>.