

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

von Prof. Dr. Joachim Renzikowski*

Abstract

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. Die Richtlinie erweitert den Begriff des Menschenhandels um neue Ausbeutungsformen und sieht zahlreiche Maßnahmen vor, um den Menschenhandel zu bekämpfen und einen besseren Schutz der Opfer zu gewährleisten. Der vorliegende Entwurf dient der bis zum 15. Juli 2026 vorgeschriebenen Umsetzung der Richtlinie, geht aber deutlich darüber hinaus.

On 14 July 2024, Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims entered into force. The Directive expands the concept of human trafficking to include new forms of exploitation and provides for numerous measures to combat human trafficking and ensure better protection for victims. The present draft serves the implementation of the Directive, which is required by 15 July 2026, but goes significantly beyond that.

I. Einleitung

Anlass für den vorliegenden Gesetzesentwurf ist die RL (EU) 2024/1712 vom 13.6.2024 zur Änderung der RL 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.¹ Zunächst einmal ist es uneingeschränkt zu begrüßen, dass sich der Entwurf nicht mit einer Beschränkung auf das erforderliche Mindestmaß begnügt, sondern die Gelegenheit zum Anlass nimmt, die Strafvorschriften gegen sexuelle Ausbeutung mit den §§ 180a, 181a StGB im 13. Abschnitt zusammenzuführen.² Neben weiteren Verbesserungen (II.) wirft der Entwurf indes auch einige Fragen auf (III.). Schließlich sind Defizite zu kritisieren (IV.).³

II. Gelungenes

1. Der Entwurf stellt in weitem Umfang einen erfreulichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Recht dar. So wird

etwa die vorgesehene Streichung der Kuppelei an Personen unter 16 Jahren (§ 180a Abs. 1 StGB) schon seit Jahren im Schrifttum gefordert,⁴ und auch die Reformkommission hat sich dieser Forderung angeschlossen.⁵

2. § 179 Ref-E ordnet die bisher von § 232a StGB erfasste Zwangsprostitution zutreffend als Delikt gegen die sexuelle Selbstbestimmung in den 13. Abschnitt ein. Eine interessante Weiterung enthält § 179 Abs. 7 Ref-E, den man wohl als unechtes Unternehmensdelikt verstehen kann, denn die Strafbarkeit wird noch vor den Versuchsbeginn nach § 179 Abs. 3 Ref-E vorverlagert. Anlass ist die Rechtsprechung des BGH, der zufolge der Versuch erst mit der Einwirkung auf das Opfer beginnt, durch die der Täter es unmittelbar zur Ausübung der Prostitution bzw. den sexuellen Handlungen veranlassen will.⁶ Vorgelagerte Akte wie etwa die Anmeldung zur Prostitution (s. § 3 ProstSchG) genügen noch nicht mit der Folge, dass die Anmeldebehörde bei Verdacht des Menschenhandels zwar nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG keine Anmeldebescheinigung ausstellen darf, ihr aber ansonsten die Hände gebunden sind. Eine Benachrichtigung der Polizei wird nämlich mangels strafbaren Verhaltens keinen Erfolg haben. Vorbild ist § 180b Abs. 1 StGB a.F., wonach die Tat handlung des Einwirkens zwar eine nachhaltige Beeinflussung, aber keinen Erfolg voraussetzte. Es kam also nicht darauf an, ob das Opfer bereits eine auf entgleitliche Sexualkontakte gerichtete Anbahnungshandlung vorgenommen oder ob es sich überhaupt dem Täter gegenüber zur Aufnahme der Prostitution verpflichtet hatte.⁷

Zugleich wirft der neue Einwirkungstatbestand ein Problem im Hinblick auf die (begrenzte) Freierstrafbarkeit nach § 181 Abs. 1 Ref-E auf. Eine tatbestandsmäßige Einwirkung dürfte schon dann vorliegen, wenn jemand eine Bezahlung als Gegenleistung für einen Sexualkontakt anbietet. Heranwachsende werden in § 181 Abs. 1 Ref-E jedoch nur geschützt, wenn sie sich in einer schutzbedürftigen Lage befinden. Dieser Widerspruch ist ungereimt.

3. Ein anderer Fortschritt ist die Aufgabe der undurchsichtigen Unterscheidung zwischen § 180a Abs. 1 StGB und § 181a StGB. Beide Tatbestände setzen voraus, dass die Person, die der Prostitution nachgeht, in irgendeiner

* Prof. Dr. Joachim Renzikowski ist Inhaber der Professur für Strafrecht und Rechtsphilosophie/Rechtstheorie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

¹ ABl. L, 2024/1712 v. 24.6.2024.

² BMJV (Hrsg.), Abschlussbericht der Kommission zur Reform des Sexualstrafrechts, 2017, S. 346 f.

³ Ich beschränke mich im Folgenden auf Gesichtspunkte, die mir besonders wichtig erscheinen. Andere mögen andere Schwerpunkte setzen.

⁴ Beispielsweise von Weigend, ZStW 129 (2017), 513 (524 f.); Wolters, in: FS Fischer, 2018, S. 583 (593).

⁵ Abschlussbericht (Fn. 2), S. 144 f., 330 f.

⁶ BGH, StV 2023, 399; ebenso OLG Celle, StV 2024, 314 (316 f.).

⁷ Vgl. BGHSt 45, 163; BGH, NStZ 2000, 86.

Weise vom Täter abhängig ist, beschreiben diese Abhängigkeit jedoch unterschiedlich. Während sich die Abhängigkeit bei § 180a Abs. 1 StGB unmittelbar aus dem Wortlaut ergibt, verlangt § 181a StGB „Beziehungen, die über den Einzelfall hinausgehen“. Der Unterschied zwischen beiden Vorschriften ist seit jeher völlig ungeklärt.⁸ Die Kommission zur Reform des Sexualstrafrechts hatte empfohlen, beide Vorschriften in einem Tatbestand zusammenzufassen⁹ und bei der Gelegenheit die sog. „dirigistische Zuhälterei“ auf Weisungen zu beschränken, die nach dem ProstG und dem ProstSchG unzulässig sind.¹⁰ Dann könnte auch auf die schwer verständliche „Beziehungsklausel“ verzichtet werden.¹¹

§ 180 Abs. 2 Ref-E beschreibt in vorbildlicher Klarheit die strafwürdigen Handlungen der dirigistischen Zuhälterei unter Bezugnahme auf § 26 Abs. 2 ProstSchG.¹² Die ausbeuterische Zuhälterei wird durch § 180 Abs. 1 Nr. 2 Ref-E unter Bezugnahme auf § 26 Abs. 4 ProstSchG angemessen erweitert. Die neue Formulierung von § 180 Abs. 1 Nr. 1 Ref-E wirft jedoch im Vergleich zu dem geltenden Recht die Frage auf, ob die Abhängigkeit zum Täter erst dadurch bewirkt wird, dass das Opfer ihm wesentliche Anteile des Prostitutionserlöses abliefer (so der Wortlaut „indem“) oder ob nicht vielmehr die Abhängigkeit des Opfers der Grund sein sollte, dass es dem Täter seinen Prostitutionserlös abliefer (so das allgemeine Verständnis von § 181a Abs. 1 Nr. 1 StGB).¹³ Hier werden wohl Grund und Folge verwechselt: Wer sich freiwillig in Abhängigkeiten verstrickt, verdient insoweit keinen Schutz durch das Strafrecht. In der Begründung heißt es, dass durch die neue Vorschrift Verhaltensweisen erfasst werden sollen, „die im Kern die Erzielung finanziellen Profits unter Ausnutzung der Schwächesituation einer in der Prostitution tätigen Person betreffen“.¹⁴ Diese zutreffende Erwägung wird in der Gesetzesformulierung nicht deutlich. Vorzuziehen wäre eine Formulierung wie etwa: „... eine andere Person, die der Prostitution nachgeht, in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit hält, dazu veranlasst, ihm einen wesentlichen Teil... abzuliefern“.

4. § 180a Ref-E bestraft die Beteiligung an der Prostitution von minderjährigen Personen umfassender als die vormaligen § 180 Abs. 2 StGB (Vorschubleisten durch Bestimmen oder Vermittlung) und § 180a Abs. 2 StGB (gewerbsmäßiges Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt). Man könnte allenfalls erwägen, ob man nicht auf das Erfordernis eigener Vermögensvorteile verzichten könnte, aber insoweit dürften die Teilnahmeverordnungen der §§ 26, 27 StGB ausreichen, denn entgeltliche

sexuelle Handlungen mit Minderjährigen sind umfassend verboten, ohne dass es sich bereits um Prostitution handeln muss. Deshalb ist die Überschrift, die nur auf Prostitution abstellt, missverständlich. Besser wäre „... durch sexuelle Handlungen gegen Entgelt“.

5. § 181a Abs. 2 Ref-E erweitert § 182 Abs. 2 StGB um sonstige sexuelle Handlungen Minderjähriger, d.h. Handlungen ohne Körperkontakt. Einschlägig sind Fälle, in denen jemand veranlasst wird, etwa vor einer Webcam oder in einer Peepshow sexuelle Handlungen an sich vorzunehmen. Man könnte erwägen, ob eine entsprechende Strafandrohung nicht auch für volljährige Opfer eingeführt werden sollte, denn bislang beschränkt sich der Schutz dieser Personengruppe auf sexuelle Handlungen mit Körperkontakt.

6. Die Streichung der Strafbarkeit von Verstößen gegen Sperrbezirksverordnungen (§ 184f StGB) ist ebenfalls zu begrüßen. Sie hat mit dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung nichts zu tun und wurde auch von der Reformkommission gefordert.¹⁵

7. Erfreulich ist der Verzicht auf das bislang in § 232 Abs. 1 S. 2 StGB für die Arbeitsausbeutung vorausgesetzte rücksichtslose Gewinnstreben. Die Bedeutung dieses Merkmals ist unklar.¹⁶ Nach der Vorstellung der damaligen Gesetzesbegründung sollte dadurch eine Tatbestandseinschränkung für Fälle erreicht werden, in denen jemand „aus einer persönlichen Not- oder Zwangslage heraus eine Person zu ausbeuterischen Bedingungen beschäftigt“.¹⁷ Aber die ausgebeutete Person hat mit einer finanziellen Notlage des Täters nichts zu tun, so dass die Straflosigkeit etwa der Vermittlung in ausbeuterische Pflegebedingungen mit den internationalen Vorgaben unvereinbar ist. Die vom geltenden Recht suggerierte Möglichkeit eines „rücksichtsvollen Ausbeuters“ ist zudem ein Selbstwiderspruch, weil Ausbeutung schon begrifflich mit fehlender Rücksicht verbunden ist.¹⁸

Deshalb ist es ein Fortschritt, dass der Ref-E die bisherige Fixierung der Ausbeutung auf ökonomische Aspekte aufgibt,¹⁹ denn eine Menschenrechtsverletzung, als die der Menschenhandel verstanden wird, hängt nicht davon ab, ob eine andere Person daran verdient. Daher ist es richtig, dass Ausbeutung künftig kontextbezogen verstanden werden soll und dann beispielsweise bei Arbeitsausbeutung etwas anderes ist – hier hat die Ökonomie ihre Berechtigung – als bei Ausbeutung der Sexualität, bei der es vor

⁸ Näher etwa *Renzikowski*, in: MüKo-StGB, Bd. 3, 5. Aufl. (2025), § 181a Rn. 38 ff.

⁹ Abschlussbericht (Fn. 2), S. 207 ff., 347 f.

¹⁰ Abschlussbericht (Fn. 2), S. 348 f.

¹¹ Abschlussbericht (Fn. 2), S. 214, 349.

¹² Nicht strafwürdig erscheint allerdings die Vorgabe von Mindestpreisen für sexuelle Dienstleistungen, vgl. auch KFN, Abschlussbericht- Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostitutionstschutzgesetz), 2025, S. 305 ff.

¹³ So das allgemeine Verständnis von § 181a Abs. 1 Nr. 1 StGB, *BGH*, *NStZ* 1983, 220; *NStZ* 1996, 188 f.; *NStZ-RR* 2002, 232; *NStZ* 2021, 538; *Eisele*, in: *TüKo-StGB*, 31. Aufl. (2025), § 181a Rn. 5 m.w.N.

¹⁴ Ref-E, S. 29.

¹⁵ Der Abschlussbericht (Fn. 2), S. 217 ff., 351 f. empfiehlt noch weitergehend auch eine Streichung von § 184g StGB.

¹⁶ Vgl. einerseits *Fischer/Ansötz*, in: *Fischer, StGB*, 72. Aufl. (2025), § 232 Rn. 17: in der Regel indiziert; demgegenüber *Eisele* (Fn. 13), § 232 Rn. 42: entscheidendes Kriterium zur Eingrenzung des zu weit gefassten Tatbestandes.

¹⁷ BT-Drs. 18/9095, S. 28.

¹⁸ Vgl. auch *BGH*, *NJW* 2023, 1828 (1829).

¹⁹ Ref-E, S. 34 weist zudem zutreffend darauf hin, dass ein rein ökonomisches Verständnis für die neuen Ausbeutungsformen nicht passt.

allem um eine Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung geht. Die Begründung des Ref-E stellt die Gemeinsamkeit aller Ausbeutungsformen klar: Ausbeutung ist die Instrumentalisierung einer Person ohne Rücksicht auf ihre Belange zu eigenem Vorteil.

8. Zu begrüßen ist schließlich, dass die Vorschriften über den Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung durch eine Reihe von Streichungen überflüssiger und irreführender Details entschlackt und damit besser anwendbar werden.

Hier sind insbesondere zu nennen:

- § 233 Abs. 2 Nr. 3 StGB sieht eine Strafschärfung für Fälle vor, in denen der Täter das Opfer durch das wenigstens teilweise Vorenthalten des üblichen Arbeitslohns in wirtschaftliche Not bringt oder sie erheblich vergrößert. Es ist jedoch unklar, wie die bereits bestehende Unfähigkeit, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten – sonst liegt keine Zwangslage vor –, durch das Vorenthalten des Arbeitsentgelts noch „erheblich“ gesteigert werden könnte.

- § 233 Abs. 5 StGB beschreibt Beihilfhandlungen, die nach Einschätzung des Gesetzgebers besonders typisch mit Arbeitsausbeutung einhergehen.²⁰ Zwar muss es im Unterschied zur üblichen Teilnehmerstrafbarkeit noch nicht zu einer versuchten Arbeitsausbeutung gekommen sein, doch die meisten Verhaltensweisen sind bereits nach § 232 StGB bzw. wegen Teilnahme hieran strafbar, so dass ihr Anwendungsbereich ohnehin begrenzt ist. Auch in der Praxis spielt § 233 Abs. 5 StGB keine Rolle. Der Verzicht darauf gestaltet die Strafvorschrift gegen Arbeitsausbeutung übersichtlicher.

- Absolut überflüssig ist im geltenden Recht § 233a StGB, der für die Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung einen niedrigeren Strafrahmen als für die Zwangsprostitution bzw. die Zwangsarbeite unter Anwendung von Gewalt (§§ 232a Abs. 3, 232b Abs. 3 StGB) vorsieht, obwohl eine Freiheitsberaubung seit jeher ein Fall einer Gewaltanwendung ist.²¹ Die Streichung dieses Tatbestands ist daher nur zu begrüßen.

9. Schließlich ist der Verzicht auf das unübersichtliche Gewirr von Strafzumessungen mit dem „Verweisungsdschungel“²² des geltenden Rechts eine Verbesserung. Die Qualifikationen sind im Ref-E deutlich übersichtlicher und systematisch folgerichtig geregelt.

III. Problematisches

1. § 5 Nr. 8 StGB sieht eine Strafbarkeit deutscher Staatsangehöriger bzw. von in Deutschland lebenden Personen unabhängig vom Tatortrecht nur bei Zwangsprostitution bzw. sonstiger Ausbeutung der Sexualität bei minderjährigen Tatopfern vor. Für sämtliche Erscheinungsformen des Menschenhandels nach § 232 StGB gilt gemäß § 6 Nr. 4 StGB das Weltrechtsprinzip.²³ Von daher leuchtet die Privilegierung der anderen Ausbeutungsformen –

drastisch: Straflosigkeit eines deutschen Sklavenhalters im Ausland – nicht ein. Ebenso zweifelhaft erscheint die Beschränkung auf minderjährige Betroffene der verschiedenen Ausbeutungsformen.

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

3. Auf einen ersten Blick nicht fern liegt eine strafbewehrte Anzeigepflicht bei Menschenhandels- und einschlägigen Ausbeutungsdelikten, soweit es sich um Verbrechen handelt (s. § 138 Abs. 5a und 6 Ref-E). Allerdings ergibt sich daraus mittelbar auch eine Meldepflicht für Mitarbeiter:innen von Fachberatungsstellen. Dadurch kann das Vertrauensverhältnis zwischen Berater:innen und Klient:innen belastet werden, welches die Grundlage für die Arbeit der Fachberatungsstellen bildet. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass es der Selbstbestimmung der betroffenen Personen überlassen bleiben sollte, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Daher sollte es keine Anzeigepflicht für Personal von Fachberatungsstellen geben. Aus demselben Grund sollte eine Erstreckung des Zeugnisverweigerungsrechts nach § 53 StPO auf diesen Personenkreis erwogen werden.

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

Zur Bedeutung der Ausbeutung bei den sonstigen sexuellen Handlungen (§§ 179 Abs. 1 Nr. 2, 232 Abs. 1 S. 2

²⁰ BT-Drs. 18/9095, S. 41.

²¹ S. Renzikowski (Fn. 8), § 233a Rn. 2.

²² Vgl. Renzikowski, KriPoZ 2017, 358 (362, 366).

²³ Das war auch schon einmal anders, s. dazu – krit. – Petzsche, JR 2018, 376 ff.

Nr. 1 Ref-E) liefert die Entwurfsbegründung wenig Aufschluss. So soll Ausbeutung vorliegen, „wenn der Täter das Opfer als Mittel zur Erzielung [sic] eigener Zwecke einsetzt, ohne dessen Recht auf sexuelle Selbstbestimmung zu berücksichtigen“.²⁴ Zu Recht wird hier die Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung in den Vordergrund gestellt. Eigene Ziele, welcher Art auch immer sie sein mögen, sind insoweit irrelevant. Erfreulich ist die Klarstellung, dass es nicht auf die Erzielung finanzieller Profite ankommt. Auf der anderen Seite ergeben sich damit Abstimmungsfragen zu § 177 StGB. Wer eine andere Person zur Vornahme sexueller Handlungen nötigt (vgl. § 177 Abs. 2 Nr. 5 bzw. Abs. 5 Nr. 2 StGB), verwirklicht damit zugleich den Tatbestand der Zwangsprostitution nach § 179 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 Ref-E. Das passt nicht.

Uneinheitliche Formulierungen finden sich auch im Hinblick auf die Arbeitsausbeutung. So spricht § 232 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Ref-E von der nicht näher spezifizierten „Ausbeutung durch eine Beschäftigung“, während es in § 232b Abs. 1 Nr. 1 Ref-E (Zwangarbeit) um eine „Beschäftigung zu ausbeuterischen Bedingungen“ geht, die in S. 2 näher konkretisiert werden. Im Hinblick auf die Arbeitsausbeutung ist es außerdem sehr bedauerlich, dass eine Abstimmung mit den §§ 15, 15a AÜG und § 10a SchwarzArbG unterblieben ist.

Bei Leihmutterschaft und Adoption wird wiederum von Ausbeutung gesprochen (§ 232 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 und 6 Ref-E), wobei es nicht auf einen finanziellen Vorteil des Täters ankommen kann, da es keinen angemessenen Preis für die Austragung einer Schwangerschaft für eine andere Person oder für die Adoption eines Kindes gibt.²⁵ Jedenfalls bei der Adoption kann eine Verletzung nationaler Adoptionsvorschriften kaum schon Menschenhandelsrecht begründen. Worin liegt die Ausbeutung aber dann? Ein ähnliches Problem stellt sich übrigens auch bei der rechtswidrigen Organentnahme.²⁶

Im Hinblick auf die Zwangsheirat ist aufgrund der Bezugnahme auf § 237 StGB klar, dass es ausschließlich darauf ankommt, dass der Wille der Person missachtet wird, die mit dem vorgesehenen Partner gerade keine Ehe eingehen will.²⁷

Insgesamt sollte noch einmal darüber nachgedacht werden, den gesetzlichen Sprachgebrauch durch eine konsistente und stimmige Verwendung des Ausdrucks „Ausbeutung“ zu verbessern, da jede Differenzierung die Frage aufwirft, ob und was damit gemeint sein könnte.

5. Nach dem geltenden Recht setzt Menschenhandel die Ausnutzung einer Zwangslage oder der auslandsspezifischen Hilflosigkeit voraus (s. § 232 Abs. 1 StGB). Eine entsprechende Beschreibung der Schutzbedürftigkeit der

Opfer enthält die RL nicht. Der schwere Menschenhandel nach § 232 Abs. 2 StGB mit den Tatmitteln Nötigung, List oder Entführung deckt nur einen Teil der Fälle ab.²⁸ Der Missbrauch von Macht oder die Ausnutzung einer besonderen Schutzbedürftigkeit – als Beispiele werden Schwangerschaft, angegriffene Gesundheit oder körperliche und geistige Behinderung genannt – ist nicht mit Nötigung oder dem Ausnutzen einer Zwangslage identisch.²⁹ Die Ersetzung der Zwangslage durch die „schutzbedürftige Lage“ in §§ 179 Abs. 2 Nr. 4, 232 Abs. 2 Nr. 4, 233 Abs. 1 und 2 Ref-E schließt diese Lücke europarechtskonform.³⁰

Jedoch überzeugt die durchgängig vorgeschlagene Formulierung nicht. Art. 2 Abs. 2 RL 2011/36/EU lautet: „Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen.“ Die Schutzbedürftigkeit wird also durch das Fehlen von zumutbaren Alternativen definiert. „Missbrauch“ meint die Einwirkung des Täters. Demgegenüber definiert der Ref-E als ein unlauteres Mittel das „Ausnutzen ... einer sonstigen schutzbedürftigen Lage der anderen Person, in der diese keine tatsächliche oder annehmbare Möglichkeit hat, sich der Ausbeutung zu entziehen ...“. Die Schutzbedürftigkeit wird damit durch die Schutzbedürftigkeit bestimmt, das ist tautologisch. Missverständlich ist außerdem der Bezug auf die Ausbeutung, weil dieser Ausdruck nicht bei allen Ausbeutungsformen im Gesetz erwähnt wird, so etwa nicht in § 179 Abs. 1 Nr. 1 Ref-E im Hinblick auf die Prostitution oder im Hinblick auf Zwangsheirat und rechtswidrige Organentnahme (§ 232 Abs. 1 Nr. 7 und 8 Ref-E).

Ferner ist die Differenzierung zwischen „tatsächlichen“ und „annehmbaren“ Alternativen sprachlich unschön und ebenfalls missverständlich. Eine tatsächliche Alternative ist unerheblich, wenn sie für die betroffene Person unzumutbar ist. Wenn es nicht einmal eine tatsächliche Möglichkeit gibt, kann sie nicht „annehmbar“ sein.³¹ Vorzugsweise erscheint folgende Formulierung: „Ausnutzen ... einer sonstigen schutzbedürftigen Lage der anderen Person, der sie sich nicht auf zumutbare Weise entziehen kann ...“. Andernfalls wird keine schutzbedürftige Lage ausgenutzt. In der „Loverboy“-Konstellation mag im Einzelfall eine Trennung des Opfers vom Täter unzumutbar sein.³² Der Streit über das Eingreifen von List bei § 232a Abs. 3 StGB³³ erledigt sich damit.

6. Art. 18a RL (EU) 2024/1712 schreibt eine umfassende und effektive (!) Bestrafung der Nachfrage nach „Diensten“ von Menschenhandelsopfern vor. Die Überlegung leuchtet ein: Die Nachfrage begünstigt die Ausbeutung. Verringert sich die Nachfrage, lohnt sich auch die Ausbeutung von Menschenhandelsopfern nicht mehr.³⁴ Bei näherer Betrachtung zeigt sich freilich, dass auf europäischer Ebene unklar ist, worauf sich die Bestrafung der

²⁴ Ref-E, S. 34.

²⁵ Vgl. Ref-E, S. 35 f.

²⁶ Vgl. Renzikowski (Fn. 8), § 232 Rn. 84.

²⁷ Ref-E, S. 36.

²⁸ Vgl. BT-Drs. 18/9095, S. 29.

²⁹ Krit. auch Bürger, ZIS 2017, 169 (176); Zimmermann, in: SSW-StGB, 6. Aufl. (2024), § 232 Rn. 20.

³⁰ S. auch Ref-E, S. 37.

³¹ Schief Ref-E, S. 37.

³² S. Ref-E, S. 38.

³³ S. Renzikowski (Fn. 8), § 232a Rn. 41 m.w.N.

³⁴ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 26.

Nachfrageseite im Einzelnen beziehen soll, und diese Unklarheiten setzen sich im Ref-E fort.

§ 181 Ref-E übernimmt – nach Absätzen getrennt – die Freierstrafbarkeit nach § 232a Abs. 6 StGB einschließlich der Strafbarkeit leichtfertigen Verhaltens nebst der Kronzeugenregelung. Ergänzt wird die Nachfragestrafbarkeit durch § 181a Ref-E, bezogen auf entgeltliche sexuelle Handlungen von Minderjährigen. Obwohl sich deren Schutzbedürftigkeit aus dem Alter ergibt, ist insoweit – anders als nach § 181 Abs. 2 Ref-E – die Bestrafung von Leichtfertigkeit nicht vorgesehen. Was auch immer man davon halten will,³⁵ insofern besteht ein Wertungswiderspruch. Weiterhin sind von § 181 Ref-E Personen im Alter zwischen 18 und 21 Jahren nicht erfasst, obwohl sich deren Schutzwürdigkeit vor sexueller Ausbeutung aus § 179 Abs. 1 Ref-E ergibt, sonst ließe sich die U-21-Altersgrenze nicht begründen. Auch dies ist ein Wertungswiderspruch, dem sich eine weitere Ungereimtheit anschließt: § 232a Ref-E schützt heranwachsende Opfer vor der Nachfrage nach sonstiger Ausbeutung. Vor der Nachfrage nach sexueller Ausbeutung sind sie nicht besonders geschützt. – Krass formuliert: Schweinehälften zerlegen wird anscheinend als gravierender bewertet als sexuelle Handlungen mit einer 20jährigen Prostituierten! Beibehalten wird schließlich die Kronzeugenregelung in § 181 Abs. 3 Ref-E, der gegenüber ebenfalls Bedenken zu erheben sind. So ist die Strafmilderung solitär und findet keine Entsprechung bei den anderen Nachfragetatbeständen, sei es gegen sexuelle Ausbeutung, sei es gegen sonstige Ausbeutung (§ 232a Ref-E). Man kann sich freilich damit trösten, dass sie ebenso wie im geltenden Recht bedeutungslos ist, denn die Strafmilderung bezieht sich nicht auf die in aller Regel mitverwirklichten anderen Sexualdelikte (insbes. § 177 Abs. 2 Nr. 4 oder 5 StGB).³⁶ Deshalb ist die in der Entwurfsbegründung vermutete „potentielle Anreizwirkung“³⁷ zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden nicht ersichtlich. Auf § 181a Abs. 3 Ref-E könnte man ohne weiteres verzichten.

§ 232a Ref-E soll die von Art. 18a RL (EU) 2024/1712 geforderte Nachfragestrafbarkeit umsetzen. Hier stellen sich verschiedene Probleme. Bei Arbeitsausbeutung soll sich die Strafbarkeit entsprechend den Vorstellungen der Richtlinienverfasser³⁸ nicht auf den Erwerb von ausbeuterisch hergestellten Waren erstrecken.³⁹ Diese Differenzierung überzeugt schon angesichts der VO (EU) 2024/3015 über ein Verbot von in Zwangarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt nicht. Außerdem führt sie dazu, dass die Strafbarkeit bei Arbeitsausbeutung unschwer vermieden werden kann: Da Nachfrager nur der unmittelbare Dienstnehmer sein soll, lassen sich beliebige Umgehungsmöglichkeiten über Subunternehmer und Sub-Sub-Unternehmer usw. schaffen. Schließlich wird

nicht an das nachgefragte Werk, sondern nur an die Dienstleistung angeknüpft. Andernfalls sollte in der Entwurfsbegründung klargestellt werden, dass sich die Strafbarkeit auch auf die Empfänger von Werken bezieht,⁴⁰ – was die Differenzierung nicht einleuchtender macht, aber zumindest die Umgehungsmöglichkeiten einschränkt.

Bei der Ausbeutung von Betteltätigkeiten ist ein Anwendungsbereich nicht zu erkennen, weil die Person, an die die Einnahmen abgeliefert werden sollen, in aller Regel schon Veranlasser nach § 232b Abs. 1 Nr. 3 Ref-E ist. Bei der Ausbeutung von strafbaren Handlungen verhält es sich ebenso. Hier macht sich wegen Anstiftung strafbar, wer eine strafbare Handlung „nachfragt“. Da sich die Bestrafung der Anstiftung nach § 26 StGB am Strafrahmen der Haupttat orientiert, der nicht selten schärfer sein dürfte, sollte klargestellt werden, dass § 232a Ref-E keine Privilegierung sein soll, sondern in solchen Fällen nicht eingreift. Die unmittelbare oder mittelbare Partizipation am Erlös einer Straftat ist strafbar nach den §§ 257 ff. StGB, nicht aber nach § 232a Ref-E, da es sich um die „producta sceleris“ und nicht um den strafbaren „Dienst“ als solchen handelt.

Für die Leihmutterschaft und die illegale Adoption werden als Täter:innen die „Bestelleltern“ angesehen.⁴¹ Mag man bei der Leihmutterschaft immerhin noch eine Dienstleistung ausfindig machen, nämlich die Austragung der Schwangerschaft, ist das bei der Adoption nicht mehr ersichtlich. Welches Menschenhandelsober soll hier irgendwelche Dienste leisten. Die unfreiwillige Abgabe eines Kindes ist kein „Dienst“. Bei der Organtransplantation ist das nicht anders. Das Einverständnis in die Entnahme beispielsweise einer Niere ist kein Dienst. Die ausführenden Ärzte sind regelmäßig keine Menschenhandelsober. Auch bei der Zwangsheirat fällt es schwer, einen „Dienst“ ausfindig zu machen. Die unfreiwillige Zustimmung in die Eheschließung ist es jedenfalls nicht.

Damit läuft § 232a Ref-E in vorgeschlagene Formulierung weitgehend leer.

7. Die Grundtatbestände der Zwangsprostitution nach § 179 Abs. 1 Ref-E und der Zwangarbeit nach § 232b Abs. 1 Ref-E sehen übereinstimmende Strafrahmen vor, nämlich jeweils Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Daher leuchtet nicht ein, dass die Höchststrafe für die qualifizierte Zwangsprostitution nach § 179 Abs. 4 Ref-E mit fünfzehn Jahren höher ist als die vergleichbare Qualifikation des § 232b Abs. 4 Ref-E mit zehn Jahren. Auch sieht der schwere Fall des § 179 Abs. 5 Ref-E eine Mindeststrafe von zwei Jahren vor, während § 232b Abs. 5 Ref-E eine Freiheitsstrafe nicht unter einem

³⁵ Krit. Bartsch/Greven/Küster, FPPK 2023, 296 (302); Eidam, in: NK-StGB, 6. Aufl. (2023), § 232a Rn. 18; Zimmermann (Fn. 29), § 232a Rn. 34; hiergegen Bosch, KriPoZ 2021, 294 (296 ff.).

³⁶ Vgl. Renzikowski (Fn. 8), § 232a Rn. 73. Nach Bartsch/Greven/Küster, FPPK 2023, 300 f. hat die Kronzeugenregelung bislang keinerlei praktische Bedeutung.

³⁷ Ref-E, S. 31. Wenn man diese Erwägung ernst nimmt, wäre erst recht eine vergleichbare Kronzeugenregelung bei § 232a Ref-E geboten.

³⁸ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 26.

³⁹ Ref-E, S. 39.

⁴⁰ Beispielsweise auf eine Person, die sich in einem Nagelstudio die Nägel richten lässt und die dort herrschenden ausbeuterischen Verhältnisse kennt.

⁴¹ Ref-E, S. 39.

Jahr androht. Für diese Unterschiede gibt es keinen überzeugenden Grund; die Qualifikationen von Zwangsprostitution und Zwangsarbeit müssen gleichbehandelt werden.

8. Die Reform sollte zur Klarstellung genutzt werden, dass nicht nur zivilrechtlich wirksame Ehen, sondern auch außerrechtliche, rein religiöse Eheschließungsformen in den Anwendungsbereich des § 237 StGB fallen. Ungeachtet davon, dass solche Ehen in Deutschland nicht als wirksam anerkannt sind, besteht für die Betroffenen ein erheblicher sozialer Druck. Für die Klarstellung sollten entsprechende Ausführungen im Ref-E ausreichen, denn das Merkmal „Ehe“ kann schutzzweckbezogen ausgelegt werden.

IV. Defizite

Die effektive Strafverfolgung ist ein zentraler Bestandteil der RL (EU) 2024/1712, aber auch schon der Europaratskonvention Nr. 197. Jedoch beschränken sich beide Rechtsinstrumente nicht darauf, sondern setzen explizit einen menschenrechtlichen Rahmen, der insbesondere auch die Opfer in den Blick nimmt. Der Ref-E bleibt in dieser Hinsicht jedoch – zurückhaltend formuliert – sehr blass.

1. Art. 8 RL enthält eine recht weiche Formulierung des sog. „Non-Punishment-Prinzips“. Die Straffreiheit soll im nationalen Recht zwar lediglich als Möglichkeit vorgesehen werden, sie soll sich aber auf sämtliche „unrechtmäßige Handlungen“ im Zusammenhang mit Menschenhandel beziehen.⁴² In diesem Zusammenhang ist das Urteil des EGMR in der Beschwerdesache V.C.L. und A.N. gegen Großbritannien von Bedeutung. Die minderjährigen Beschwerdeführer waren als Menschenhandelsopfer zur Arbeit auf einer Cannabis-Plantage gezwungen worden. Der EGMR bewertete ihre Strafverfolgung durch die englischen Behörden als Verletzung von Art. 4 und 6 Abs. 1 EMRK.⁴³ Die geltende Einstellungsmöglichkeit nach § 154c Abs. 2 StPO ist aus der Sicht der Betroffenen unbefriedigend und bemerkenswerterweise in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden kaum bekannt.⁴⁴ Der Anwendungsbereich ist gegenüber der vorgesehenen Reform der Straftaten viel zu eng. Das Bedürfnis nach einer Stärkung des Non-Punishment-Prinzips durch eine angemessene und praktikable Einstellungsvorschrift dürfte bei einer Ausweitung der Menschenhandelstatbestände eher noch zunehmen.

2. Die vorgesehene Anpassung des § 25 Abs. 4a AufenthG beschränkt sich auf die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen der vorgesehenen Reform der Menschenhandelsdelikte. Allerdings sollte auch § 237 StGB (Zwangsheirat) in den Katalog aufgenommen werden.

⁴² S. Erwägungsgrund 14.

⁴³ EGMR, Urt. v. 16.2.2021 – 77587/12 und 74603/12 (V.C.L. und A.N. gegen Vereinigtes Königreich), §§ 163–183, 195–210.

⁴⁴ Dazu eingehend Bartsch et al., Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis, 2024, mit einem mit Strafverfolgungspraktikern abgestimmten Regelungsvorschlag.

Leider bleiben zwei Aspekte unberücksichtigt. So sieht § 25 Abs. 4b S. 3 AufenthG eine Verlängerung des Aufenthalts zum Zweck der Geltendmachung eines Vergütungsanspruchs bei Arbeitsausbeutung vor. Eine vergleichbare Regelung gibt es beispielsweise für die Ausbeutung der Sexualität nicht. Ganz vergessen sind Ansprüche auf Schadensersatz, die aus dem Ausland nicht weniger schwer geltend gemacht werden können. Kurz: Die Differenzierung zwischen Abs. 4a und Abs. 4b ist für sich genommen ungereimt. Aufenthaltsrecht sollte wenigstens für Schadensersatzansprüche bei allen Ausbeutungsformen vorgesehen werden. Schon lange wird ein humanitärer Aufenthaltstitel unabhängig von den Notwendigkeiten der Strafverfolgung gefordert. Nähme man die Redeweise des Menschenhandels als gravierende Menschenrechtsverletzung ernst, dürfte man die Unterstützung der Opfer nicht länger ausschließlich mit ihrer Bedeutung für die staatliche Strafverfolgung verknüpfen. Ein menschenrechtsbasiert Ansatz gebüte ein humanitäres Aufenthaltsrecht nach dem Vorbild des italienischen „T-Visums“.⁴⁵ Bei Minderjährigen ist ein derartiges Aufenthaltsrecht ohnehin nach Art. 14 Abs. 2 der Europaratskonvention Nr. 197 geboten.

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

V. Schluss

Der Gesetzesentwurf macht einmal mehr deutlich, dass Menschenhandel ein komplexes Problemfeld ist, in dem noch viele Fragen ungeklärt sind. Umso mehr ist zu loben, was die Entwurfsbegründung als „exekutiven Fußabdruck“ beschreibt: „Zwischen Februar und April 2025 fand eine vierteilige Workshop-Reihe der Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte statt, in der Vertreterinnen und Vertreter der Praxis, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Bundesregierung“.

⁴⁵ Nach Art. 18 des Decreto legislativo n. 286/98 v. 25.7.1998 (Gazzetta Ufficiale n. 191 v. 18.8.1998 – Supplemento Ordinario n. 139). Näher dazu Pearson, Human traffic human rights: redefining witness protection, Anti Slavery International, 2002; Petrini, in: On the road (Hrsg.), Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime, research report, 2002, S. 190 ff.; s. ferner den italienischen Landesreport von Orfano/D’Angelo in: European Commission, The Co-Operation of Law Enforcement Agencies and NGOs in the Prevention of and Support for Victims of Trafficking in Persons for the Purpose of Sexual Exploitation, S. 25 ff.; weitere Informationen unter: www.ontheroadonlus.it.

gierung über Möglichkeiten einer grundlegenden Neuregelung der Menschenhandelsdelikte diskutierten. Die dort vertretenen Positionen sind teilweise in die Formulierung der Vorgaben nach Art. 1 Nr. 9 und 12 dieses Entwurfs

eingeflossen.“⁴⁶ So könnte auch in Zukunft evidenzbasierte Strafgesetzgebung jenseits ideologischer Scheuklappen stattfinden. Das wäre jedenfalls mein Neujahrswunsch an die Kriminalpolitik.

⁴⁶ Ref-E, S. 21 f.