



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz

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

im Rahmen der Verbändebeteiligung

November 2025

Inhalt

1	Vorbemerkung	4
2	Einleitung	4
3	Zu den Regelungen und Empfehlungen im Einzelnen	6
3.1	Zur Systematik der Straftatbestände	6
3.2	§ 5 StGB (Auslandstaten mit besonderem Inlandsbezug)	6
3.3	Schaffung einer Strafzumessungsregelung im Sinne von Art. 4 Abs. 3 der Änderungsrichtlinie	7
3.4	§ 78b StGB-E (Ruhe der Verjährung)	8
3.5	§ 179 StGB-E (Zwangsprostitution)	8
3.6	§ 179a StGB-E (Veranlassen sonstiger sexueller Handlungen von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt)	9
3.7	§ 180 StGB-E (Ausbeutung bei der Prostitution)	10
3.8	§ 180a StGB-E (Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen bei der Prostitution)	11
3.9	§ 181 StGB-E (Inanspruchnahme sexueller Dienste eines Opfers der Zwangsprostitution)	11
3.10	§ 181a StGB-E (Inanspruchnahme sexueller Dienste von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt)	11
3.11	§ 184f StGB-E (Ausübung der verbotenen Prostitution)	11
3.12	§ 232 StGB-E (Menschenhandel)	12
3.13	§ 232a StGB-E (Inanspruchnahme von Diensten eines Opfers des Menschenhandels)	13
3.14	§ 232b StGB-E (Zwangsarbeit und Veranlassen anderweitiger Ausbeutung)	13
3.15	§ 233 StGB-E (Ausbeutung der Arbeitskraft und anderweitige Ausbeutung)	14
3.16	§ 236 StGB (Kinderhandel)	14
3.17	§ 237 StGB (Zwangsheirat)	15
3.18	Befugnisse der Ermittlungsbehörden (§ 100a Abs. 2 und § 100b Abs. 2 StPO)	15
3.19	Stärkung der Betroffenenrechte	15
3.19.1	Reform des Non-Punishment-Prinzips	15
3.19.2	Erweiterung der Aufenthaltsrechte für Betroffene	17
3.19.3	Erweiterung der Möglichkeit zur Beordnung eines Beistands für die Nebenklage (§ 397a StPO)	18
3.19.4	Video-Vernehmung von Zeug*innen	19
3.19.5	Anordnung der audiovisuellen Vernehmung von Zeug*innen	19
3.19.6	Vorgaben zur Schulung der Justiz	20

3.20	Empfehlungen für strukturelle Änderungen	20
3.20.1	Einrichtung einer Bundeskoordinierungsstelle	20
3.20.2	Bereitstellung von Schutzunterkünften	21
3.20.3	Nachhaltige Sicherstellung von Fachberatung	21
3.20.4	Einrichtung eines Nationalen Verweisungsmechanismus	21
3.20.5	Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung	22
3.20.6	Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Berichterstattungsstellen	22
4	Fazit	24

1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zur Konvention des Europarats zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist ferner von der Bundesregierung damit betraut worden, eine unabhängige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel einzurichten. Sie hat die Aufgabe, die Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie der Änderungsrichtlinie (EU) 2024/1712) in Deutschland unabhängig zu beobachten und zu begleiten.

2 Einleitung

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte bedankt sich für die Gelegenheit, im Gesetzgebungsverfahren zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712“ Stellung nehmen zu dürfen. Wir begrüßen das Anliegen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), die Strafverfolgung des Menschenhandels und insbesondere auch der sexuellen Ausbeutung, der Arbeitsausbeutung und der Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Auch die grundlegende Überarbeitung der Straftatbestände von Menschenhandel und Ausbeutung befürworten wir ausdrücklich.¹

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel hat sich im Vorfeld zur Reform der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der Ausbeutung in ihren verschiedenen Formen eingebracht und insbesondere auf die Wichtigkeit der Stärkung der Betroffenenrechte hingewiesen. Zwischen Februar und April 2025 veranstaltete die Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte eine vierteilige Workshop-Reihe. Vertreter*innen aus Praxis, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Bundesministerien diskutierten dabei über Ansätze für eine grundlegende Neuregelung der Menschenhandelsdelikte.

Der vorliegende Entwurf verfolgt ausweislich seiner Begründung das Ziel, „durch die Verbesserung der rechtlichen Regelungen den Kampf gegen den Menschenhandel in Deutschland zu intensivieren und Täterinnen und Täter noch effektiver strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.“ Dazu können übersichtliche, stimmige und

¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2025), Position, Guter Anlass für Reformen – die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel in Deutschland.

handhabbare Regelungen im materiellen Recht zwar beitragen, sie sind dazu aber in einem Deliktsbereich, in dem ein rechtsstaatliches Verfahren wesentlich vom Personalbeweis abhängig ist, allein nicht geeignet. Um Zeug*innen zu stabilisieren, müssen die Rechte der Betroffenen in und außerhalb des Strafverfahrens im weiteren Gesetzgebungsverfahren gestärkt werden. Nur wenn Betroffenenrechte verlässlich und transparent ausgestaltet werden, bestärken sie Zeug*innen und ermöglichen eine reibungslose Kooperation aller Akteur*innen von Beginn des Ermittlungsverfahrens an bis in die Hauptverhandlung.

Gleichzeitig müssen aus menschenrechtlicher Sicht im selben Maße die Rechte derjenigen Betroffenen, die nicht als Zeug*innen im Strafverfahren aussagen oder sich noch nicht dazu entschieden haben, gestärkt werden. Insbesondere sollten unter Berücksichtigung dieser Grundsätze das Non-Punishment-Prinzip reformiert und die Aufenthaltrechte von betroffenen Drittstaatsangehörigen ausgeweitet werden. Zu berücksichtigen ist, dass die Europaratskonvention gegen Menschenhandel einen klaren Fokus auf den Betroffenenenschutz legt, auf den die Strafverfolgung angemessen abgestimmt werden muss.² Menschenhandel und Ausbeutung werden sowohl in der Konvention als auch in der Richtlinie ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Rahmen gestellt. Dieser verpflichtet die Vertrags- und Mitgliedstaaten zu umfassenden Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Betroffenenenschutz und Unterstützung.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt daher zur Stärkung der Rechte der Betroffenen unter anderem:

- **eine Reform des § 154c StPO und insgesamt eine klare und praxisgerechte Stärkung des Non-Punishment-Prinzips [3.19.1]**
- **ein von Strafverfahren unabhängiges Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel [3.19.2]**
- **die Erweiterung der Möglichkeit zur kostenlosen Beiordnung eines Rechtsbeistands der Nebenklage und der Beiordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung [3.19.3]**

Darüber hinaus sind zur besseren Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und ihrer Änderungsrichtlinie strukturelle Verbesserungen notwendig. Dies umfasst die Einrichtung einer Bundeskoordinierungsstelle gegen Menschenhandel, die Einsetzung eines Nationalen Verweisungsmechanismus und einer Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung sowie die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Arbeit der Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte.

Im Folgenden werden die im Referentenentwurf enthaltenen gesetzlichen Änderungen bewertet und einige Anpassungen empfohlen. Weiterhin werden Empfehlungen für eine Stärkung der Betroffenenrechte über den Bereich der strafrechtlichen Verfolgung hinaus ausgesprochen. Schließlich werden strukturelle Maßnahmen zur Verbesserung

² Europarat (2005), Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Ziff. 33 und 46.

der Menschenrechtssituation in Hinblick auf Menschenhandel in Deutschland empfehlen.

3 Zu den Regelungen und Empfehlungen im Einzelnen

3.1 Zur Systematik der Straftatbestände

Die Verlagerung des Tatbestands der Zwangsprostitution in den 13. Abschnitt des Strafgesetzbuchs erscheint aus systematischer Sicht sinnvoll: Im Mittelpunkt steht die Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung der betroffenen Person, nicht allein die Beeinträchtigung ihrer persönlichen Freiheit. Zugleich trägt die Verlagerung dem engen sachlichen Zusammenhang mit den bisher in den §§ 180a und 181a StGB geregelten Ausbeutungstatbeständen Rechnung. Die Zusammenführung und Neustrukturierung dieser inhaltlich verwandten Delikte innerhalb eines Abschnitts schafft mehr Kohärenz und verbessert die Abstimmung der Strafraumen. Die Aufteilung der Delikte der sexuellen Ausbeutung in den 13. Abschnitt und der weiteren Ausbeutungsformen in den 18. Abschnitt wird die verbreitete Praxis fördern, die Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung und die Delikte mit Wirtschaftsbezug in den Strafverfolgungsbehörden in unterschiedlichen Fachkommissariaten und staatsanwaltschaftlichen Sonderabteilungen zu bearbeiten. Um bestmögliche Kohärenz bei der Auslegung der Delikte im Sinne der Menschenhandelsrichtlinie zu ermöglichen, erscheint die Einrichtung von einer Bundeskoordinierungsstelle und Landeskoordinierungsstellen sinnvoll, die beispielsweise die Koordinierung der bundes- und landesweiten Gremien verantworten und den Wissenstransfer zwischen den unterschiedlichen zuständigen Akteuren sichern (vgl. 3.20.1).

3.2 § 5 StGB (Auslandstaten mit besonderem Inlandsbezug)

Der Referentenentwurf ergänzt § 5 Nr. 8 StGB. Danach gilt das deutsche Strafrecht unabhängig vom Recht des Tatorts für Taten, die im Ausland begangen wurden, bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung in den Fällen des § 174 Abs. 1, 2 und 4, der §§ 176 bis 178, des § 179 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 4 Nr. 1, der §§ 179a, 180a, 181a und 182 StGB-E, wenn der*die Täter*in zur Zeit der Tat Deutsche*r ist oder die Lebensgrundlage im Inland liegt.

Das deutsche Strafrecht gilt gemäß § 6 Nr. 4 StGB auch für Auslandstaten nach § 232 StGB (Weltrechtsprinzip).³ Bis Oktober 2016 waren die §§ 232-233a StGB a.F. noch in § 6 Nr. 4 StGB enthalten, wurden jedoch mit dem Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels ohne weitere Erläuterung gestrichen.⁴ Es erscheint nicht schlüssig, zwar die verschiedenen, in § 232 StGB-E normierten, Formen der Rekrutierung von Betroffenen zur späteren Ausbeutung bei Auslandstaten verfolgen zu können, nicht jedoch die daran anschließende sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Ausbeutung der Arbeitskraft selbst. Eine Erfassung der Ausbeutungshandlung

³ Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ordnet die Geltung des Weltrechtsprinzips in Artikel 31 nicht ausdrücklich an. Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel regelt in Artikel 10 die gerichtliche Zuständigkeit, die Anforderungen beziehen sich durch den Verweis auf Artikel 2 und 3 der Richtlinie aber nur auf Rekrutierungshandlungen zum Zwecke der Ausbeutung, nicht auf die Ausbeutungshandlung selbst. Das liegt daran, dass beide Rechtsinstrumente zuvorderst auf die Bekämpfung des Menschenhandels im engeren Sinne fokussieren.

⁴ BT-Drs. 18/9095, S. 23; Petzsche, Anneke (2018), Soll die Ausbeutung der Opfer von Menschenhandel (§§ 232 a ff. StGB) weltweit nicht mehr durch Deutschland verfolgt werden? – Ein unerklärter Federstrich bei § 6 StGB mit ungeahnten Folgen. In: Juristische Rundschau, S. 376–385.

bei Auslandstaten würde der oft grenzüberschreitenden Dimension der Delikte und den Verbindungen mit der organisierten Kriminalität eher gerecht.

Für innerhalb der Europäischen Union durch deutsche Staatsangehörige begangene Taten im Phänomenbereich Menschenhandel kann über § 7 Abs. 2 StGB deutsches Strafrecht Anwendung finden, da aufgrund der EU-Richtlinie Menschenhandel alle Mitgliedstaaten den Menschenhandel strafrechtlich ahnden. Nicht erfasst werden jedoch Taten nach § 179 Abs. 1-3 StGB-E und §§ 232b und 233 StGB-E, wenn sie in Drittstaaten begangen wurden, in denen diese Taten nicht unter Strafe gestellt sind. Da nicht alle Drittstaaten das Palermo-Protokoll oder die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ratifiziert haben, ist davon auszugehen, dass nicht alle Drittstaaten Menschenhandel und Ausbeutung strafrechtlich umfassend verfolgen.

Das Fallaufkommen in den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zeigt, dass in einem nicht unerheblichen Teil der Beratungsfälle der Ort der Ausbeutung nicht in Deutschland und außerhalb der EU lag.⁵ Von Beratungen zum Straftatbestand der Ausbeutung der Arbeitskraft, der für 59 Fälle dokumentiert ist, waren insbesondere Klient*innen aus Rumänien und Georgien (37 Prozent) betroffen.⁶ Laut dem Bundeslagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamts (zu den im Jahr 2024 abgeschlossenen Fällen) lag der Anteil der Ermittlungsverfahren im Kontext Arbeitsausbeutung, in denen Betroffene aus Drittstaaten kamen, bei rund der Hälfte. Die häufigste Staatsangehörigkeit bei den ermittelten Tatverdächtigen war deutsch.⁷ Dies verdeutlicht die Relevanz von Sachverhalten mit Auslandsbezug.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt eine Aufnahme der Straftatbestände §§ 179, 180, 232b und 233 StGB-E in den Katalog des § 5 StGB (mit einer daraus folgenden Beschränkung auf Handlungen mit besonderem Inlandsbezug, insbesondere bei Täter*innen mit deutscher Staatsangehörigkeit).

3.3 Schaffung einer Strafzumessungsregelung im Sinne von Art. 4 Abs. 3 der Änderungsrichtlinie

Die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie zur Verbreitung von Bildern oder Videos von Betroffenen von Menschenhandel oder von ähnlichem Material sexueller Natur wurde durch die Änderungsrichtlinie zu einem Strafschärfungsgrund. Werden Bilder öffentlich verbreitet, hat dies eine Dauerwirkung und starke Belastung für die Betroffenen zur Folge, weil sie online abrufbar sind und dies gegebenenfalls bleiben. Zwar können Gerichte die digitale Verbreitung als verschuldete Auswirkung der Tat in der Strafzumessung nach § 46 StGB berücksichtigen. In der Praxis sind aber kaum Urteile bekannt, in denen die Verbreitung von Bildern im Internet strafschärfend einbezogen wurde. Es wird daher empfohlen, einen expliziten Strafzumessungsgrundsatz für diese Tatbegehung aufzunehmen. Zumindest aber sollte eine Anpassung der Richtlinie für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) erfolgen, um sicherzustellen, dass sich die Ermittlungen auch in den Fällen, in denen eine gesonderte Strafbarkeit nach § 201a StGB nicht in Betracht kommt, auf diese Tatumstände erstrecken.

⁵ Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (2025), Bericht des KOK e.V. – Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland, S. 17.

⁶ Ebd., S. 18.

⁷ BKA, Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2024, S. 16, 18.

3.4 § 78b StGB-E (Ruhens der Verjährung)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Aufnahme von § 232 Abs. 1 S. 1 i.V.m. S. 2 Nr. 1 und 5 bis 7 jeweils i.V.m. Abs. 4 Nr. 1 StGB-E in den Katalog des § 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB-E. Die Änderung dient dazu, die genannten Straftaten während eines ausreichend langen Zeitraums, auch nach Volljährigkeit der Betroffenen, strafrechtlich verfolgen zu können. Wir empfehlen eine Erweiterung auf Taten nach § 232 Abs. 1 S. 1 i.V.m. S. 2 Nr. 2 bis 4 und Nr. 8 jeweils i.V.m. Abs. 4 Nr. 1 StGB-E und § 236 StGB. Auch Taten zu diesen weiteren Ausbeutungszwecken können sich gegen Kinder und Jugendliche richten. Bei der sexuellen Ausbeutung wie auch bei der Ausbeutung bei der Begehung strafbarer Handlungen oder Ausbeutung bei der Ausübung der Bettelerei durch Kinder und Jugendliche gilt, dass diese Taten oft lange Jahre unerkannt bleiben. Die Betroffenen sehen sich zum Teil selbst nicht als Opfer, glauben, selbst schuld zu sein, oder schämen sich. Auch können sie aufgrund ihrer Minderjährigkeit und Abhängigkeit von Erwachsenen nicht in der Lage sein, die Taten anzuzeigen. Dies gilt insbesondere, wenn Eltern oder andere Angehörige selber Täter*innen sind oder sie Betroffene dazu anhalten zu schweigen. Eine Abhängigkeit und Traumatisierung können auch über die Volljährigkeit hinaus vorliegen. In vielen Fällen reflektieren und realisieren Betroffene erst viele Jahre später, was ihnen in Kindheit und Jugend widerfahren ist, und es können weitere Jahre vergehen, bis Betroffene über das Erlebte sprechen können. Ein Ruhens der Verjährung bis zum 30. Lebensjahr der Betroffenen scheint daher auch in diesen Fällen sachgerecht.

3.5 § 179 StGB-E (Zwangsprostitution)

Positiv wertet die Berichterstattungsstelle Menschenhandel die Überarbeitung und systematische Neustrukturierung des Tatbestands der Zwangsprostitution (§ 179 StGB-E). Durch die Zusammenführung der zwei bisher in § 232a Abs. 1 und Abs. 3 StGB getrennten Grundtatbestände zu einem einheitlichen Grundtatbestand wird die Anwendung vereinfacht. Allerdings ist die Mindeststrafe im neuen Grundtatbestand (§ 179 StGB-E: sechs Monate) im Falle der Anwendung einfacher Nötigungsmittel geringer als zuvor (§ 232a Abs. 3 StGB aktuelle Fassung: ein Jahr). Dies gilt auch für das Tatbestandsmerkmal der List. Fälle, in denen Betroffenen zwar nicht mit Gefahren für Leib oder Leben, jedoch beispielsweise mit der Veröffentlichung von intimen Aufnahmen gedroht wird, dürften ebenfalls praxisrelevant sein. Für diese Taten ist nun aber im Ergebnis eine geringere Mindeststrafe vorgesehen als zuvor. Diese Herabsetzung der Mindeststrafe bei Anwendung einfacher Nötigungsmittel im neuen Grundtatbestand auf sechs Monate hat zur Folge, dass es sich um ein Vergehen statt ein Verbrechen handelt (§ 12 StGB). Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Möglichkeit der Bestellung eines Beistands nach § 379a Abs. 1 Nr. 1 StPO. Es wird daher dringend empfohlen, den Anspruch auf kostenlose Beordnung eines Rechtsbeistands für Nebenkläger*innen zu erweitern (ausführlicher unter 3.19.3).

Um wenigstens in den Fällen, in denen Frauen mittels eines sogenannten Voodoo-Zaubers zur Prostitution gebracht werden, eine Beordnung zu erreichen, könnte auch das Tatmittel der "List" als qualifizierte Form der "Herbeiführung einer schutzlosen Lage" in § 179 Abs. 4 StGB-E (und ebenso in § 232 Abs. 4 und 232b Abs. 4 StGB-E) eingeordnet werden. Dies würde jedenfalls in diesen Fällen eine Beordnung ermöglichen. Damit wäre ein Gleichklang zwischen der "einfachen" Drohung und der "qualifizierten" Drohung mit Leibes- oder Lebensgefahr hergestellt. Das Stufenverhältnis von Grundtatbestand und Qualifikation wäre eindeutig bestimmbar.

Positiv werten wir die Ersetzung des Tatbestandsmerkmals „Ausnutzung ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage“ durch das Tatmittel des „Ausnutzens einer sonstigen schutzbedürftigen Lage der anderen Person [...] oder das Herbeiführen oder Aufrechterhalten einer solchen Lage“. Die Angleichung an den Wortlaut der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel sorgt dafür, dass das Gericht eine Gesamtwürdigung sämtlicher objektiver und subjektiver Umstände vornehmen muss. Dies wird voraussichtlich die Nachweisbarkeit dieses Straftatbestands erleichtern.⁸ Die Berichterstattungsstelle empfiehlt jedoch den Halbsatz in § 179 Abs. 2 Nr. 4, 3. HS („sich der Ausbeutung zu entziehen“) durch den Halbsatz „sich der Prostitution oder Ausbeutung zu entziehen“ zu ersetzen. Die Veranlassung zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution nach § 232a Abs. 1 Nr. 1 StGB aktuelle Fassung verlangt nicht, dass die Person durch die Prostitutionstätigkeit zusätzlich ausgebeutet wird und der*die Täter*in eine Ausbeutungsabsicht hat. Die neue Gestaltung des Grundtatbestands der Zwangsprostitution in § 179 Abs. 1 Nr. 1 StGB-E, der für Personen über 21 Jahren den Einsatz eines unlauteren Mittels des Absatzes 2 verlangt, setzt dies nun voraus, dass die Person „keine andere tatsächliche oder für sie annehmbare Möglichkeit haben darf, als sich der Ausbeutung zu entziehen“. In § 179 Abs. 1 Nr. 2 StGB-E ist die Ausbeutung durch sexuelle Handlungen bereits aufgenommen, sodass es des zusätzlichen Begriffs der Ausbeutung in Abs. 2 Nr. 4 nicht bedarf.

Positiv hervorzuheben ist der neu eingeführte Auffangtatbestand des § 179 Abs. 7 StGB-E, durch den eine bestehende Strafbarkeitslücke geschlossen werden soll. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs hatte bisher noch keinen Versuchsbeginn im Rahmen von § 232 StGB angenommen, wenn eine Person beispielsweise eine andere zur Anmeldung nach dem ProstSchG veranlasste, um sie danach sexuell auszubeuten. Nach der Rechtsprechung fehlten hier noch wesentliche Zwischenschritte bis zur Tatbestandsverwirklichung.⁹ Das könnte § 179 Abs. 7 StGB-E ändern. Danach macht sich strafbar, wer auf eine andere Person unter Einsatz eines unlauteren Mittels oder auf eine Person unter 21 Jahren einwirkt, um diese Person dazu zu veranlassen, die Prostitution aufzunehmen oder fortzusetzen. Durch den Auffangtatbestand wird sichergestellt, dass auch diese vorgelagerten Eingriffe in die sexuelle Selbstbestimmung erfasst werden können.

Weiterhin sollte der Charakter des § 179 Abs. 7 StGB-E als Unternehmensdelikt in der Gesetzesbegründung stärker herausgestellt werden. Der „Einwirkungstatbestand“ kann nach der Rechtsprechung nämlich auch Fälle erfassen, in denen Täter*innen gezielt und vorsorglich eine Atmosphäre der Angst und Einschüchterung schaffen, damit Betroffene mögliche Wünsche, die Prostitution aufzugeben, gar nicht erst äußern oder gar nicht erst versuchen, die Prostitution aufzugeben.¹⁰

3.6 § 179a StGB-E (Veranlassen sonstiger sexueller Handlungen von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt)

Der neu gefasste § 179a StGB-E greift den bisherigen Regelungsgehalt des § 180 Abs. 2 Var. 1 StGB auf und soll nach der Gesetzesbegründung den umfassenden

⁸ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2025), Position, Guter Anlass für Reformen – die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel in Deutschland.

⁹ Bundesgerichtshof (2022): Beschluss vom 01.06.2022, Az. 1 StR 65/22.

¹⁰ Vgl. Bundesgerichtshof (1999) Urteil vom 28.07.1999, Az. 3 StR 206-99: „Die Einwirkung zur Fortsetzung der Prostitutionsausübung setzt nicht voraus, daß die Person, auf die eingewirkt wird, den aktuellen Willen hat, die Prostitutionsausübung zu beenden. Es reicht vielmehr, daß der Täter auf die Person einwirkt, weil er davon ausgeht, daß sie möglicherweise die Prostitution beenden will.“

Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Ausbeutung sicherstellen. Gemäß der Gesetzesbegründung sind Fälle erfasst, in denen Kinder oder Jugendliche zu sexuellen Handlungen gegen Entgelt veranlasst werden, durch die sie aber nicht ausgebeutet werden und die folglich nicht bereits unter § 179 StGB-E (Zwangsprostitution) fallen. Entgelt ist gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 9 StGB eine in einem Vermögensvorteil bestehende Gegenleistung. Darunter können auch Freizeitaktivitäten und materielle Zuwendungen wie Einladungen ins Restaurant, ins Theater oder Zoobesuche und Süßigkeiten fallen.¹¹ Es reicht aus, wenn die Vereinbarung über ein Entgelt für die Vornahme der sexuellen Handlung neben anderen Motiven mitentscheidend ist. Nach den Luxembourg Guidelines¹² von ECPAT International ist ein Kind oder ein*e Jugendliche*r Opfer sexueller Ausbeutung, wenn ihm*ihr sexualisierte Gewalt¹³ angetan wird, für die Gegenleistungen erbracht oder versprochen werden. Diese Gegenleistungen können das Kind oder der*die Jugendliche selbst oder Dritte erhalten, und sie müssen nicht notwendigerweise materieller Art sein.¹⁴ Auch der dem Referentenentwurf zugrunde gelegte Ausbeutungsbegriff ist weiter gefasst und Ausbeutung wird nicht als rein ökonomisches Phänomen betrachtet. Vor diesem Hintergrund wird eine große Zahl der Fälle bereits unter § 179 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 4 Nr. 1 StGB-E fallen. Unter § 179a StGB-E könnten Fälle erfasst sein, in denen ein*e Jugendliche eine*n andere*n Jugendliche*n anwirbt, sexuelle Handlungen gegen Entgelt anzubieten. In solchen Fällen könnte eine Ausbeutung des*der Jugendlichen (durch den*die veranlassende*n Jugendliche*n) abgelehnt werden, sodass der Auffangtatbestand des § 179a StGB-E zum Tragen kommt.

Es wird empfohlen, in der Gesetzesbegründung beispielhafte Fallkonstellationen aufzunehmen, um den Tatbestand des Veranlassens sonstiger sexueller Handlungen von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt für die Praxis handhabbarer zu machen.

3.7 § 180 StGB-E (Ausbeutung bei der Prostitution)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt, dass der neue § 180 StGB-E die bisherigen Regelungen der §§ 180a, 181a StGB systematisch zusammenführt und damit eine klarere, kohärentere Struktur des Sexualstrafrechts im Bereich der Ausbeutung im Kontext von Prostitution erreicht. Die Anknüpfung an das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) und die Beschränkung der Tatbestandshandlungen der dirigistischen Zuhälterei auf Weisungen, die nach dem ProstSchG untersagt sind, stärkt zudem die Systemkohärenz zwischen Straf- und Verwaltungsrecht.

Es wird jedoch empfohlen, den Tatbestand des § 180 StGB-E weiter zu fassen. Die ausbeuterische Zuhälterei wird im Referentenentwurf eng gefasst, weil die persönliche oder wirtschaftliche Abhängigkeit gerade dadurch verursacht werden muss („indem“), ein wesentlicher Teil des Prostitutionserlöses dem*der Täter*in überlassen oder von diesem*dieser einbehalten wird. Wir empfehlen, auch Fälle zu erfassen, in denen beispielsweise emotionale Erpressungen zu einer persönlichen Abhängigkeit führen. Die zugrunde liegende Abhängigkeit mag zwar häufig wirtschaftlicher Natur sein, muss es aber nicht notwendigerweise sein und sie muss nicht zwingend durch die Abgabe oder

¹¹ Bundesgerichtshof (2005) Urteil vom 12. Oktober 2005, Az. 5 StR 315/05.

¹² Die terminologischen Leitlinien sind eine Initiative zur Harmonisierung von Begriffen und Definitionen im Bereich Kinderschutz.

¹³ Vgl. Definition der Unabhängigen Bundesbeauftragten gegen sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen: <https://beauftragte-missbrauch.de/themen/definition/definition-von-kindesmissbrauch> (abgerufen am 25.11.2025).

¹⁴ Vgl. Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung (ECPAT International), Luxembourg Guidelines 2025, S. 39 - 42.

das Einbehalten der Prostitutionserlöse verursacht werden. Gleiches gilt für die Versuchsstrafbarkeit in Absatz 4. Dies könnte beispielsweise durch die Formulierung in § 180 Abs. 1 Nr. 1 „eine andere Person, die der Prostitution nachgeht, in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit hält und in ausbeuterischer Weise dazu veranlasst, ihm einen wesentlichen Teil [...]“ erreicht werden.

3.8 § 180a StGB-E (Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen bei der Prostitution)

Positiv zu bewerten ist grundsätzlich, dass die in der Überschrift des § 180a StGB-E verwendete Terminologie „Ausbeutung bei der Prostitution“ an die Richtlinienvorschläge der EU von 2024 anknüpft.¹⁵ So wird klargestellt, dass Kinder und Jugendliche in diesem Kontext stets Betroffene sind und nicht in der Lage, der Prostitution rechtlich zuzustimmen oder rechtmäßig daran teilzunehmen. Allerdings umfasst § 180a StGB-E über den Bereich der Prostitution hinaus sexuelle Handlungen einer Person unter 18 Jahren gegen Entgelt. Die Überschrift ist daher missverständlich. Wir regen die Änderung der Überschrift des § 180a StGB-E in „Ausbeutung sexueller Handlungen von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt“ an.

3.9 § 181 StGB-E (Inanspruchnahme sexueller Dienste eines Opfers der Zwangsprostitution)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Verlagerung des Tatbestands in den 13. Abschnitt. Dies ist systematisch konsequent, trägt zur klareren Strukturierung des Sexualstrafrechts bei und legt einen Schwerpunkt auf die Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung.

Die Aufnahme des verwerflichen Mittels des „Ausnutzens einer sonstigen schutzbedürftigen Lage [...] in der diese keine tatsächliche oder für sie annehmbare Möglichkeit hat, sich der Ausbeutung zu entziehen“ steht im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 und 2 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und ist auch durch die europarechtlichen und internationalen Vorgaben hinreichend konkretisierbar.¹⁶ Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt jedoch den Halbsatz in § 181 Abs. 1 StGB-E („sich der Ausbeutung zu entziehen“) durch den Halbsatz „sich der Prostitution oder Ausbeutung zu entziehen“ zu ersetzen (siehe bereits unter 3.5 zu § 179 StGB-E).

3.10 § 181a StGB-E (Inanspruchnahme sexueller Dienste von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt)

Die Einführung des § 181a Abs. 2 StGB-E (sexuelle Handlungen ohne Körperkontakt) wird begrüßt. Es wird angeregt, in der Überschrift den Begriff der Dienste durch den der Handlungen zu ersetzen. Dadurch würde verdeutlicht, dass es sich nicht um einen Dienst im Sinne einer legalen Dienstleistung handelt.

3.11 § 184f StGB-E (Ausübung der verbotenen Prostitution)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Aufhebung des § 184f StGB als sachgerecht und überfällig. Die Norm kriminalisierte ausschließlich die Sexarbeitenden selbst, nicht jedoch die Nachfrageseite. Darüber hinaus war die Norm sozial ungerecht und grundrechtlich bedenklich: Sie traf vor allem marginalisierte, häufig

¹⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (Neufassung).

¹⁶ Vgl. Erwägungsgrund 12 der Richtlinie 2011/36/EU und den Erläuternden Bericht zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel, Ziff. 83-84.

wirtschaftlich oder migrationsbedingt abhängige Sexarbeiter*innen.¹⁷ Die Bestrafung dieser Personengruppe, oft mit Ersatzfreiheitsstrafen, verstärkte die soziale Not. Die strukturellen Ausbeutungsverhältnisse, gegen die das Sexualstrafrecht sonst schützen soll (§§ 180a, 181a StGB), wurden dadurch eher zementiert.

3.12 § 232 StGB-E (Menschenhandel)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Neufassung des § 232 StGB-E als konsequent und systematisch überzeugend. Durch die Aufgabe einer engen, rein ökonomischen Betrachtung des Ausbeutungsbegriffs wird der Unrechtskern des Menschenhandels – die instrumentalisierende Nutzung der Betroffenen zur Erreichung tätereigener Zwecke – klar herausgestellt. Damit wird der europarechtlichen Vorgabe aus Art. 2 Abs. 3 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel sowie auch den Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel entsprochen und zugleich ein betroffenenzentriertes Verständnis verankert, welches auch den europäischen und internationalen Vorgaben zugrunde liegt.

Positiv hervorzuheben ist die Abkehr von einer einheitlichen Definition der Ausbeutung, die der Vielgestaltigkeit der in der Richtlinie genannten Ausbeutungsformen – von sexueller Ausbeutung über Arbeitsausbeutung bis hin zur Ausbeutung von Leihmutterschaft, illegaler Adoption und Zwangsheirat – Rechnung trägt. Laut der Gesetzesbegründung lässt sich eine Ausbeutung nicht abstrakt bestimmen, sondern nur im Hinblick auf die konkreten Ausbeutungsformen und die Gesamtumstände im Einzelfall. Eine Ausbeutung liege dann vor, wenn der Täter das Opfer als Mittel zur Erzielung eigener Zwecke einsetzt. Ausbeutung sei demnach nicht als rein ökonomisches Phänomen zu begreifen. Insbesondere die sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen, die Ausbeutung bei der Adoption und Ausbeutung im Rahmen strafbarer Handlungen können nach diesem Verständnis nun sachgerechter erfasst werden. Nach der Gesetzesbegründung sind nun auch „Tauschgeschäfte“ ohne direkten finanziellen Gegenwert, beispielsweise das Hochladen von Darstellungen sexuellen Missbrauchs, um Zugang zu weiterem Material zu erhalten, erfasst. Wünschenswert wäre es jedoch, in der Gesetzesbegründung für Rechtsanwender*innen klarer darzustellen, wie die sexuelle Ausbeutung zu Fällen der sexuellen Nötigung abgegrenzt werden kann (§ 177 Abs. 1 StGB). In diesen Fällen geht es Tätern ebenfalls um die Verfolgung eigener Zwecke unter Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung. Eine Ausbeutung liegt nach dem Verständnis der Berichterstattungsstelle Menschenhandel vor, wenn ein Zweck verfolgt wird, der über die bloße Vornahme sexueller Handlungen hinaus geht.

Die Ersetzung der bisherigen „Zwangslage“ durch die „sonstige schutzbedürftige Lage“ trägt zur vollständigen und eindeutigeren Umsetzung der Richtlinie bei und erweitert den Betroffenenenschutz auf Personengruppen in vulnerablen Situationen – etwa Schwangere oder Menschen mit Behinderungen – aus. Die Einbeziehung des Herbeiführens oder Aufrechterhaltens einer schutzbedürftigen Lage kann zudem in der Praxis bestehende Strafbarkeitslücken, insbesondere in den sogenannten Loverboy-Fällen, schließen. Insgesamt gibt die Reform Anlass zur Hoffnung, dass bisherige Nachweisprobleme in der Praxis behoben werden, insbesondere durch die Abkehr von dem

¹⁷ Harrer, Teresa (2023): Ist das Rechtsgüterschutz oder kann das weg? <https://verfassungsblog.de/ist-das-rechtsgueterschutz-oder-kann-das-weg/> (abgerufen am 21.11.2025).

durch die Rechtsprechung bisher subjektiv ausgelegten Tatbestandsmerkmal der Zwangslage.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt jedoch den Halbsatz in § 232 Abs. 2 Nr. 4, 3. HS StGB-E („sich der Ausbeutung zu entziehen“) durch den Halbsatz „sich der Prostitution oder Ausbeutung zu entziehen“ zu ersetzen (siehe bereits unter 3.5 zu § 179 StGB-E).

Bei der neu aufgenommenen Ausbeutungsform der Ausbeutung bei der Adoption bleibt in der Gesetzesbegründung unklar, wer Verletzte*r der Tat ist – die Eltern des zur Adoption abgegebenen Kindes und/oder das Kind selbst. Diese Einordnung könnte jedoch Folgen für die Nebenklagebefugnis und die Möglichkeit, Entschädigung im Adhäsionsverfahren geltend zu machen, haben. Es wird daher empfohlen, eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung aufzunehmen.

3.13 § 232a StGB-E (Inanspruchnahme von Diensten eines Opfers des Menschenhandels)

§ 232a StGB-E dient der notwendigen Umsetzung von Artikel 18a der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und erweitert die strafrechtliche Verantwortlichkeit konsequent auf die Nachfrageseite des Menschenhandels. Die Orientierung des Tatbestands an einem weiten Dienstleistungsbegriff und die Einbeziehung sämtlicher in § 232 Abs. 1 S. 2 Nr. 1–8 StGB-E genannter Ausbeutungsformen tragen der Vielgestaltigkeit realer Ausbeutungssituationen Rechnung. Damit wird das bisherige Ungleichgewicht im deutschen Recht korrigiert, das bislang nur die Inanspruchnahme sexueller Ausbeutung und von Zwangsprostitution erfasste.

3.14 § 232b StGB-E (Zwangsarbeit und Veranlassen anderweitiger Ausbeutung)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Neufassung des § 232b StGB-E. Die Ergänzung des Tatbestandes um das „Veranlassen anderweitiger Ausbeutung“ schließt eine bislang bestehende nicht begründbare Strafbarkeitslücke im Hinblick auf die Ausbeutung bei Begehung strafbarer Handlungen.

Im Hinblick auf die Ausbeutung durch eine Beschäftigung ist die Aufgabe des Merkmals des „rücksichtslosen Gewinnstrebens“ im Rahmen der Definition von ausbeuterischen Bedingungen (§ 232b Abs. 1 S. 2 StGB-E) positiv hervorzuheben. Dieses hatte in der bisherigen Fassung nach Berichten aus der Praxis zu erheblichen praktischen Nachweisproblemen geführt. Hintergrund der Regelung ist, dass mit dem rücksichtslosen Gewinnstreben beispielsweise eine Strafbarkeit der Ausbeutung im Rahmen der häuslichen Pflege ausgeschlossen werden sollte, wenn eine Person eine Pflegekraft aus einer persönlichen Notlage heraus zu ausbeuterischen Bedingungen beschäftigte. Diese Begründung war jedoch in sich nicht schlüssig. Der Verzicht hierauf stärkt nunmehr den Schutz der Betroffenen und reflektiert zutreffend, dass der Unrechtsgehalt der Ausbeutung in diesen Fällen vor allem in der instrumentalisierenden Verletzung der Selbstbestimmung und Würde der Betroffenen liegt, nicht in der subjektiven Gewinnorientierung der Täter*innen.

Die Übernahme der Definition der „Ausbeutung durch eine Beschäftigung“ aus § 232 Abs. 1 S. 2 StGB aktuelle Fassung und die Abkehr vom einheitlichen Ausbeutungsbegriff erhöht die Rechtsanwendungssicherheit. Der Verweis in der

Gesetzesbegründung auf Vergleichsmaßstäbe, wann von einem „auffälligen Missverhältnis“ auszugehen ist (Unterschreiten des Tariflohns oder Mindestlohns um ein Drittel), adressiert die bisher bestehenden Wertungswidersprüche zum Lohnwucher nach § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB.

Bei § 232b Abs. 1 Nr. 2 StGB-E sollte geprüft werden, ob die Tathandlung „oder fortzusetzen“ entsprechend Nr. 1 und Nr. 3 hier auch aufgenommen werden müsste.

Beim Vergleich des Strafmaßes der Freiheitsstrafen für die Qualifikation der Zwangsprostitution und der Zwangsarbeit bzw. des Veranlassens anderweitiger Ausbeutung (§ 179 Abs. 4 StGB-E und § 232b Abs. 4 StGB-E) fällt auf, dass die Höchststrafe bei der qualifizierten Zwangsprostitution höher ist (§ 179 Abs. 4 StGB-E: fünfzehn Jahre) als bei der Qualifikation der Zwangsarbeit (§ 232b Abs. 4 StGB-E: zehn Jahre). Der schwere Fall des § 179 Abs. 5 StGB-E sieht eine Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren vor, der schwere Fall des § 232b Abs. 5 StGB-E eine Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr. Da beide Delikte im Grundtatbestand mit gleichem Strafmaß bedroht sind und beide gleichermaßen erhebliche Rechtsgutverletzungen voraussetzen, ist die Abweichung nicht nachvollziehbar. Es wird empfohlen, die Strafraumen des § 232b Abs. 4 und Abs. 5 StGB-E an die des § 179 Abs. 4 und Abs. 5 StGB-E anzugleichen.

3.15 § 233 StGB-E (Ausbeutung der Arbeitskraft und anderweitige Ausbeutung)

Positiv ist zu bewerten, dass durch die separate Regelung der Arbeitsausbeutung, der Ausbeutung bei der Bettelei und der Ausbeutung durch die Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen deutlicher wird, worin die Tathandlung der Ausbeutung jeweils zu sehen ist.

Wünschenswert wäre es, die Straftatbestände der Arbeitsausbeutung im StGB mit den Vorschriften des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) und des Gesetzes zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) abzustimmen. Der besonders schwere Fall des illegalen Verleihens oder Entleihens von ausländischen Arbeitnehmer*innen nach § 15 Abs. 2 AÜG kann ebenfalls in Fällen vorliegen, in denen Täter*innen einen wirtschaftlichen Vorteil durch die rücksichtslose Ausbeutung einer Zwangslage anstreben.¹⁸ Auch das Verhältnis zu § 10a SchwarzArbG ist unklar. Diese Vorschrift bestraft die Beschäftigung von Personen ohne Aufenthaltstitel, die Betroffene von Menschenhandel sind, hat aber ein wesentlich geringeres Strafmaß (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahre oder Geldstrafe). § 10 SchwarzArbG bestraft die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel unter Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer*innen stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben. Es wird angeregt, in der Gesetzesbegründung das Verhältnis dieser Vorschriften zu § 233 StGB-E zu erläutern.

3.16 § 236 StGB (Kinderhandel)

Der Entwurf nimmt keine Änderung an der Überschrift des § 236 StGB vor. Diese sollte jedoch angepasst werden, da die derzeitige Überschrift „Kinderhandel“ missverständlich ist. Strafbar ist nach dieser Vorschrift nicht der Handel mit und die Ausbeutung von Kindern unter Berücksichtigung aller Ausbeutungsformen, sondern die

¹⁸ Roloff, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht (2026), § 15 AÜG, Rn. 5.

dauerhafte Aufnahme oder Überlassung eines Kindes gegen Entgelt oder die unbefugte Adoptionsvermittlung. Wir regen eine Anpassung an.

3.17 § 237 StGB (Zwangsheirat)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt, in der Gesetzesbegründung zum Referentenentwurf klarzustellen, dass nicht nur zivilrechtlich wirksame Ehen, sondern auch rein religiöse, außerrechtliche Eheschließungsformen vom Schutzzweck umfasst sind. Nur so werden Strafbarkeitslücken vermieden und dem Zweck des Gesetzes hinreichend Rechnung getragen. Denn auch solche Ehen, die in Deutschland nicht als wirksame Eheschließung anerkannt sind, setzen die Betroffenen unter erheblichen sozialen Druck. In anderen europäischen Ländern, beispielsweise in Portugal und in Schweden, können auch nicht zivilrechtlich wirksame Ehen unter den Tatbestand der Zwangsheirat fallen.¹⁹

3.18 Befugnisse der Ermittlungsbehörden (§ 100a Abs. 2 und § 100b Abs. 2 StPO)

Nach dem Entwurf sollen die Ermittlungsbehörden bei ihren Ermittlungen wegen sexueller Ausbeutung nach den §§ 179 bis 180a StGB-E und (einfacher) Arbeitsausbeutung nach § 233 StGB-E die Möglichkeit erhalten, Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung anzuordnen. Auch ohne Wissen des Verdächtigen darf nach dem Entwurf nun in Fällen des § 179 Absätze 1, 4, 5 und 6, 2. HS StGB-E mit technischen Mitteln in ein von dem Verdächtigen genutztes informationstechnisches System eingegriffen und dürfen Daten daraus erhoben werden (Online-Durchsuchung gemäß § 100b StPO). Wir befürworten diese Erweiterung, da solche Ermittlungsmöglichkeiten Betroffene hinsichtlich der eigenen Mitwirkung im Strafverfahren entlasten können.

3.19 Stärkung der Betroffenenrechte

Die Verbesserung der Strafverfolgung von Täter*innen ist wichtiger Bestandteil der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Beide Rechtsinstrumente stellen Menschenhandel und Ausbeutung darüber hinaus ausdrücklich in einen **menschenrechtlichen Kontext**, der die Vertrags- und Mitgliedstaaten zu **umfassenden Maßnahmen im Bereich der Prävention und zum Schutz und der Unterstützung der Betroffenen** verpflichtet. Insbesondere die Betroffenenrechte kommen jedoch im vorliegenden Entwurf zu kurz. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollten die Rechte der Betroffenen im Strafverfahren, das Non-Punishment-Prinzip, aber auch die Aufenthaltsrechte von Drittstaatsangehörigen erweitert werden.

3.19.1 Reform des Non-Punishment-Prinzips

Das Non-Punishment-Prinzip aus Artikel 8 der Richtlinie soll sicherstellen, dass Behörden die Möglichkeit haben, Betroffene für Straftaten nicht zu verfolgen oder nicht zu bestrafen, die sie aufgrund ihrer Lage als Betroffene von Menschenhandel begangen haben. Mit der Änderungsrichtlinie bezieht sich dieses Prinzip auch auf die Beteiligung an anderen unrechtmäßigen Handlungen wie beispielsweise Ordnungswidrigkeiten. In Deutschland ist das Non-Punishment-Prinzip in § 154c Abs. 2 StPO ausdrücklich gesetzlich verankert. Auch bei Ordnungswidrigkeiten kann gemäß § 47 Abs. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) von einer Verfolgung abgesehen werden, wenn dies nicht verhältnismäßig ist (sogenanntes Opportunitätsprinzip).

¹⁹ GREVIO (2022), Mid-term Horizontal Review of baseline evaluation reports, Ziff. 371.

Beispielsweise kann das Verfahren gegen eine Person, die trotz eines Beschäftigungsverbot arbeitet, eingestellt werden. Im Jugendgerichtsgesetz (JGG) bestehen Einstellungsmöglichkeiten nach § 2 Abs. 2 JGG i.V.m. § 154c StPO oder nach den allgemeinen Regelungen des § 45 JGG durch die Staatsanwaltschaft und § 47 JGG durch das Gericht. Die Abgabenordnung sieht für Steuerschulden Ausnahmen aus Billigkeitsgründen vor (§§ 162, 227 AO).

Das Prinzip wird bislang nicht konsequent umgesetzt, was auf verschiedene Probleme der wörtlichen Fassung des § 154c Abs. 2 StPO und damit einhergehende Unsicherheiten in der rechtlichen Praxis zurückzuführen ist. Aus der Praxis wird berichtet, dass das Non-Punishment-Prinzip bei der Staatsanwaltschaft mitunter nicht bekannt sei. Nummer 102 Abs. 2 RiStBV legt fest, dass die Entscheidung, ob zugesichert werden kann, dass das Verfahren eingestellt wird, der Behördenleitung vorbehalten ist.²⁰ Von der Einstellungsmöglichkeit nach § 154c Abs. 2 StPO wird daher nur selten Gebrauch gemacht.²¹

Auch der derzeit auf bestimmte Straftaten beschränkte Anwendungsbereich von § 154c StPO ist zu restriktiv. Der Anwendungsbereich sollte auf Betroffene der §§ 179–180a StGB sowie §§ 232–233 StGB und § 10a SchwarzArbG ausgedehnt werden. Betroffene dieser Straftatbestände sind von Ausbeutung betroffen und werden unter Umständen auch zur Begehung von Straftaten angehalten. Der Anwendungsbereich von § 154c StPO sollte nicht auf Vergehen beschränkt werden, da es beim Non-Punishment-Prinzip aus menschenrechtlicher Sicht auf den Schutz der Betroffenen ankommt und nicht auf die konkrete Tatbegehung der Straftaten, die Betroffene im Rahmen des Menschenhandels beziehungsweise der Ausbeutung begehen mussten. Die bisherige Ermessensregelung für die Staatsanwaltschaft sollte in eine Soll-Vorschrift umgewandelt werden. Schließlich sollte der Behördenleitervorbehalt in der RiStBV gestrichen werden, da er eine Anwendung in der Praxis erheblich hindert. Es wird empfohlen, dies in einer zukünftigen Neuregelung der RiStBV durch die Landesjustizverwaltungen zu berücksichtigen.

Es wird daher dringend empfohlen, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Reform des Non-Punishment-Prinzips vorzunehmen, die dieses in der Strafprozessordnung, im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, in der Abgabenordnung und im Jugendgerichtsgesetz ausdrücklich und praxistauglich verankert. Die gesetzliche Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland, die Praxis der Strafverfolgungsbehörden sowie die verschiedenen Anwendungsprobleme wurden im Rahmen einer Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) ausführlich untersucht.²² Im Gutachten des KFN wurden Formulierungsvorschläge für eine gesetzliche Regelung erarbeitet, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.²³

²⁰ Bartsch, Tillmann u. a. (2024): Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis. Gutachten: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. Universitätsverlag Halle-Wittenberg, S. 59-60, 80-81.

²¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), Monitor Menschenhandel in Deutschland, S. 184-185.

²² Bartsch, Tillmann u. a. (2024): Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis. Gutachten: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. Universitätsverlag Halle-Wittenberg.

²³ Ebd., S. 80.

3.19.2 Erweiterung der Aufenthaltsrechte für Betroffene

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Erweiterung von § 25 Abs. 4a S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) um die Straftatbestände der sexuellen Ausbeutung (Zwangsprostitution, Ausbeutung in der Prostitution und Zuhälterei) von Erwachsenen wie Kindern und Jugendlichen. Bisher war diese Bezugsnorm für verschiedene Rechte von Betroffenen unvollständig. Die Unvollständigkeit führte in der Vergangenheit zu widersprüchlichen Ergebnissen. Es konnte zwar eine Person ihre Rechte wahrnehmen, die zum Zwecke der Ausbeutung nach Deutschland transportiert wurde, aber keine Person, bei der der Transport nicht nachgewiesen werden konnte, für die spätere Ausbeutung aber Beweise vorlagen.²⁴ Nun können auch Betroffene dieser Straftaten ihr Recht auf Bedenk- und Stabilisierungsfrist, auf Sozialleistungen und auf ein Aufenthaltsrecht wahrnehmen. Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen sollte zudem auch der Auffangtatbestand § 237 StGB in die Verweisung des § 25 Abs. 4a AufenthG aufgenommen werden.²⁵

Art. 14 Abs. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet die Vertragsstaaten, einen verlängerbaren Aufenthaltstitel für Betroffene vorzusehen, wenn der Aufenthalt entweder aufgrund der persönlichen Situation oder für die Zusammenarbeit im Ermittlungs- und Strafverfahren erforderlich ist. In Deutschland wurde die zweite Alternative gewählt: die Vorschrift des § 25 Abs. 4a AufenthG dient primär den Interessen der Strafverfolgung, nicht dem Schutz der Betroffenen. Dies resultiert daraus, dass mit § 25 Abs. 4a AufenthG die Richtlinie 2004/82/EG²⁶ umgesetzt worden ist. Die Regelung stellt in der Praxis sehr hohe Anforderungen, weshalb der Aufenthaltstitel nur selten erteilt wird.²⁷ Die Regelung setzt voraus, dass ein Strafverfahren überhaupt stattfindet und nicht im Ermittlungsverfahren eingestellt wird.

Die Regelung des § 25 Abs. 4a AufenthG steht außerdem in einem Spannungsverhältnis zu Art. 12 Abs. 6 Europaratskonvention gegen Menschenhandel und zu Art. 11 Abs. 3 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, wonach die Unterstützung und Betreuung von Betroffenen (in allen Stadien des Identifizierungsprozesses) nicht von deren Bereitschaft abhängig gemacht werden darf, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten.²⁸ Auch im Falle von Kindern und Jugendlichen darf der Aufenthaltstitel nicht von der Bereitschaft abhängen, in einem Strafverfahren mitzuwirken. Hier ist das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen.²⁹ Zudem sollte, wenn dies dem Kindeswohl dient, ein Nachzug der Eltern ermöglicht werden.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt daher, einen humanitären Aufenthaltstitel unabhängig vom Strafverfahren und unabhängig von der

²⁴ Deutsches Institut für Menschenrechte (2025), Position, Guter Anlass für Reformen – die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel in Deutschland.

²⁵ Soweit auch häusliche Gewalt vorliegt, besteht die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel nach § 31 Abs. 2 AufenthG zu erhalten. Der Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt nach § 31 Abs. 2 AufenthG greift in einigen Konstellationen jedoch nicht, vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2023), Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt, Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Absatz 1–3 Istanbul-Konvention, S. 28–30.

²⁶ Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

²⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), Monitor Menschenhandel in Deutschland, S. 127.

²⁸ Ebd., S. 120 – 131.

²⁹ Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel sieht vor, dass Aufenthaltstitel für betroffene Kinder und Jugendliche „unter Berücksichtigung des Wohles des Kindes ausgestellt und gegebenenfalls unter denselben Bedingungen verlängert werden“ (Art. 14 Abs. 2). Durch die Aufnahme dieses speziellen Absatzes für Kinder wurde klargestellt, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels für Kinder und Jugendliche nicht von ihrer Kooperation im Ermittlungs- oder Strafverfahren abhängen darf. Im Einklang mit dem Kindeswohl zu handeln, bedeutet, dass der Entscheidungsprozess eine Bewertung der möglichen Auswirkungen der Entscheidung auf die Kinder und Jugendlichen beinhalten muss. Vgl. auch Artikel 3 UN-KRK: Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

Kooperationsbereitschaft der Betroffenen zu schaffen. Ein Aufenthaltstitel sollte auch dann erteilt werden, wenn ein weiterer Aufenthalt von Betroffenen einer Straftat nach §§ 179 bis 181a oder 232 bis 233, 236 und 237 StGB aufgrund der humanitären oder persönlichen Situation oder aufgrund des Kindeswohls geboten ist. Ein Nachzug der Ehepartner oder Kinder sollte im Rahmen von § 29 AufenthG ermöglicht werden. In Fällen, in denen Kinder oder Jugendliche betroffen sind, sollte, wenn dies dem Kindeswohl entspricht, grundsätzlich ein Familiennachzug ermöglicht und § 36 Abs. 1 AufenthG, der den Nachzug von Eltern und sonstigen Familienangehörigen betrifft, entsprechend erweitert werden. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung und Sicherheit der Betroffenen.

3.19.3 Erweiterung der Möglichkeit zur Beordnung eines Beistands für die Nebenklage (§ 397a StPO)

Durch die Zusammenführung der beiden bisher in § 232a Abs. 1 und Abs. 3 StGB getrennten Grundtatbestände ist die Mindeststrafe im neuen Grundtatbestand (§ 179 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 StGB-E: sechs Monate) in Fällen der Anwendung einfacher Nötigungsmittel oder von List geringer als zuvor (§ 232a Abs. 3 StGB aktuelle Fassung: ein Jahr). Nach der Gesetzesbegründung im Referentenentwurf sollen Fälle nach der sogenannten Loverboy-Methode, bei der insbesondere junge Frauen über eine vorgetäuschte Liebesbeziehung emotional an die Täter gebunden werden, durch § 179 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 4 StGB-E erfasst werden (Ausnutzen, Herbeiführen oder Aufrechterhalten einer sonstigen schutzbedürftigen Lage). Durch die geringere Mindeststrafe im neuen § 179 Abs. 1 StGB-E werden diese Fälle in der Folge von einem Verbrechen zu einem Vergehen herabgestuft (soweit kein Fall des Absatz 4 vorliegt). Dies hat Auswirkungen auf die Beordnung eines Beistands zur Führung der Nebenklage gemäß § 397a Abs. 1 Nr. 1 StPO und in der Folge auch auf die (verpflichtende) Beordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung nach § 406g Abs. 3 StPO.

Zwar ist die Beantragung von Prozesskostenhilfe für den*die Nebenkläger*in grundsätzlich unter den Voraussetzungen des § 397a Abs. 2 StPO möglich, auch wenn kein Fall des Absatzes 1 vorliegt. Berichte aus der Praxis zeigen aber, dass es kaum zu Bewilligungen nach § 397a Abs. 2 StPO kommt, weil selten anerkannt wird, dass Betroffene ihre Interessen selbst nicht ausreichend wahrnehmen können.

Zur Wahrung der Interessen von Nebenkläger*innen im Strafverfahren ist die Begleitung durch eine*n Rechtsanwält*in und psychosoziale Prozessbegleitung unerlässlich. Der Anspruch trägt dazu bei, das Kostenrisiko zu senken und eine qualifizierte Betreuung und Unterstützung im Verfahren zu bieten. Dies verringert auch das Risiko einer Sekundärviktimisierung, welches bei den genannten Straftaten besonders hoch sein dürfte. Wir empfehlen daher, § 397a Abs. 1 Nr. 1 StPO folgendermaßen zu ersetzen und dadurch eine Erweiterung des Katalogs der beordnungsfähigen Delikte nach §§ 397a, 406g StPO vorzunehmen:

(1) Dem Nebenkläger ist auf seinen Antrag ein Rechtsanwalt als Beistand zu bestellen, wenn er

1. durch eine rechtswidrige Tat nach den §§ 177, 179, 180, 232, 232b und 233 des Strafgesetzbuches verletzt ist.

In der Folge müssten auch § 379a Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 entsprechend angepasst werden, wenn eine kostenfreie Beordnung auch für zur Tatzeit – beziehungsweise bei Antragsstellung – erwachsene Betroffene der oben genannten Straftaten bereits möglich ist.

Sollte eine umfassende Erweiterung nicht in Betracht kommen, ist es zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen notwendig, mindestens das Vergehen der Zwangsprostitution aufzunehmen, da dies vergleichbar mit dem besonders schweren Fall eines Vergehens nach § 177 Abs. 6 StGB ist. Durch das Ermittlungs- und Gerichtsverfahren sind die Betroffenen hier vergleichbaren Belastungen wie bei den ausdrücklich in Nr. 1 genannten Verbrechenstatbeständen ausgesetzt.

Weiterhin wird empfohlen, eine Änderung in § 397a Abs. 1 Nr. 4 StPO vorzunehmen und Personen, die durch die Verbreitung, den Erwerb und den Besitz von Inhalten nach § 184b StGB geschädigt wurden, die Bestellung eines Beistands zu ermöglichen. Die psychische Belastung durch sexualisierte Gewalt mittels digitaler Medien ist – nicht zuletzt aufgrund der Dauerwirkung durch Verbreitung des Materials – für die Betroffenen erheblich. Es besteht daher ein erhöhter Unterstützungsbedarf.

3.19.4 Video-Vernehmung von Zeug*innen

Die Vernehmung von Zeug*innen unter 18 Jahren kann gemäß § 255a Abs. 2 S. 1 StPO durch die Vorführung der Bild-Ton-Aufzeichnung einer früheren richterlichen Vernehmung ersetzt werden, wenn der*die Angeklagte und die Verteidigung Gelegenheit hatten, an dieser mitzuwirken und wenn der*die Zeug*in, deren Vernehmung nach § 58a Abs. 1 S. 3 in Bild und Ton aufgezeichnet worden ist, der vernehmungsersetzenden Vorführung dieser Aufzeichnung in der Hauptverhandlung nicht unmittelbar widersprochen hat. Der Entwurf beschränkt sich an dieser Stelle auf eine notwendige Folgeanpassung. Wünschenswert wäre dagegen gewesen, bei den genannten Katalogtaten die Ersetzung der Vernehmung durch die Vorführung des Videos in der Hauptverhandlung gemäß § 255a Abs. 2 StPO auch für erwachsene Betroffene zu ermöglichen. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt, §§ 58a und § 255a StPO entsprechend zu erweitern. In den dort genannten Fällen des Menschenhandels, der Ausbeutung und der Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung sollten Belastungen durch Mehrfachvernehmungen möglichst vermieden werden. Die Mitwirkungsrechte von Staatsanwaltschaft, Verteidigung, Beschuldigtem und gegebenenfalls der Nebenklage bleiben durch die weiteren Voraussetzungen der Vorschrift gewahrt.

Weiterhin wird empfohlen § 255a StPO von einer „Kann-“ in eine „Soll-“, Vorschrift zu ändern. Eine Vorführung der Aufzeichnung in der Hauptverhandlung sollte in den dort genannten Fällen immer dann erfolgen, wenn damit die schutzwürdigen Interessen von Kinder und Jugendlichen besser gewahrt werden können.

3.19.5 Anordnung der audiovisuellen Vernehmung von Zeug*innen

Die Voraussetzungen für die audiovisuelle Vernehmung von kindlichen Zeug*innen sollten abgesenkt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso die Voraussetzungen für eine audiovisuelle Vernehmung gemäß § 247a Abs. 1 S. 1 StPO höher sind (dort ist die dringende Gefahr eines schwerwiegenden Nachteils erforderlich) als die Voraussetzungen zur Entfernung des*der Angeklagten aus dem Sitzungssaal gemäß § 247 StPO. Bei Vernehmungen im Rahmen der Hauptverhandlung kann eine Entfernung

des*der Angeklagten aus dem Sitzungszimmer gemäß § 247 StPO angeordnet werden, wenn bei der Zeugenvernehmung eines Kindes in Gegenwart des*der Angeklagten ein erheblicher Nachteil für das Wohl des Kindes zu befürchten ist. Wir empfehlen eine Angleichung von § 247a Abs. 1 StPO an § 247 Satz 2 StPO und damit eine Absenkung der Hürden für eine audiovisuelle Vernehmung von kindlichen Zeug*innen.³⁰ Dies würde auch einen Beitrag zur kindgerechten Gestaltung des Strafverfahrens leisten.

3.19.6 Vorgaben zur Schulung der Justiz

Gemäß Artikel 18b Abs. 1 der Änderungsrichtlinie sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, regelmäßige und spezialisierte Schulungen für Angehörige von Berufsgruppen, die wahrscheinlich mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen, zu fördern. Nach Absatz 2 der Richtlinie fördern die Mitgliedstaaten auch Schulungen für Richter*innen und Staatsanwält*innen. Diesen sollen die erforderlichen Kenntnisse im Sinne der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels, der Vermeidung erneuter Viktimisierung sowie der Erkennung, Identifizierung, Unterstützung und Betreuung sowie des Schutzes von Opfern vermittelt werden. Solche Schulungen müssen menschenrechtsbasiert, auf die Betroffenen ausgerichtet und geschlechtersensibel sein sowie die Interessen von Kindern und Menschen mit Behinderung einbeziehen. Im Hinblick auf Richter*innen wären verpflichtende, fachspezifische und qualitätsgesicherte Fortbildungen wünschenswert, wenn die Kammern oder Abteilungen, in denen sie tätig sind, regelmäßig mit Fällen von Menschenhandel befasst sind.³¹ Die Vermittlung von fachlich fundiertem Wissen dient gerade einer Stärkung der sachlichen Unabhängigkeit. Es wird daher empfohlen, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Schulungsvorgaben für die Justiz aufzunehmen.

3.20 Empfehlungen für strukturelle Änderungen

Aus Sicht der Berichterstattungsstelle ergeben sich folgende übergeordnete Empfehlungen zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels sowie der Menschenrechtssituation von Betroffenen in Deutschland.

3.20.1 Einrichtung einer Bundeskoordinierungsstelle

Gemäß Art. 5 Abs. 2 der Europaratskonvention legt jede Vertragspartei wirksame politische Konzepte und Programme fest und/oder verstärkt diese. Zugleich trifft jede Vertragspartei gemäß Art. 29 Abs. 2 der Europaratskonvention die erforderlichen Maßnahmen, um die Koordinierung der politischen Konzepte und der Tätigkeiten ihrer Behörden und anderer öffentlicher Stellen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu gewährleisten, gegebenenfalls durch die Einrichtung von Koordinierungsstellen. Auch die Änderungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 19 Abs. 1 nationale Koordinatoren oder gleichwertige Mechanismen einzusetzen und sie mit den für die wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben geeigneten Ressourcen auszustatten. Ihre Aufgaben bestehen unter anderem in der Erstellung von Notfallplänen zur Prävention bei Krisensituationen (Buchst. a) und der Förderung, Koordinierung und gegebenenfalls Finanzierung von Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Buchst. b).

³⁰ Bußmann-Welsch/Noteboom (2025), „Durchs Raster gefallen?“ Kinder und Jugendliche als Betroffene von Menschenhandel in Deutschland, S. 55, 61; Vgl. auch Gesetzentwurf des Bundesrats (2025), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung – Absenkung der Hürden für eine audiovisuelle Vernehmung von minderjährigen Zeugen, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/013/2101389.pdf> (abgerufen am 25.11.2025).

³¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste (2019), Zur Verfassungsmäßigkeit einer Fortbildungspflicht für Richter*innen; Seit dem Jahr 2022 müssen Familienrichter*innen bereits fachliche Qualitätsanforderungen erfüllen, § 23b Abs. 3 S. 3 und S. 4 GVG. Die Regelung sieht allerdings keine Rechtsfolgen bei Fehlen dieser Anforderungen vor.

Zentrale Koordinierungsstellen existieren bisher weder auf Ebene der Länder noch des Bundes.

Zentrale Koordinierungsstellen können den Informationsfluss unter den beteiligten Akteuren verbessern, zu einer Harmonisierung von geplanten Maßnahmen beitragen, die Datenerfassung verbessern, beim Aufbau von bundesweiten Verweisungsmechanismen unterstützen und den Wissenstransfer zwischen den unterschiedlichen zuständigen Akteuren sichern. Wichtig sind eine gebündelte, klare Zuständigkeit für alle Ausbeutungsformen und Zielgruppen sowie die Sichtbarkeit und Erreichbarkeit der Stelle. Daher wird die Einrichtung einer Koordinierungsstelle auf Bundesebene empfohlen.

3.20.2 Bereitstellung von Schutzunterkünften

Betroffene von Menschenhandel haben unter anderem nach Art. 11 Abs. 5a der Änderungsrichtlinie ein Recht auf eine angemessene Unterbringung. Können sie sich aus der Ausbeutungssituation befreien, brauchen sie schnell eine sichere Unterkunft. Doch in Deutschland gibt es für Betroffene nicht genügend Schutzunterkünfte. Die Unterbringungsmöglichkeiten, die es in Deutschland gibt, werden den menschenrechtlichen Anforderungen vielfach nicht gerecht, vor allem aber sind die Unterkünfte nicht für alle Betroffenen zugänglich.³² Dies widerspricht den europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands.³³ Wir empfehlen, dass auf Bundesebene Modellprojekte zur Bereitstellung von Schutzunterkünften angestoßen werden, welche beispielsweise verschiedene Konzepte entwickeln könnten, um bedarfsgerecht geschlechts- und altersübergreifende Angebote voranzutreiben.

3.20.3 Nachhaltige Sicherstellung von Fachberatung

Der Zugang zu spezialisierter Fachberatung muss in allen Bundesländern flächendeckend und niedrigschwellig für alle Altersgruppen, Geschlechter und Ausbeutungsformen gewährleistet sein. Die Fachberatungsstellen decken ein umfassendes Spektrum an oftmals langfristigen und zeitintensiven Beratungs- und Unterstützungsleistungen ab. Es ist dringend erforderlich, dass sie dafür dauerhaft eine ausreichende und verlässliche Finanzierung erhalten.

3.20.4 Einrichtung eines Nationalen Verweisungsmechanismus

Art. 11 Abs. 4 der Änderungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Einrichtung eines Nationalen Verweisungsmechanismus (NRM). Danach sollen ein oder mehrere Mechanismen für die frühzeitige Erkennung, Identifizierung, Unterstützung und Betreuung identifizierter oder mutmaßlicher Betroffener in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Betreuungsorganisationen im Rahmen von Gesetzen, Regelungen oder Verwaltungsvorschriften eingerichtet werden. Wesentlich ist es hierbei, bundesweit verbindliche und klare Regelungen und menschenrechtsbasierte Standards vorzugeben, auch um die Handlungssicherheit der Akteure zu erhöhen.

Es sollte daher eine Rechtsgrundlage für die Implementierung eines NRMs verbunden mit einheitlichen, bundesweit geltenden Mindeststandards, geschaffen werden, um

³² Bußmann-Welsch/Noteboom (2025), „Durchs Raster gefallen?“ Kinder und Jugendliche als Betroffene von Menschenhandel in Deutschland, S. 40 - 42; Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), Monitor Menschenhandel in Deutschland, S. 103 - 111; Felbinger/Krug/Seitz (2024), „Ein bisschen sicherer als auf der Straße“ Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung in Deutschland.

³³ Ebd.

eine einheitliche Verweisungspraxis in Deutschland zu gewährleisten. Zur Umsetzung eines NRM wird empfohlen, eine Bund-Länder-Lenkungsgruppe einzurichten. Umsetzungsorientierte Maßnahmen, wie beispielsweise ein webbasiertes Tool-Kit mit Inhalten wie Verweisformularen, Mindeststandards, eine Deutschlandkarte mit Ansprechpersonen und klaren Zuständigkeiten, sollten aufgenommen werden. Flankiert werden können diese Maßnahmen mit einer Kommunikationsoffensive, Schulungsangeboten und einem gesicherten Monitoringmechanismus.

3.20.5 Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung

Die Änderungsrichtlinie sieht als Teil des NRM in Art. 11 Abs. 4 nun auch die Benennung einer Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung von Betroffenen von Menschenhandel in jedem Mitgliedstaat vor (sogenannter focal point). Die Funktion dieser Kontaktstelle besteht darin, als Anlaufstelle für Behörden oder Institutionen zu dienen, die für die grenzüberschreitende Unterstützung von Betroffenen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zuständig sind. Eine Kontaktstelle für Betroffene selbst stellt der focal point nicht dar.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt, die Kontaktstelle auf etablierte Strukturen zu stützen und auf die Schaffung von zusätzlichen Stellen und bürokratischen Abläufen zu verzichten. Die Kontaktstelle soll unabhängig und betroffenenorientiert sein. Wichtig ist insbesondere, die Entscheidungsfreiheit der Fachberatungsstellen zu wahren. Fachberatungsstellen und Behörden können die Kontaktstelle um Vermittlung von grenzüberschreitender Unterstützung bitten, wenn die Betroffenen einverstanden sind. Die Kontaktstelle bedarf eines eindeutigen Mandats sowie einer gesetzlichen Grundlage. Die Kontaktstelle soll mit ausreichenden personellen, fachlichen und finanziellen Ressourcen ausgestattet sein, um effektiv arbeiten zu können. Beim Austausch personenbezogener Informationen von Betroffenen als auch bei der Übermittlung von Kontaktdaten an ausländische oder deutsche Organisationen ist die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben elementar.

3.20.6 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Berichterstattungsstellen

Im November 2022 wurde das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Berichterstattung zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel betraut und hat dafür die Berichterstattungsstelle Menschenhandel eingerichtet. Die Kernaufgabe der Berichterstattungsstelle liegt darin, Trends und Entwicklungen des Phänomens Menschenhandel sichtbar zu machen und die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen zu beobachten und zu bewerten. Ein solches Menschenrechts-Monitoring umfasst ein datenbasiertes Monitoring anhand von Menschenrechtsindikatoren, indem es systematisch die in Deutschland bei staatlichen Stellen und in der Zivilgesellschaft vorliegenden Daten zusammenführt und auswertet, die Aufschluss über Form und Ausmaß von Menschenhandel sowie über den Stand der Umsetzung der einschlägigen völker- und europarechtlichen Verpflichtungen Deutschlands geben. Ziel ist vor allem, eine evidenzbasierte Planungsgrundlage für politische Vorhaben und Maßnahmen bereitzustellen sowie Bundesregierung und Bundestag bei der Erfüllung nationaler und internationaler Berichtspflichten zu unterstützen. Dasselbe gilt für die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt, die zeitgleich im Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet wurde.

Die völker- und europarechtlichen Vorgaben ergeben sich für die Berichterstattungsstelle Menschenhandel aus Art. 29 Abs. 4 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sowie aus Art. 19 Abs. 3 S. 1 und Art. 19 Abs. 3 S. 2 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 S. 1 der Richtlinie 2011/36/EU und ihrer Änderungsrichtlinie. Letztere sieht vor, dass die Mitgliedstaaten unabhängige Stellen einrichten können, deren Aufgaben unter anderem darin bestehen, die Umsetzung und die Wirkung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu überwachen, Bericht über die Angelegenheiten zu erstatten, die besondere Aufmerksamkeit der zuständigen nationalen Behörden erfordern, und Ursachen und Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels zu bewerten. Wird eine solche Stelle eingerichtet, so können die Mitgliedstaaten ihr eine oder mehrere Aufgaben aus Art. 19 Abs. 2 zuweisen. Unter anderem gehört dazu, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen, auch indem statistische Daten in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und Berichterstattung gesammelt werden. Diese Aufgaben hat die Bundesregierung auf das Deutsche Institut für Menschenrechte übertragen, das dafür die Berichterstattungsstelle Menschenhandel errichtet hat.

Für die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifischer Gewalt ergeben sich die Vorgaben aus Artikel 10 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Artikel 11 des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Diese Aufgaben fallen auch unter der Richtlinie EU 2024/1385 an (Art. 38 Abs. 2 sowie Art. 38 Abs. 3 i. V. m. Art. 44).

Die Inhalte und Aufgabenfelder der beiden Berichterstattungsstellen und ihre Mandatierung sind auf Dauer angelegte Tätigkeiten, da die Prüfung der Umsetzung nur dann evidenzbasiert und damit aussagefähig ist, wenn dies über einen langfristigen Beobachtungszeitraum erfolgt und damit Trends und Entwicklungen erkennbar gemacht werden. Auch der Aufbau der komplexen Datenbank, der Aufbau einer systematischen Mitwirkung staatlicher Stellen auf Bundes- und Landesebene und der Zivilgesellschaft bei der Datenerfassung sowie das Aufsetzen weiterer Instrumente der beiden Berichterstattungsstellen ist nur sinnvoll und nachhaltig, wenn diese nicht nur für den laufenden Projektzeitraum von vier Jahren genutzt wird, sondern langfristig.

Die Verpflichtungen aus den Europaratskonventionen und den beiden EU-Richtlinien können dauerhaft und verlässlich nur umgesetzt werden, wenn die beiden Berichterstattungsstellen gesetzlich verankert werden. Damit werden die nötige Rechtssicherheit und das Vertrauen der Datenhalter und aller relevanten Akteure hergestellt und es wird dazu beigetragen, dass alle verantwortlichen Stellen ihren Verpflichtungen aus den beiden Konventionen und den beiden Richtlinien nachkommen können.

Es wird empfohlen, durch eine gesetzliche Regelung Funktionen und Aufgaben der Berichterstattung festzuschreiben; wegen der strukturellen Parallelität und dem gleichen Regelungsort sollte zugleich mit der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel auch die Berichterstattungsstelle zur geschlechtsspezifischen Gewalt geregelt werden. Dafür sollte - entsprechend den Regelungen des DIMRG für die Monitoring-Stelle UN-BRK³⁴ - das DIMRG in § 1 um zwei neue Absätze zur Übertragung der Funktionen

³⁴ § 1 Abs. 2 DIMRG: „Das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. hat zugleich die Funktionen eines unabhängigen Mechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. 2008 II S. 1419, 1420).“

der beiden Berichterstattungsstellen und in § 2 um zwei Absätze zur Bestimmung ihrer Aufgaben zu ergänzen.

4 Fazit

Die Berichterstattungsstelle begrüßt die umfassende Neustrukturierung der Straftatbestände im Phänomenbereich Menschenhandel und Ausbeutung. Besonders die Ersetzung der bisher verlangten „Zwangslage“ durch die „sonstige schutzbedürftige Lage“ sowie der Verzicht auf das „rücksichtslose Gewinnstreben“ im Bereich der Arbeitsausbeutung werden die Strafverfolgung voraussichtlich erleichtern.

Die wirksame Strafverfolgung der Täter*innen ist ein zentrales Element der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, die jedoch auf den vorrangigen Betroffenenenschutz abgestimmt werden muss. Beide Instrumente machen deutlich, dass Menschenhandel nicht alleine strafrechtlich bekämpft werden kann und dass umfassende menschenrechtliche Verpflichtungen beim Schutz und der Unterstützung der Betroffenen bestehen. Die Änderungsrichtlinie setzt ebenso einen Fokus auf die Stärkung der Rechte der Betroffenen. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt daher, dass der vorliegende Referentenentwurf diesen betroffenenzentrierten Ansatz stärker berücksichtigen sollte. Um Betroffene wirksam zu schützen und ihre Rechte zu stärken – unabhängig davon, ob sie im Strafverfahren als Zeug*innen auftreten – sind daher substantielle Anpassungen und Ergänzungen notwendig. Dazu zählen insbesondere eine Stärkung des Non-Punishment-Prinzips, verbesserte aufenthaltsrechtliche Regelungen sowie ein erweiterter Zugang zu kostenfreiem Rechtsbeistand und psychosozialer Prozessbegleitung. Diese Maßnahmen würden zugleich die Effektivität der strafrechtlichen Maßnahmen erhöhen.

Darüber hinaus sehen die Änderungen der EU-Richtlinie die Umsetzung von strukturellen Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten vor. Diese gilt es auch in Deutschland umzusetzen, um einen kohärenten Ansatz bei der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Schutz der Betroffenen voranzutreiben. Dies umfasst die Einrichtung einer Bundeskoordinierungsstelle gegen Menschenhandel, die Einrichtung eines Nationalen Verweisungsmechanismus samt einer Kontaktstelle für grenzüberschreitende Verweisung sowie eine klare gesetzliche Grundlage für die Arbeit der Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Nur durch eine konsequente Ausrichtung an menschenrechtlichen Standards und eine Stärkung der Rechte der Betroffenen kann Menschenhandel wirksam und nachhaltig bekämpft werden. Das aktuelle Gesetzesvorhaben bietet eine Chance hierzu.

§ 2 Abs. 4 DIMRG: „Als unabhängiger Mechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen soll das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. die in dem Übereinkommen beschriebenen Aufgaben wahrnehmen.“

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Kontakt: bst.menschenhandel@institut-fuer-menschenrechte.de

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

November 2025

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.