SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

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

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**
Deutsches Institut für Menschenrechte

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**
Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel. (2026). *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712.* (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112509-9

**Nutzungsbedingungen:**
*Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:*
*https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de*

**Terms of use:**
*This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:*
*https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0*

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Stellungnahme zum

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

**Juli 2026**

## Inhalt


| | | |
|---|---|---|
| **1** | **Vorbemerkung** | **4** |
| **2** | **Einleitung** | **4** |
| **3** | **Zu den Regelungen im Einzelnen** | **5** |
| 3.1 | Zur Systematik der Straftatbestände | 5 |
| 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 (Ruhen der Verjährung) | 7 |
| 3.5 | § 179 StGB-E (Zwangsprostitution und Veranlassen sonstiger sexueller Ausbeutung) | 7 |
| 3.6 | § 180 StGB-E (Ausbeutung bei der Prostitution) | 8 |
| 3.7 | § 180a StGB-E (sexuelle Ausbeutung von Personen unter achtzehn Jahren) | 9 |
| 3.8 | § 181 StGB-E (Inanspruchnahme sexueller Dienste von Opfern der Zwangsprostitution oder sonstiger sexueller Ausbeutung) | 9 |
| 3.9 | § 181a StGB-E (Sexuelle Handlungen unter Beteiligung oder in Anwesenheit von Personen unter achtzehn Jahren gegen Entgelt oder gegen sonstige Gegenleistung) | 9 |
| 3.10 | § 226a StGB-E (Verstümmelung weiblicher Genitalien) | 9 |
| 3.11 | § 232 StGB-E (Menschenhandel) | 10 |
| 3.12 | § 232a StGB (Inanspruchnahme von Diensten von Opfern des Menschenhandels, der Zwangsarbeit oder anderweitiger Ausbeutung) | 12 |
| 3.13 | § 232b StGB (Zwangsarbeit und Veranlassen anderweitiger Ausbeutung) | 12 |
| 3.14 | § 233 StGB (Ausbeutung der Arbeitskraft und anderweitige Ausbeutung) | 13 |
| 3.15 | § 236 StGB (Verkauf, Kauf und unbefugte Vermittlung von Personen unter achtzehn Jahren) | 13 |
| 3.16 | § 237 StGB (Zwangsheirat) | 13 |
| 3.17 | Abstimmung mit dem Prostituiertenschutzgesetz | 13 |
| **4** | **Stärkung der Betroffenenrechte** | **13** |
| 4.1 | Einrichtung eines verbindlichen Nationalen Verweisungsmechanismus | 14 |
| 4.2 | § 25 Abs. 4a AufenthG (Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel) | 14 |
| 4.3 | § 154g StPO (Non-Punishment-Prinzip) | 16 |

4.4 § 397a StPO (Erweiterung der Möglichkeit zur Beiordnung eines Beistands für die Nebenklage) 18
4.5 § 255a StPO (Vorführung einer aufgezeichneten Zeugenvernehmung) 19
4.6 Vorgaben zur Schulung der Justiz 20
4.7 Nachhaltige Sicherstellung von Fachberatung 20
4.8 Bereitstellung von Schutzunterkünften 20
4.9 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Berichterstattungsstellen 21

**5 Fazit 22**

# 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 begrüßt, dass durch den Entwurf neben der Umsetzung der geänderten EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (im Folgenden: Änderungsrichtlinie) auch die Praxistauglichkeit der Vorschriften §§ 232-233a StGB verbessert und Widersprüche zu den Straftatbeständen aus dem 13. Abschnitt des Strafgesetzbuches durch eine grundlegende Überarbeitung und Neusortierung aufgelöst werden. Auch die Ersetzung der bisher verlangten „Zwangslage“ durch die „sonstige schutzbedürftige Lage“ sowie der Verzicht auf das „rücksichtlose Gewinnstreben“ im Bereich der Arbeitsausbeutung werden die Strafverfolgung voraussichtlich erleichtern.

Neben der Strafverfolgung legt die Europaratskonvention gegen Menschenhandel einen klaren Schwerpunkt auf den staatlichen Schutz der Betroffenen,[1] auf den die diese angemessen abgestimmt werden muss. Hinzukommt, dass eine effektive Strafverfolgung von Menschenhandel in den allermeisten Fällen von der Stabilität der Betroffenen abhängt, da die Zeugenaussage noch immer das vorrangige Beweismittel ist. Um diese zu erreichen, bedarf es der europa- und menschenrechtskonformen Umsetzung der Rechte der Betroffenen. Nur wenn diese verlässlich und transparent sind, können Zeug*innen bestärkt und eine reibungslose Kooperation aller Akteur*innen vom Beginn des Ermittlungsverfahrens bis zur Hauptverhandlung ermöglicht werden.

Zugleich verpflichten die Änderungsrichtlinie und die Europaratskonvention gegen Menschenhandel alle Mitgliedstaaten – somit auch Deutschland – dazu, die Rechte

---

[1] **Europarat** (2005): Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. No. 197. Warschau. https://rm.coe.int/16800d3812 (abgerufen am 29.04.2026), Ziff. 33 und 46; auch Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2024/1712 macht deutlich, dass die in der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel normierten Schutzmaßnahmen die Opferschutzrichtlinie (Richtlinie 2012/29/EU) ergänzen sollen.

der Betroffenen, die sich nicht dazu entscheiden, als Zeug*innen im Strafverfahren auszusagen, oder bei denen eine Mitwirkung aus anderen Gründen für die Strafverfolgung als nicht sachdienlich eingeschätzt wird, mit gleicher Intensität umzusetzen. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt daher unter anderem:

- **ein vom Strafverfahren unabhängiges Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel [4.2],**
- **eine Verbesserung des Non-Punishment-Prinzip im Gesetzesentwurf in § 154g StPO [4.3] und**
- **die Erweiterung der Möglichkeit zur kostenlosen Beiordnung einer Nebenklagevertretung und einer psychosozialen Prozessbegleitung [4.4].**

Auf struktureller Ebene empfiehlt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel

- **den Prozess der Einrichtung eines für alle Akteure verbindlichen Nationalen Verweisungsmechanismus weiter voranzutreiben [4.1].**

Dieser muss gemäß Art. 11 Abs. 4 der Änderungsrichtlinie „im Rahmen von Gesetzen, Regelungen oder Verwaltungsvorschriften“ geregelt werden. Der Nationale Verweisungsmechanismus muss Mindeststandards für die Erkennung und frühzeitige Identifizierung von Betroffenen aller Ausbeutungsformen festlegen sowie die Verweisung der Betroffenen an die am besten geeignete Unterstützung und Betreuung zum Gegenstand haben, um die Rechte der Betroffenen zu sichern.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel erfüllt Daueraufgaben nach Art. 19 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 der Änderungsrichtlinie. Diesem Umstand sollte ausreichend Rechnung getragen werden, indem für ihre Arbeit im Deutschen Institut für Menschenrechte eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird.

Im Folgenden werden die im Gesetzentwurf 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 der Menschenrechtssituation in Hinblick auf Menschenhandel in Deutschland vorgeschlagen.

# 3 Zu den Regelungen 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 und wird begrüßt: 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 Strafrahmen.

## 3.2 § 5 StGB (Auslandstaten mit besonderem Inlandsbezug)

Der Gesetzentwurf 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).[2] Bis Oktober 2016 waren §§ 232-233a StGB a.F. noch in § 6 Nr. 4 StGB enthalten. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels wurden §§ 232a, 232b, 233, 233a StGB jedoch ohne weitere Erläuterung gestrichen.[3] Es erscheint nicht schlüssig, zwar die verschiedenen in § 232 StGB-E normierten Formen der Rekrutierung von Betroffenen zur späteren Ausbeutung zu erfassen, nicht jedoch die daran anschließende sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Ausbeutung der Arbeitskraft selbst. Eine Erfassung der Ausbeutungshandlung 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.[4] 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 der ermittelten Tatverdächtigen war die deutsche.[5] Dies verdeutlicht die Relevanz von Sachverhalten mit Auslandsbezug.

---

2 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 sich beide Rechtsinstrumente zuvorderst auf die Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Menschen beziehen, das heißt die Rekrutierung.

3 **Deutscher Bundestag** (2016): Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Drucksache 18/9095.; **Petzsche, Anneke** (2018): Soll die Ausbeutung der Opfer von Menschenhandel (§§ 232 a ff. StGB) weltweit nicht mehr durch Deutschland verfolgt werden? In: Juristische Rundschau 2018(8), S. 376–385.

4 **Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel - KOK e.V.** (2025): Bericht des KOK e. V. 2025. Datenerhebung zu Menschenhandel und Asubeutung in Deutschland. Erfassungszeitraum Januar - Dezember 2024. https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Datenbericht_2025_d_Bericht_web.pdf.

5 **Bundeskriminalamt** (2024): Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2023. Wiesbaden.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt eine Aufnahme der Straftatbestände §§ 179, 180 StGB-E in § 5 Nr. 8 StGB-E und §§ 232b und 233 StGB-E in § 5 Nr. 6 StGB-E, 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

Nach Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Änderungsrichtlinie ist die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zur Verbreitung von Bildern oder Videos von Betroffenen von Menschenhandel oder von ähnlichem Material sexueller Natur als Strafschärfungsgrund vorzusehen. Die Änderungsrichtlinie erkennt an, dass die Verbreitung mittels IKT eine Dauerwirkung und starke Belastung für die Betroffenen zur Folge hat, weil Bilder und Videos online abrufbar sind und diese gegebenenfalls dauerhaft im Netz verbleiben. Zwar können Gerichte die digitale Verbreitung unter der Art der Ausführung und den verschuldeten Auswirkungen der Tat im Rahmen der Strafzumessung nach § 46 StGB berücksichtigen. Ob und wie häufig deutsche Gerichte die Nutzung von IKT zur Verbreitung bei der Strafzumessung berücksichtigen, ist der Berichterstattungsstelle Menschenhandel nicht bekannt. Um zu erreichen, dass Gerichte diesen Aspekt stärker berücksichtigen, sollte er in Schulungen behandelt werden. Dies ist auch für Delikte aus dem Sexualstrafrecht sinnvoll.

### 3.4 § 78b StGB-E (Ruhen der Verjährung)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Aufnahme von § 179 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 Nr. 1, § 180a und 181a sowie § 232 Abs. 1 S. 1 i.V.m. S. 2 Nr. 1 und 6 bis 8 jeweils i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 StGB-E in den Katalog des § 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB-E.

Wir empfehlen ergänzend eine Erweiterung auf Taten nach § 232 Abs. 1 S. 1 i.V.m. S. 2 Nr. 2 bis Nr. 5 und Nr. 9 jeweils i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 StGB-E, § 232b Abs. 1 Nr. 1-6 StGB-E, jeweils in Verbindung mit Abs. 4 Nr. 1 StGB-E und § 236 StGB-E. Auch Taten zu diesen weiteren Ausbeutungszwecken, beispielsweise zur Arbeitsausbeutung, können sich gegen Kinder und Jugendliche richten. Auch bei der Ausbeutung im Rahmen der Begehung strafbarer Handlungen oder Ausbeutung bei der Ausübung der Bettelei gilt, dass diese Taten zum Teil lange Jahre unerkannt bleiben. Die Betroffenen sehen sich teilweise 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 selbst 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 Betroffenen 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 Ruhen der Verjährung bis zum 30. Lebensjahr der Betroffenen scheint daher auch in diesen Fällen sachgerecht.

### 3.5 § 179 StGB-E (Zwangsprostitution und Veranlassen sonstiger sexueller Ausbeutung)

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). 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 eines Verbrechens handelt (§ 12 StGB). Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Möglichkeit der Bestellung eines Beistands nach § 379a Abs. 1 Nr. 1 StPO und auf den Anspruch auf psychosoziale Prozessbegleitung**. Es wird daher dringend empfohlen, den Anspruch auf kostenlose Beiordnung eines Rechtsbeistands für Nebenkläger*innen zu erweitern.** Zwar ist im Vergleich zum Referentenentwurf positiv hervorzuheben, dass nach dem Gesetzentwurf bei § 179 Abs. 4 Nr. 3 StGB-E für die qualifizierte Zwangsprostitution die Voraussetzungen abgesenkt wurden (die Drohung mit Gefahr für Leib und Leben muss nicht mehr unmittelbar sein) und die qualifizierte Nötigung auf Angehörige oder nahestehende Personen der Betroffenen ausgeweitet wurde. Dennoch können einige Fallgestaltungen ohne Anwendung qualifizierter Nötigungsmittel (beispielsweise die sogenannten Loverboy-Fälle, die durch das unzulässige Mittel der Herbeiführung einer schutzbedürftigen Lage erfasst werden sollen) keine Qualifikation darstellen, sofern auch kein Fall nach § 179 Abs. 4 Nr. 2 StGB-E (insbesondere gewerbsmäßiges Handeln) vorliegt. Damit entfällt in diesen Fällen die kostenlose Beiordnung einer Nebenklagevertretung mit psychosozialer Prozessbegleitung (ausführlicher unter 4.4).

Positiv wertet die Berichterstattungsstelle die durch den Gesetzentwurf neu aufgenommene Variante der Vornahme sexueller Handlungen „für“ den Täter. Allerdings wird auf folgende sprachliche Anmerkung verwiesen: Es müsste in § 179 Abs. 1 Nr. 2 lauten: „sexuelle Handlungen, durch die sie ausgebeutet wird, für *den,* an oder vor dem Täter […]“.

Die Berichterstattungsstelle begrüßt ebenso die erfolgte sprachlich modernere Neufassung (hier „unzulässige“ Mittel statt „unlauterer“ Mittel) des Regierungsentwurfs im Vergleich zum Referentenentwurf.

## 3.6 § 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.

Positiv im Vergleich zum Referentenentwurf ist, dass der Tatbestand des § 180 StGB-E nun weiter gefasst ist. Durch die Einfügung von „insbesondere“ in § 180 Abs. 1 Nr. 1 StGB-E wird deutlich, dass die persönliche oder wirtschaftliche Abhängigkeit nicht notwendigerweise dadurch verursacht werden muss, dass ein wesentlicher Teil des Prostitutionserlöses dem*der Täter*in überlassen oder von diesem*dieser einbehalten wird. Die zugrunde liegende Abhängigkeit kann damit zwar wirtschaftlicher

Natur sein, muss es aber nicht; Auch emotionale Erpressungen, die zu einer persönlichen Abhängigkeit führen, können erfasst sein.

### 3.7 § 180a StGB-E (sexuelle Ausbeutung von Personen unter achtzehn Jahren)

Positiv fällt die sprachliche Neufassung der Überschrift auf, die nun verdeutlicht, dass der Tatbestand generell die sexuelle Ausbeutung von Personen unter achtzehn Jahren erfasst. Allerdings müsste § 180a Abs. 1 StGB-E lauten: „[…] für *eine*, an oder vor einer anderen Person […].“

### 3.8 § 181 StGB-E (Inanspruchnahme sexueller Dienste von Opfern der Zwangsprostitution oder sonstiger sexueller Ausbeutung)

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 Streichung des bisher in § 232 Abs. 6 S. 3 StGB geregelten Strafaufhebungsgrundes erscheint angesichts der sehr geringen praktischen Bedeutung konsequent.

Weiterhin empfiehlt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel, in §§ 181, 236 StGB-E neben dem „Entgelt“ das Tatbestandsmerkmal der *„sonstigen Gegenleistung“* zu ergänzen. Auch hier sind strafwürdige Fälle denkbar, in denen eine Bezahlung nicht durch Entgelt, sondern durch immaterielle Vergünstigungen erfolgt, wie beispielsweise die Sicherung des Zugangs zu exklusiven Kreisen oder ein Aufenthaltstitel.

### 3.9 § 181a StGB-E (Sexuelle Handlungen unter Beteiligung oder in Anwesenheit von Personen unter achtzehn Jahren gegen Entgelt oder gegen sonstige Gegenleistung)

Die Änderung der Überschrift im Vergleich zum Referentenentwurf wird begrüßt. Durch die Ersetzung des Begriffs „sexueller Dienste“ durch „sexuelle Handlungen“ wird verdeutlicht, dass es sich nicht um legale Dienstleistungen handelt.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Aufnahme von Absatz 4, welcher im Referentenentwurf noch nicht enthalten war. Darin ist nun die Strafbarkeit bei leichtfertigem Verkennen der Minderjährigkeit geregelt, sodass der vorher bestehende Wertungswiderspruch zu § 181 Abs. 2 StGB-E aufgelöst wurde.

Die Altersgrenze wird mit dem Entwurf abgeschafft, sodass nun auch sexuelle Handlungen zwischen gleichaltrigen Jugendlichen strafbar sein können, wenn sie gegen Entgelt oder sonstige Gegenleistungen erfolgen. Begleitende Präventions- und Sensibilisierungskampagnen können sinnvoll sein, um das Ziel der Regelung, das dauerhafte Abgleiten in Prostitutionsstrukturen zu verhindern, tatsächlich zu erreichen.

### 3.10 § 226a StGB-E (Verstümmelung weiblicher Genitalien)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Aufnahme von § 226a Abs. 2 StGB-E und die Sicherstellung der Geltung deutschen Strafrechts unabhängig vom Tatort sowie das Ruhen der Verjährung bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres (§ 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB).

Die Vorschrift trägt dazu bei, den Art. 3 b) der EU-Gewaltschutzrichtlinie und Art. 38 b) und c) der Istanbul-Konvention umzusetzen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine vollständige Umsetzung dieser Vorgaben durch § 226a Abs. 2 StGB-E nicht erfolgt. § 226a Abs. 2 StGB-E erfasst als Tathandlung die Veranlassung durch Gewalt, Drohung mit einem empfindlichen Übel oder List. Die Formulierung in Art. 3 b) der EU-Gewaltschutzrichtlinie geht jedoch weiter, indem sie die Strafbarkeit für jedes Verhalten vorschreibt, durch welches eine Frau oder ein Mädchen dazu gebracht oder genötigt wird, sich einer Genitalverstümmelung zu unterziehen. Dieser weite Anwendungsbereich der Strafbarkeit der Hilfeleistung zur Verstümmelung weiblicher Genitalien spiegelt sich im § 226a Abs. 2 StGB-E nicht wider, denn ein nötigendes Verhalten im Sinne der EU-Gewaltschutzrichtlinie ist nicht zwingend mit Gewalt, Drohung oder List verbunden. Die Tatvariante des "dazu Bringens" würde sogar noch Handlungen unterhalb der Nötigungsschwelle erfassen. Auch mit Blick auf die Anforderungen der Istanbul-Konvention ist der § 226a Abs. 2 StGB-E nicht konventionskonform ausgestaltet. Diese differenziert zusätzlich zwischen Frauen und Mädchen und schreibt für Letztere vor, dass bereits ein vorsätzliches Verleiten eine strafbare Handlung darstellt. Auch diese Tathandlung kann durch andere Mittel als Gewalt, Drohung oder List ausgeführt werden und ist daher vom § 226a Abs. 2 StGB-E nicht vollständig erfasst. Es wird daher empfohlen, in § 226a Abs. 2 StGB-E auf die in der EU-Gewaltschutzrichtlinie genannten Tathandlungen "dazu bringen" und “nötigen” abzustellen.

## 3.11 § 232 StGB-E (Menschenhandel)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Neufassung des § 232 StGB-E als konsequent und systematisch überzeugend. Durch die Abkehr von einer engen, rein ökonomischen Betrachtung von Ausbeutung 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 den Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel entsprochen.

Insbesondere die sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen, die Ausbeutung bei der Adoption und die 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.

Allerdings müsste § 232 Abs. 1 Nr. 1 StGB-E lauten: „*die Ausbeutung bei der Ausübung der Prostitution oder bei der Vornahme sexueller Handlungen für den, an oder vor dem Täter […]“.*

Positiv ist grundsätzlich die gesetzliche Konkretisierung des Begriffs der „Ausbeutung“ durch die nicht abschließende Aufzählung von Regelbeispielen. Dadurch wird für Rechtsanwender*innen klarer herausgestellt, wie typische Ausbeutungssituationen in ihren verschiedenen Formen aussehen können. Durch die Definition in § 232 Abs. 2 Nr. 2 StGB-E wird auch die Abgrenzung der sexuellen Ausbeutung zu Fällen der sexuellen Nötigung (§ 177 Abs. 1 StGB) deutlicher. Auch im Hinblick auf die Ausbeutung von Leihmutterschaft wird so klargestellt, dass neben ökonomischen Aspekten auch die Gefahr einer schweren Gesundheitsschädigung der Betroffenen berücksichtigt wird.

**Allerdings empfiehlt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel dringend Anpassungen an der im Gesetzentwurf entwickelten Definition**:

Die allgemeine Definition in § 232 Abs. 2 S. 1 StGB-E sollte wie folgt gefasst werden:

*„Eine Ausbeutung liegt vor, wenn der Täter das Opfer ohne Rücksicht auf dessen Belange für seinen eigenen Vorteil oder den Vorteil eines Dritten ausnutzt."*

Aktuell muss die „Instrumentalisierung" der Betroffenen nach dem Gesetzentwurf zusätzlich „rücksichtslos" erfolgen. Das Tatbestandsmerkmal „rücksichtslos" ist in der aktuellen Fassung des § 232 Abs. 1 S. 2 StGB zur Definition der Arbeitsausbeutung normiert (rücksichtsloses Gewinnstreben). Es wird durch die Rechtsprechung subjektiv ausgelegt als ein „übersteigertes Gewinnstreben". Ausweislich der Gesetzesbegründung möchte der Entwurf jedoch eine Abkehr von dieser subjektiven Auslegung erreichen und Ausbeutung nicht rein ökonomisch verstehen. Dies soll auch die Nachweisbarkeit im Rahmen des Strafverfahrens erleichtern. Daher wird die Anpassung des Wortlauts empfohlen, um sicherzustellen, dass die bisherige Definition und Auslegung des Merkmals „rücksichtslos" nicht auf den neu gefassten Tatbestand übertragen wird. Gleichzeitig können so Beweisschwierigkeiten mit Blick auf die Motivation des Täters vermieden werden. Auch wird deutlicher, dass der Unrechtsgehalt in der Instrumentalisierung einer anderen Person liegt.

**Es wird dringend empfohlen, die gesetzliche Konkretisierung in § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 StGB-E wie folgt anzupassen:**

*„nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 liegen insbesondere dann vor, wenn der Täter Ziele verfolgt, die über die unmittelbare eigene oder fremde sexuelle Befriedigung hinausgehen, und er sich zur Erreichung dieser Ziele über das Recht des Opfers auf sexuelle Selbstbestimmung hinwegsetzt."*

Die Formulierung „[…] und er sich zur Erreichung dieser Ziele *rücksichtslos* über das Recht des Opfers auf sexuelle Selbstbestimmung hinwegsetzt" impliziert, es könne ein rücksichtsvolles Hinwegsetzen über die sexuelle Selbstbestimmung geben. Das Wort „rücksichtslos" sollte daher an dieser Stelle gestrichen werden. Das Merkmal hat für die Abgrenzung zu den Sexualdelikten an dieser Stelle keinen Mehrwert. Ferner wird darauf hingewiesen, dass es bei Sexualdelikten im Kern nicht um sexuelle Befriedigung, sondern oft[6] geht.[7]

Die Ersetzung der bisherigen „Zwangslage" durch die „einer sonstigen schutzbedürftigen Lage der anderen Person, der diese sich nicht oder nicht auf zumutbare Weise entziehen kann, oder das Herbeiführen oder Aufrechterhalten einer solchen Lage" trägt zur vollständigen und eindeutigeren Umsetzung der Richtlinie bei. Dadurch wird der Betroffenenschutz auf Personengruppen in vulnerablen Situationen – etwa

—

[7] Bundeszentrale für politische Bildung (2025): Sexualkriminalität, https://www.bpb.de/themen/innere-sicherheit/dossier-innere-sicherheit/569782/sexualkriminalitaet/ (zuletzt geprüft am 17.06.2026).

Schwangere oder Menschen mit Behinderungen – ausgeweitet. Die Formulierung im Gesetzesentwurf ist auch im Vergleich zum Referentenentwurf stimmiger. 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 durch die Rechtsprechung bisher subjektiv ausgelegten Tatbestandsmerkmal der Zwangslage.

Im Vergleich zum Referentenentwurf fällt zuletzt die ausführlichere Gesetzesbegründung positiv auf. Insbesondere wird klargestellt, dass neben den Eltern auch das Kind selbst im Rahmen der neu aufgenommenen Ausbeutungsform der Ausbeutung bei der Adoption, Verletzter der Tat sein kann.

### 3.12 § 232a StGB (Inanspruchnahme von Diensten von Opfern des Menschenhandels, der Zwangsarbeit oder anderweitiger Ausbeutung)

§ 232a StGB-E dient der Umsetzung von Artikel 18a der EU-Richtline gegen Menschenhandel und erweitert die strafrechtliche Verantwortlichkeit auf die Nachfrageseite des Menschenhandels. Die Ausrichtung des Tatbestands an einem weiten Dienstleistungsbegriff – „Der Begriff des Dienstes meint jede Tätigkeit, die im Rahmen der Ausbeutungssituation vorgenommen wird, unabhängig von der zivilrechtlichen Einordnung“ – und die Einbeziehung sämtlicher in § 232 Abs. 1 S. 2 Nr. 1–9 StGB-E genannter Ausbeutungsformen sowie die Ergänzung von § 232b StGB-E im Kabinettsentwurf berücksichtigen die Vielgestaltigkeit realer Ausbeutungssituationen. Damit wird das bisherige Ungleichgewicht im deutschen Strafrecht korrigiert, das bislang nur die Inanspruchnahme sexueller Ausbeutung und von Zwangsprostitution erfasste. Allerdings bleibt offen, was nach dem Wortlaut des § 232a StGB-E die Tathandlung („Inanspruchnahme eines Dienstes“) bei der Ausbeutung von Adoption darstellt.

### 3.13 § 232b StGB (Zwangsarbeit und Veranlassen anderweitiger Ausbeutung)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Neufassung des § 232b StGB-E. Die Ergänzung des Tatbestandes um die Tathandlungen nach § 232b Abs. 1 Nr. 4 – 6 StGB-E schließt eine bislang bestehende nicht begründbare Strafbarkeitslücke im Hinblick auf die Ausbeutung bei Begehung strafbarer Handlungen und trägt zudem den in die Änderungsrichtlinie neu aufgenommenen Ausbeutungsformen Rechnung. Ebenfalls positiv ist die Ergänzung in § 232b Abs. 1 Nr. 2 StGB-E im Kabinettsentwurf, die das Veranlassen zum „Verbleiben“ in der Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft etc. adressiert.

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. 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.

### 3.14 § 233 StGB (Ausbeutung der Arbeitskraft und anderweitige Ausbeutung)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Überarbeitung und Neustrukturierung des § 233 StGB und Anpassung der Überschrift, da diese den Inhalt der Vorschrift nun besser abbildet. Ebenfalls positiv ist die Annäherung an den Wortlaut der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und dadurch erfolgende Ersetzung der „Ausnutzung einer Zwangslage“ durch die „Ausnutzung einer schutzbedürftigen Lage […]“. Dies wird voraussichtlich zu einer erleichterten Nachweisbarkeit im Vergleich zur aktuellen Rechtslage führen (s.o.). Positiv ist auch die ergänzende Aufnahme der Ausbeutung bei der Ausübung der Leihmutterschaft oder bei der Adoption in § 233 Abs. 1 Var. 2 StGB-E parallel zu der Regelung in den Tatbeständen des Menschenhandels und der Zwangsarbeit und des Veranlassens anderweitiger Ausbeutung.

### 3.15 § 236 StGB (Verkauf, Kauf und unbefugte Vermittlung von Personen unter achtzehn Jahren)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Änderung des Titels von § 236 StGB-E in „Verkauf, Kauf und unbefugte Vermittlung von Personen unter achtzehn Jahren“, da diese die strafbaren Handlungen im Sinne der Vorschrift besser abbildet.

### 3.16 § 237 StGB (Zwangsheirat)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt, dass der Kabinettsentwurf durch die Neuformulierung „Eingehung der Ehe oder einer eheähnlichen Verbindung“ klarstellt, dass nicht nur zivilrechtlich wirksame Ehen, sondern auch rein religiöse und traditionelle Eheschließungsformen von § 237 StGB umfasst sind. Damit wird auch der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Zwangsheirat verbessert, die keine zivilrechtlich wirksame Ehe eingehen können.

### 3.17 Abstimmung mit dem Prostituiertenschutzgesetz

Schließlich weist die Berichterstattungsstelle Menschenhandel auf das Harmonisierungserfordernis mit dem ProstSchG hin. Dies betrifft §§ 5 Abs. 2 Nr. 5, 9 Abs. 2 Nr. 2, 10 Abs. 2, 23 Abs. 3 Nr. 2, 25 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG, die auf die Tatbestände im Strafgesetzbuch Bezug nehmen.

## 4 Stärkung der Betroffenenrechte

Die Verbesserung der Strafverfolgung von Täter*innen ist wichtiger Bestandteil der Umsetzung 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. Im Rahmen der Umsetzung der genannten europa- und völkerrechtlichen Vorgaben sind insbesondere folgende Maßnahmen grundlegend:

- Einrichtung eines verbindlichen Nationalen Verweisungsmechanismus,
- die Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation,
- die weitere Nachbesserung beim Non-Punishment-Prinzip,

- eine Erweiterung der Möglichkeiten zur kostenlosen Beiordnung von Nebenklagevertretung und psychosozialer Prozessbegleitung und
- die nachhaltige Sicherung der Fachberatung

## 4.1 Einrichtung eines verbindlichen Nationalen Verweisungsmechanismus

Die Umsetzung der Änderungsrichtlinie erfordert des Weiteren die Einsetzung eines oder mehrerer NRM in den Mitgliedstaaten. Diese sollen gemäß Art. 11 Abs. 4 S. 1 die erforderlichen Maßnahmen treffen, „um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen im Rahmen von Gesetzen, Regelungen oder Verwaltungsvorschriften einen oder mehrere Mechanismen für die frühzeitige Erkennung und Identifizierung, Unterstützung und Betreuung identifizierter und mutmaßlicher Opfer einzurichten“.[8] Diese Verweisungsmechanismen haben gemäß Art. 11 Abs. 4 S. 2 mindestens die folgenden Aufgaben: Sie sollen Mindeststandards für die Erkennung und frühzeitige Identifizierung von Betroffenen festlegen sowie die Verfahren für die Erkennung und frühzeitige Identifizierung an die verschiedenen Ausbeutungsformen anpassen. Sie sollen Betroffene an die am besten geeignete Unterstützung und Betreuung verweisen. Zudem sind Kooperationsvereinbarungen oder Protokolle mit den Asylbehörden zu erstellen. Dies stellt sicher, dass Betroffenen von Menschenhandel, die internationalen Schutz beantragen wollen, Unterstützung, Betreuung und Schutz gewährt wird, wobei die individuellen Umstände der Betroffenen zu berücksichtigen sind. Wesentlich ist hierbei, bundesweit verbindliche und klare Regelungen und menschenrechtsbasierte Standards vorzugeben, auch um die Handlungssicherheit der Akteure zu erhöhen.

**Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt, einen NRM gesetzlich zu regeln**, um eine einheitliche Verweisungspraxis zu gewährleisten. Die Verweisung von potenziell von Menschenhandel Betroffenen an spezialisierte FBS könnte unter anderem im SchwarzArbG, in der StPO, im SGB I und auch im AufenthG durch einen ergänzenden Satz[9] geregelt werden.[10] Flankiert werden können diese Maßnahmen mit einer Kommunikationsoffensive, Schulungsangeboten und einem gesicherten Monitoringmechanismus.

## 4.2 § 25 Abs. 4a AufenthG (Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel weist darauf hin, dass § 25 Abs. 4a S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), eine wichtige Bezugsnorm für verschiedene Rechte von Betroffenen, im Kabinettsentwurf unvollständig ist. Nach § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG-E sollen nur Betroffene, die „Opfer einer Straftat nach den §§ 179, 181 oder

---

8 Erwägungsgrund 15 der Änderungsrichtlinie konkretisiert, dass die Einrichtung der NRM im Wege von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften einzurichten ist. Im Weiteren bestimmt Erwägungsgrund 15, dass diese Verweisungsmechanismen die Form einer Reihe festgelegter Verfahren, Leitlinien, Kooperationsvereinbarungen oder Protokolle annehmen können. Der Wortlaut von Art. 11 Abs. 4 Satz 1 wird eingangs in Erwägungsgrund 15 erneut aufgegriffen. Nach beiden Formulierungen bedarf es entweder eine gesetzliche oder verwaltungsrechtliche Regelung des NRM. Eine widerspruchsfreie Auslegung kann hier nur zu dem Ergebnis kommen, dass festgelegte Verfahren, Leitlinien, Kooperationsvereinbarungen oder Protokolle jedenfalls rechtlich bindend sein müssen.

9 Vgl. Formulierungsvorschlag in: **Deutsches Institut für Menschenrechte** (2025): Zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung 2025.

10 § 9 ProstSchG enthält bereits eine solche Vermittlung an Beratungsstellen; § 406j Nr. 5 StPO enthält eine Unterrichtungspflicht zur Unterstützung und Hilfe durch Opfereinrichtungen (in Form einer Beratung, durch Bereitstellung oder Vermittlung einer Unterkunft in einer Schutzeinrichtung oder durch Vermittlung von therapeutischen Angeboten wie medizinischer oder psychologischer Hilfe oder weiteren verfügbaren Unterstützungsangeboten im psychosozialen Bereich).

232 bis 233 des Strafgesetzbuchs“ geworden sind, eine Aufenthaltserlaubnis für die Zusammenarbeit im Strafverfahren beantragen können. Es fehlen aber diejenigen Betroffenen, die bei der Prostitution (§ 180 StGB-E) ausgebeutet wurden. Erst nach einer Ergänzung von § 180 StGB-E können auch Betroffene dieser Straftat das Recht auf Bedenk- und Stabilisierungsfrist, auf Sozialleistungen und auf ein Aufenthaltsrecht wahrnehmen. Die Unvollständigkeit von § 25 Abs. 4a AufenthG führt zu widersprüchlichen Ergebnissen: Zwar kann eine Person, die zum Zwecke der Ausbeutung nach Deutschland transportiert wurde, diese Rechte geltend machen, jedoch keine Person, bei der der Transport nicht ausreichend nachgewiesen werden kann, sondern nur die Ausbeutung bei der Prostitution. Wie im Referentenentwurf zutreffend ausgeführt wurde, ist eine Aufnahme in § 25 Abs. 4a AufenthG auch sachgerecht: Im Falle von § 233 StGB-E (Ausbeutung der Arbeitskraft und anderweitige Ausbeutung) ist der eigentliche Ausbeutungstatbestand im Katalog enthalten. Er bezieht sich in seiner alten wie neuen Fassung auch auf minderjährige Betroffene. Dies sollte daher erst recht für den Bereich der Ausbeutung bei der Prostitution, dessen Mindeststrafe sogar höher ist, sowie die damit zusammenhängenden Tatbestände zum Schutz von Personen unter 18 Jahren gelten.

Auch §§ 236 und 237 StGB-E sollten als Katalogtagen aufgenommen werden. Soweit neben der Zwangsheirat auch häusliche Gewalt vorliegt, besteht die Möglichkeit, auch bei kurzer Dauer der Ehe 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. Außerdem bestehen in der Praxis hohe Hürden für den Nachweis der häuslichen Gewalt sowie deren Kausalität für die Trennung.[11] Daher sollten auch Betroffene in Fällen, in denen nicht wegen Menschenhandels, jedoch wegen des Tatbestands der Zwangsheirat ermittelt wird, einen Aufenthaltstitel erhalten können.[12] Dies gilt auch für Betroffene des Verkaufs, Kaufs und der unbefugten Vermittlung von Personen unter achtzehn Jahren (§ 236 StGB-E). Im Falle von Kindern und Jugendlichen sollte darüber hinaus immer das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt werden. Nach dem erläuternden Bericht zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel sind Belange des Kindeswohls vorrangig zu berücksichtigen.[13] Die Aufnahme eines speziellen Absatzes über Kinder und Jugendliche in Artikel 14 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel macht deutlich, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels für diese Gruppe gerade nicht von ihrer Kooperation (Buchst. b) oder dem Vorliegen von persönlichen Gründen (Buchst. a) abhängig gemacht werden darf. Daraus folgt, dass ein Unterschied zwischen dem Verfahren der Zuerkennung eines Aufenthaltstitels für betroffene Kinder und Jugendliche und dem für Erwachsene bestehen muss. Für Kinder und Jugendliche darf die Kooperationsbereitschaft im Ermittlungs- oder Strafverfahren daher keine Voraussetzung für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis sein. Betroffenen Kindern und Jugendlichen sollte ein Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn der Aufenthalt dem Kindeswohl entspricht.[14]

---

[11] **Middelhauve, Helene** (2023): Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt. Umsetzungsempfehlungen zu Artikel 59 Absatz 1–3 Istanbul-Konvention.

[12] Eine Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG kann zudem in Fällen erteilt werden, in denen die „vorübergehende Anwesenheit [eines Ausländers] im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre.“

[13] **Europarat** (2005), a.a.O, Ziff. 186, „In the case of children, the child's best interests take precedence over the above two requirements: the Convention provides that residence permits for child victims are to be 'issued in accordance with the best interests of the child and, where appropriate, renewed under the same conditions'".

[14] Im Rahmen der Ermessenausübung muss das Kindeswohl bei der Erteilung des § 25 Abs. 4a AufenthG zwar berücksichtigt werden, dies ist aber nicht ausreichend. Liegen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a AufenthG

**Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt zunächst, jedenfalls § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG anzupassen:**

*„Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 179 bis 181a oder 232 bis 233, 236, 237 des Strafgesetzbuches wurde, soll, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden."*

**Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt darüber hinaus, vorzugsweise einen humanitären Aufenthaltstitel unabhängig vom Strafverfahren und unabhängig von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen zu schaffen.[15]**

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.

## 4.3 § 154g StPO (Non-Punishment-Prinzip)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt ausdrücklich die Einführung des neuen § 154g StPO-E, empfiehlt aber weitere Anpassungen.

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 gilt das Non-Punishment-Prinzip bisher in § 154c Abs. 2 StPO als gesetzlich verankert. Der vorliegende Kabinettsentwurf sieht vor, mit § 154g StPO-E eine eigenständige Vorschrift zu schaffen, die das Absehen von der Verfolgung von Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung ermöglicht. Danach kann die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung eines Vergehens absehen, wenn der*die Beschuldigte des Vergehens Betroffene*r einer Straftat nach § 179 bis 181a, 232 bis 233 StGB-E und § 10a SchwarzArbG ist. Das Vergehen muss im Zusammenhang mit dem Menschenhandel oder der Ausbeutung begangen worden sein. Von der Verfolgung kann außerdem nur abgesehen werden, wenn „nicht wegen der Schwere der Tat eine Sühne unerlässlich ist." Soweit die Klage bereits erhoben ist, kann das Gericht nach Absatz 2 in jeder Lage des Verfahrens mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft und des Angeschuldigten das Verfahren einstellen.

Gemäß § 47 Abs. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) kann auch bei Ordnungswidrigkeiten von einer Verfolgung abgesehen werden, wenn dies nicht

---

nicht vor, weil die betroffenen Kinder nicht kooperieren können oder wollen, ist kein Ermessenspielraum eröffnet, in welchem das Kindeswohl berücksichtigt werden könnte.

[15] Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), S. 120–121.

verhältnismäßig ist (sogenanntes Opportunitätsprinzip). Beispielsweise kann das Verfahren gegen eine Person, die trotz eines Beschäftigungsverbots 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 beziehungsweise nach § 47 JGG durch das Gericht. Die Abgabenordnung (AO) sieht für Steuerschulden Ausnahmen aus Billigkeitsgründen gemäß §§ 162, 227 AO vor.[16]

Trotz gesetzlicher Möglichkeit wurde das Non-Punishment-Prinzip bisher in der Praxis nicht konsequent angewandt.[17] Dies war auf verschiedene Probleme der wörtlichen Fassung des § 154c Abs. 2 StPO und die damit einhergehenden Unsicherheiten in der rechtlichen Praxis zurückzuführen.[18] Aus der Praxis wurde berichtet, dass das Non-Punishment-Prinzip und die entsprechenden Möglichkeiten zur Einstellung bei den Behörden mitunter nicht bekannt waren. Die Schaffung der neuen Regelung des § 154g StPO wird voraussichtlich dazu beitragen, dass die Vorschrift für Normanwender*innen sichtbarer wird. Zudem führt die neue Vorschrift dazu, dass Nr. 102 Abs. 2 RiStBV keine Anwendung mehr findet und der problematische Behördenleitervorbehalt damit entfällt.

Die Auswirkungen der im Regierungsentwurf vorgesehenen Regelung des § 154g StPO-E auf die Praxis bleiben abzuwarten. Positiv zu werten ist, dass der bisher beschränkte Anwendungsbereich des Non-Punishment-Prinzips auf verschiedene Formen der Ausbeutung erweitert wurde. So sind nun neben Betroffenen von Menschenhandel auch Betroffene von Ausbeutung (§§ 179 bis 181a, 232a bis 233 StGB und § 10a SchwarzArbG) erfasst.

Leider bleibt der Anwendungsbereich der Regelung weiterhin auf Vergehen beschränkt. Dies ist problematisch, da es beim Non-Punishment-Prinzip aus menschenrechtlicher Sicht auf den Schutz der Betroffenen ankommt und nicht auf die konkret begangenen Straftaten und den darin vorgesehenen Strafrahmen. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Verbrechen erscheint hingegen nicht bedenklich, weil die Einstellung nach § 154g StPO nur erfolgt, wenn „nicht wegen der Schwere der Tat die Sühne unerlässlich ist“.

Zudem wurde im Gesetzesentwurf die bisherige „Kann“-Regelung beibehalten**. Es wird empfohlen, die Ermessensregelung in eine „Soll“-Regelung (intendiertes Ermessen) umzuwandeln.** Damit stünde der Staatsanwaltschaft und dem Gericht nur ein eingeschränkter Ermessensspielraum zu. Dieser wird der menschenrechtlichen Bedeutung des Non-Punishment-Prinzips eher gerecht, da dann nur in atypischen Fällen von einer Einstellung abgewichen wird. Dies sollte **gesetzlich** in § 154g StPO-E geregelt werden. Eine Regelung im Rahmen der RiStBV ist nicht ausreichend. Verwaltungsvorschriften binden zum einen nur die Behörde und können die notwenige Rechtssicherheit für Betroffene nicht begründen. Zum anderen kann die RiStBV im Hinblick auf die gesetzliche „Kann-“ Regelung allenfalls ermessenslenkende Vorgaben

---

16 Das ist relevant, weil beispielsweise Betroffene von Zwangsprostitution nach einem Strafverfahren gegen die Täter noch steuerstraf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionen Befürchten müssen, wenn sie die unter Zwang angebotenen sexuellen Dienstleistungen nicht versteuert haben.

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

18 Bartsch u.a. (2025), a.a.O.

enthalten. Auch Rechtssystematisch ist die Form des Ermessens in der Strafprozessordnung selbst zu regeln.

Zudem sollte im JGG und im OWiG sowie in der AO[19] (zumindest klarstellend) explizit auf das Non-Punishment-Prinzip verwiesen werden, um dessen Umsetzung in der Praxis zu fördern.

### 4.4 § 397a StPO (Erweiterung der Möglichkeit zur Beiordnung eines Beistands für die Nebenklage)

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 keiner der Fälle der Absätze 4 oder 5 vorliegt). Dies hätte zur Folge, dass für Betroffene über 18 Jahren kein Anspruch auf Beiordnung einer Nebenklagevertretung nach § 397a StPO-E und die daran anknüpfende Beiordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung mehr besteht.

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 die Bewilligung nach § 397a Abs. 2 StPO mit Hürden verbunden ist. Zum einen ist es für Betroffene teilweise schwierig, die für den Antrag auf Prozesskostenhilfe erforderlichen Unterlagen zu beschaffen. Zum anderen besteht immer noch ein Kostenrisiko, welches auf Betroffene abschreckend wirken kann.

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 für Betroffene 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. Die Erweiterung der Möglichkeiten zur Beiordnung im Gesetzentwurf würde auch der Umsetzung von Art. 12 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sowie Art. 11 Abs. 5 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel dienen. Danach erhalten Betroffene psychologische Unterstützung sowie während und für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens spezialisierte Unterstützung und Betreuung im Rahmen eines betroffenenzentrierten Ansatzes.

---

[19] Zu möglichen Lösungsansätzen wie der Schaffung eines Befreiungstatbestands vgl. Wiesner (2025).

Wir empfehlen daher, § 397a Abs. 1 Nr. 1 StPO-E folgendermaßen zu ersetzen und dadurch eine Erweiterung des Katalogs der beiordnungsfähigen 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 StPO entsprechend angepasst werden, wenn eine kostenfreie Beiordnung 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, **mindestes die Vergehen nach §§ 179 Abs. 1 und 232b Abs. 1 StGB-E aufzunehmen**, zumal die Zwangsprostitution 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.

## 4.5 § 255a StPO (Vorführung einer aufgezeichneten Zeugenvernehmung)

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Ergänzung von §§ 236 und 237 StGB in § 255a StPO-E und der damit verbundenen Senkung des Risikos einer Reviktimisierung. Denn auch Zeugen der neugefassten Tatbestände §§ 179, 181 und 232a StGB-E sind besonders schutzbedürftig und sollen von § 255a StPO erfasst werden.

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 wie Retraumatisierungen durch Mehrfachvernehmungen möglichst vermieden werden. Die Mitwirkungsrechte von Staatsanwaltschaft, Verteidigung, Beschuldigten und gegebenenfalls der Nebenklagevertretung 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 Kindern und Jugendlichen besser gewahrt werden können.

## 4.6 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.[20] 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.

## 4.7 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 und dringend notwendige Beratungs- und Unterstützungsleistungen ab und tragen im Wesentlichen dazu bei, dass die Opferrechte umgesetzt werden. Es ist dringend erforderlich, dass sie dafür dauerhaft eine ausreichende und verlässliche Finanzierung erhalten.

## 4.8 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.[21] Die bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten in Deutschland werden den menschenrechtlichen Anforderungen vielfach nicht gerecht, vor allem aber sind die Unterkünfte nicht für alle Betroffenen zugänglich.[22] Dies widerspricht den europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands.[23] Wir empfehlen, dass auf Bundesebene Modellprojekte zur Bereitstellung von Schutzunterkünften angestoßen werden, welche beispielweise Konzepte entwickeln könnten, um verschiedene Bedarfe der Betroffenen auf Grund von Geschlecht, Alter oder Ausbeutungsformen sowie der persönlichen Lebens- und Familiensituation gerecht zu werden.

---

[20] 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.

[21] Nur in acht Bundesländern gibt es spezialisierte Schutzunterkünfte, Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), S. 106.

[22] **Felbinger, Charlotte / Krug, Anne-Kathrin / Seitz, Tobias** (2024): „Ein bisschen sicherer als auf der Straße“. Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; **Noteboom, Frank / Bußmann-Welsch, Anna** (2025): Durchs Raster gefallen? Kinder und Jugendliche als Betroffene von Menschenhandel in Deutschland: Deutsches Institut für Menschenrechte.

[23] Felbinger u.a. (2024), a.a.O; Noteboom u.a. (2025), a.a.O.

## 4.9 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 im Rahmen eines vierjährigen Projekts 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 ergeben sich auch aus der Richtlinie EU 2024/1385 (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-BRK[24] - das DIMRG in § 1 um zwei neue Absätze zur Übertragung der Funktionen der beiden Berichterstattungsstellen und in § 2 um zwei Absätze zur Bestimmung ihrer Aufgaben ergänzt werden.

# 5 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 „rücksichtlose Gewinnstreben“ im Bereich der Arbeitsausbeutung werden die Strafverfolgung voraussichtlich erleichtern. Die Praxistauglichkeit der Vorschriften wird durch den Entwurf verbessert und Widersprüche zu den Straftatbeständen aus dem 13. Abschnitt des Strafgesetzbuches werden durch eine grundlegende Überarbeitung und Neusortierung aufgelöst.

Die wirksame Strafverfolgung der Täter*innen ist ein zentrales Element der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, die jedoch auf den Betroffenenschutz abgestimmt werden muss. Beide Instrumente machen deutlich, dass Menschenhandel nicht allein strafrechtlich bekämpft werden kann und dass umfassende menschenrechtliche Verpflichtungen beim Schutz und der Unterstützung der Betroffenen bestehen. **Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt der Bundesregierung, diesen betroffenenzentrierten Ansatz stärker zu berücksichtigen**. Um Betroffene wirksam zu schützen und ihre Rechte zu stärken – unabhängig davon, ob sie im Strafverfahren als Zeug*innen auftreten – sind die empfohlenen Anpassungen und Ergänzungen notwendig. Dazu zählen insbesondere eine **Nachbesserung beim Non-Punishment-Prinzip**, **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 beim Schutz der Betroffenen voranzutreiben. Dies betrifft die Einrichtung eines **verbindlichen Nationalen Verweisungsmechanismus** sowie eine **klare**

[24] § 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).“

**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. Die notwendige Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 bietet eine Chance hierzu.


## 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@dimr.de



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



Juli 2026


## 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.