

Stellungnahme zum aktuellen Regierungsentwurf zum Gesetz zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712

Die Umsetzungsfrist der Richtlinie (EU) 2024/1712 ist verstrichen, ohne dass die erforderlichen Anpassungen des nationalen Rechts abgeschlossen wurden. Nach Abschluss der Verbändebeteiligung zum [Referentenentwurf](#) hat die Bundesregierung inzwischen einen überarbeiteten [Regierungsentwurf](#) vorgelegt, der Gegenstand der weiteren parlamentarischen Beratungen ist. Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V. (KOK) hatte sich bereits im Rahmen der Verbändebeteiligung mit einer [Stellungnahme](#) in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Als Zusammenschluss von 43 Fachberatungsstellen und Organisationen setzt sich der KOK für eine an den Menschenrechten orientierte Politik gegen Menschenhandel ein, die Rechtsansprüche der Betroffenen in den Mittelpunkt stellt.

Der Regierungsentwurf greift einzelne der in der Stellungnahme des KOK formulierten Anregungen auf und enthält gegenüber dem Referentenentwurf verschiedene Änderungen. Die nachfolgende Bewertung ordnet diese Änderungen ein und zeigt auf, welche Forderungen aufgegriffen wurden, an welchen Stellen weiterhin Anpassungsbedarf besteht und in welchen Bereichen der Regierungsentwurf gegenüber dem Referentenentwurf sogar hinter den Erwartungen zurückbleibt.

Insgesamt enthält der Regierungsentwurf zwar einzelne Verbesserungen, insbesondere im Bereich der strafrechtlichen Ausgestaltung der Tatbestände. Sein Schwerpunkt liegt jedoch weiterhin auf der Verbesserung der Strafverfolgung. Die von der Richtlinie (EU) 2024/1712 geforderte Stärkung der Rechte, des Schutzes und der Unterstützung von Betroffenen findet demgegenüber nur unzureichend Berücksichtigung.

1 Umgesetzte und begrüßenswerte Punkte

Zunächst soll auf die Punkte eingegangen werden, die wir in unserer Stellungnahme vom November vergangenen Jahres angesprochen haben und die im Gesetzesentwurf der Bundesregierung entsprechend aufgegriffen wurden.

Positiv hervorzuheben ist zunächst die Neubezeichnung der Straftatbestände §§ 179–181a sowie 236 StGB. Der KOK hatte gefordert, die sexuelle Ausbeutung von Personen unter 18 Jahren nicht als „Prostitution“ zu bezeichnen. Dies wurde im Regierungsentwurf umgesetzt. Die Neufassung schafft eine terminologisch konsistente Regelung und verdeutlicht auch sprachlich, dass die Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen nicht als rechtlich zulässige Form der Prostitution verstanden werden kann. Auch die Umbenennung des § 236 StGB von „Kinderhandel“ zu „Verkauf, Kauf und unbefugte Vermittlung von Personen unter achtzehn Jahren“ stellt eine lange Forderung des KOK dar.

Positiv hervorzuheben ist, dass der Tatbestand der Ausbeutung bei der Prostitution in § 180 Abs. 1 Nr. 1 StGB-E weiter gefasst wurde. Durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“ wird deutlich, dass eine persönliche oder wirtschaftliche Abhängigkeit nicht ausschließlich durch die Überlassung

eines wesentlichen Teils des Erlöses an die Täter*innen begründet werden kann. Dies korrigiert eine Schwäche des Referentenentwurfs, dessen starke Fokussierung auf die Erlösüberlassung die Gefahr erheblicher Schutzlücken begründet hätte und der Vielgestaltigkeit von Abhängigkeitsverhältnissen in der Prostitution nicht ausreichend Rechnung trug.

Der Menschenhandelsparagraph § 232 StGB-E erfährt mehrere Änderungen. Entsprechend unserer Stellungnahme wurden die Tatmodalitäten der Arbeitsausbeutung und Sklaverei oder Leibeigenschaft im Rahmen des § 232 Abs. 1 StGB-E geändert. Sie sind nunmehr in § 232 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 StGB-E jeweils eigenständig geregelt.

Wir begrüßen ferner, dass die Strafbarkeit der Zwangsverheiratung nach § 237 Abs. 1 StGB-E nicht mehr ausschließlich an eine rechtlich wirksam geschlossene Ehe anknüpft. Nach dem Regierungsentwurf genügt künftig bereits das Bestehen eines eheähnlichen Verhältnisses. Dies trägt den tatsächlichen Lebensverhältnissen der Betroffenen besser Rechnung und erweitert zugleich den Anwendungsbereich des § 232 Abs. 1 Nr. 7 StGB-E, der den Begriff inhaltsgleich verwendet.

Ebenfalls positiv ist, dass der Regierungsentwurf, entsprechend einer Forderung des KOK, den Begriff der Ausbeutung und deren Verständnis konkretisiert. § 232 Abs. 2 StGB-E definiert nun Ausbeutung als rücksichtsloses Ausnutzen einer Person zum eigenen Vorteil. Darüber hinaus werden die sexuelle Ausbeutung, die Beschäftigung zu ausbeuterischen Bedingungen sowie die Ausbeutung im Zusammenhang mit einer Leihmutterschaft näher konkretisiert. Besonders begrüßenswert ist, dass der Regierungsentwurf die bisherige enge Anknüpfung an die Zahlung eines finanziellen Entgelts aufgibt. Entsprechend unserer Stellungnahme soll künftig genügen, dass sich Täter*innen einen sonstigen Vorteil versprechen lassen, ein finanzieller Vorteil ist nicht mehr erforderlich. Kritisch ist jedoch, dass das Tatbestandsmerkmal „rücksichtslos“ bereits im Zusammenhang mit der Arbeitsausbeutung in der Praxis als schwer beweisbares „Gesinnungsmerkmal“ bewertet wird ([KfN-Gutachten zur Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels](#), S. 140). Um Rechtsanwendungsschwierigkeiten zu vermeiden, sollte die Legaldefinition des Ausbeutungsbegriffs an dieser Stelle dringend angepasst werden.

§ 232b StGB-E wurde entsprechend der Forderung des KOK um eine Strafbarkeit der Veranlassung im Zusammenhang mit neueren Ausbeutungsformen wie der Leihmutterschaft oder Adoption ergänzt.

Als wesentlichen Fortschritt bewerten wir die Überarbeitung des Non-Punishment-Prinzips. Mit § 154g StPO-E soll Staatsanwaltschaften und Gerichten die Möglichkeit eingeräumt werden, von der Verfolgung einer Straftat abzusehen und das Verfahren einzustellen, wenn die Tat im Zusammenhang mit der Opfereigenschaft nach §§ 179 bis 181a oder §§ 232 bis 233 StGB begangen wurde. Zu begrüßen ist insbesondere die Ausweitung des Anwendungsbereichs sowie die Möglichkeit, das Verfahren nach § 154g Abs. 2 StPO-E auch noch nach Klageerhebung einzustellen. Kritisch bleibt jedoch, dass § 154g StPO-E als Ermessensvorschrift ausgestaltet ist und nur für Vergehen gilt. In der Praxis ist nun wichtig, dass für die neue Vorschrift kein Behördenleitervorbehalt vorgesehen wird, wie er bislang in Nr. 102 Abs. 2 RiStBV derzeit für Einstellungen nach § 154c Abs. 2 StPO vorgesehen ist.

Zu begrüßen ist ebenfalls, dass nunmehr eine Evaluierung der Gesetzesänderungen nach 10 Jahren vorgesehen ist.

Darüber hinaus sind weitere positive Änderungen hervorzuheben, die über die vom KOK eingebrachten Forderungen hinausgehen. Der Regierungsentwurf schärft die Tatbestandsmerkmale der §§ 179, 232 und 232b StGB-E nach. So wird in § 179 Abs. 3 Nr. 3 StGB-E als weiteres unzulässiges Mittel die Gewährung eines Vorteils zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Kontrolle über eine andere Person hat, aufgenommen. Zudem wird in § 179 Abs. 3 Nr. 5 StGB-E das Merkmal der schutzbedürftigen Lage einer Person in der Art verändert, dass sich diese „nicht oder nicht auf zumutbare Weise entziehen kann“. Auch die Qualifikationstatbestände werden angepasst. In § 179 Abs. 4 Nr. 3 sowie in § 232 und § 232b StGB-E jeweils in Abs. 5 Nr. 3 wird die Anwendung von Gewalt oder Drohung dahingehend erweitert, dass auch Gewalt oder Drohungen gegenüber Angehörigen oder einer dem Opfer nahestehenden Person erfasst werden.

Positiv hervorzuheben ist zudem, dass § 181a StGB-E, der sexuelle Handlungen unter Beteiligung oder in Anwesenheit von Personen unter 18 Jahren gegen Entgelt oder sonstige Gegenleistungen sanktioniert, um einen neuen Absatz 4 ergänzt wurde. Dieser begründet eine Strafbarkeit, wenn der Täter leichtfertig verkennt, dass die beteiligte oder anwesende Person unter 18 Jahre alt ist. Die Regelung dürfte der Vermeidung von Schutzbehauptungen dienen und die effektive Strafverfolgung erleichtern.

2 Nicht umgesetzte und kritische Punkte

Besonders kritisch ist, dass die Rechte der Betroffenen außerhalb des Strafverfahrens gegenüber dem Referentenentwurf erheblich zurückgenommen wurden. So wird der Anwendungsbereich des besonderen Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG-E verkleinert. Künftig soll dieser nur noch Betroffenen der Straftatbestände nach §§ 179 und 181 sowie 232 bis 233 StGB offenstehen, während der Referentenentwurf noch sämtliche Tatbestände der §§ 179 bis 181a StGB-E erfasste. Dadurch entsteht eine nicht nachvollziehbare Schutzlücke: Betroffene der Ausbeutung bei der Prostitution (§ 180 StGB-E) sowie der sexuellen Ausbeutung von Personen unter 18 Jahren (§ 181a StGB-E) wären künftig vom Anwendungsbereich des Aufenthaltstitels ausgeschlossen. Betroffene von Arbeitsausbeutung oder weiterer Ausbeutungsformen nach §§ 233 StGB blieben hingegen weiterhin erfasst. Für diese Ungleichbehandlung ist keine sachliche Rechtfertigung erkennbar.

Unverändert bleibt zudem die Regelung zur Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG. Obwohl ihre Ausgestaltung aufgrund der Beteiligungserfordernisse der Strafverfolgungsbehörden gem. § 72 Abs. 6 AufenthG in der Praxis seit Langem als wenig praxistauglich kritisiert wird, greift der Regierungsentwurf die dringend erforderliche Reform nicht auf. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund von Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2024/1712 problematisch, die die Einrichtung eines nationalen Verweisungsmechanismus vorsieht. Dieser setzt voraus, dass Betroffene frühzeitig identifiziert und unterstützt werden, ohne dass dies von einer Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden abhängt. Die hierfür erforderliche Möglichkeit einer Identifizierung durch spezialisierte Fachberatungsstellen wird durch die derzeitige Ausgestaltung der aufenthaltsrechtlichen Vorschriften jedoch nicht ausreichend berücksichtigt.

Auch im Sozialen Entschädigungsrecht schränkt der Regierungsentwurf die Rechte von Betroffenen ein. Während § 13 Abs. 2 SGB XIV-E nach dem Regierungsentwurf lediglich den Verweis auf § 233a

StGB durch § 233 StGB ersetzt und damit nur die Straftatbestände der §§ 232 bis 233 StGB erfasst, sah der Referentenentwurf vor, sowohl die Tatbestände der Zwangsprostitution (§§ 179 bis 181a StGB-E) als auch des Menschenhandels (§§ 232 bis 233 StGB-E) ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Entschädigungstatbestands der psychischen Gewalt einzubeziehen. Diese Einschränkung führt insbesondere bei der Anwendung durch die Versorgungsämter zu erheblichen Unsicherheiten. Bei den von § 179 ff. StGB-E erfassten Delikten wird es angesichts der komplexen Regelungsstruktur und der unterschiedlichen Schutzrichtungen der Tatbestände deutlich erschwert, eine mit den ausdrücklich erfassten Straftaten vergleichbare Schwere der psychischen Gewalt zu begründen. Dies birgt die Gefahr, dass Betroffene faktisch einen erschwerten Zugang zu Leistungen der staatlichen Entschädigung erhalten.

Abgesehen von der Non-Punishment-Reform wurden weitere erforderliche Anpassungen der Strafprozessordnung trotz entsprechender Kritik nicht vorgenommen. Dies betrifft insbesondere die Stärkung der Nebenklagerechte und die psychosoziale Prozessbegleitung von Betroffenen des Menschenhandels und Ausbeutung. Aufgrund der häufig erheblichen psychischen und physischen Belastungen sowie ihrer vulnerablen Lebenssituation sind Betroffene in der Wahrnehmung ihrer Rechte im Strafverfahren vielfach eingeschränkt. Die Bestellung eines Beistands nach § 397a Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 5 StPO setzt jedoch regelmäßig voraus, dass ein Verbrechen vorliegt oder Betroffene minderjährig sind bzw. ihre Interessen nicht selbst ausreichend wahrnehmen können. Aufgrund dieser Einschränkungen, bleibt erwachsenen Betroffenen häufig der Zugang zu einer qualifizierten rechtlichen Unterstützung verwehrt. Eine entsprechende Erweiterung der Beiordnungsmöglichkeiten wäre daher erforderlich gewesen, um die effektive Wahrnehmung der Rechte von Betroffenen im Strafverfahren sicherzustellen.

Unberücksichtigt bleibt zudem die dringend erforderliche Verbesserung der Unterbringungs- und Unterstützungsstrukturen für Betroffene. Die EU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 11 ff., leicht zugängliche Schutzunterkünfte und andere geeignete Unterbringungsmöglichkeiten in ausreichender Zahl bereitzustellen. Das Gewalthilfegesetz ermöglicht nur einen Rechtsanspruch auf Beratung und Schutz für betroffene Frauen von geschlechtsspezifischer Gewalt. Angesichts der bereits heute bestehenden Unterversorgung spezialisierter Schutzunterkünfte und der prekären Finanzierung der Fachberatungs- und Unterstützungsstrukturen ist dies besonders kritisch zu sehen. Der Bedarf wird perspektivisch weiter steigen. Gleichwohl fehlen gesetzliche Vorkehrungen, um eine bedarfsgerechte Unterbringung und Unterstützung aller Betroffenen sicherzustellen.

Anzumerken bleibt schließlich, dass der Regierungsentwurf an der Verlagerung des Tatbestands der Zwangsprostitution (§§ 179, 179a StGB-E) in den 13. Abschnitt des StGB festhält. Diese Einordnung ist aufgrund des sachlichen Bezugs zu den Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung nachvollziehbar. Wie bereits in unserer Stellungnahme ausgeführt, führt dies zu Abgrenzungs- und Verweisungsproblemen in einem ohnehin komplexen Regelungsbereich. Die negativen Auswirkungen dieser systematischen Entscheidung zeigen sich bereits bei den Folgeverweisungen in § 13 SGB XIV-E. Anders als die §§ 232 ff. StGB-E wird die Zwangsprostitution dort nicht (mehr) als Regelbeispiel der psychischen Gewalt erfasst. Dies birgt die Gefahr von Rechtsunsicherheiten und einer uneinheitlichen Rechtsanwendung im Kontext verschiedener Ausbeutungsformen.

3 Fazit

Insgesamt enthält der Regierungsentwurf zahlreiche begrüßenswerte Änderungen und greift verschiedene Forderungen des KOK auf. Besonders hervorzuheben ist die Neufassung des Non-Punishment-Prinzips in § 154g StPO-E sowie die umfassende Neuordnung und Weiterentwicklung der Straftatbestände im Bereich Menschenhandel und Ausbeutung. Ob die vorgesehenen Änderungen tatsächlich zu einer spürbaren Verbesserung der Strafverfolgung und des Schutzes der Betroffenen beitragen, wird sich erst in der praktischen Anwendung durch Staatsanwaltschaften und Gerichte zeigen.

Gleichzeitig wurden wesentliche Anpassungen, die für einen wirksamen und umfassenden Schutz von Betroffenen erforderlich wären, nicht umgesetzt. Insbesondere im Bereich der Betroffenenrechte bleibt der Regierungsentwurf hinter den Anforderungen zurück und führt teilweise zu einer Verschlechterung gegenüber dem Referentenentwurf. Dies betrifft insbesondere den Zugang zu aufenthaltsrechtlichen und entschädigungsrechtlichen Ansprüchen sowie die fehlende Stärkung von Unterstützungs- und Schutzstrukturen.

Der Regierungsentwurf wird damit dem umfassenden Schutz- und Unterstützungsansprüchen von Betroffenen im Rahmen der Richtlinie (EU) 2024/1712 nicht ausreichend gerecht. Die bestehenden Defizite sollten im weiteren Gesetzgebungsverfahren dringend korrigiert werden, um die Rechte von Betroffenen des Menschenhandels und der Ausbeutung zu stärken.

Berlin, 14.07.2026