



## Stellungnahme Nr. 35 Juni 2026

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

#### Mitglieder des Ausschusses Strafrecht (Strauda):

RAin Dr. Carolin Arnemann (Berichterstatlerin)  
RA Prof. Dr. Jan Bockemühl  
RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm  
RA Prof. Dr. Björn Gercke  
RA Dr. Mayeul Hiéramente  
RA Thomas C. Knierim  
RA Dr. Daniel M. Krause  
RAin Theres Kraußlach  
RA Prof. Dr. Holger Matt (Vorsitzender)  
RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus  
RA Prof. Dr. Tido Park  
RAin Dr. Hellen Schilling  
RA Dr. Jens Schmidt (Berichterstatter)  
RAin Dr. Annette von Stetten (Berichterstatlerin)

RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin, Bundesrechtsanwaltskammer

**Verteiler:** Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Bundesministerium des Innern  
Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages  
Justizministerien der Länder  
Innenministerien der Länder  
Finanzministerien der Länder  
Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien  
CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Arbeitsgruppe Recht  
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag  
Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag  
Der Generalbundesanwalt beim BGH  
Bundesgerichtshof  
Rechtsanwaltskammern  
Bund Deutscher Rechtspfleger e.V.  
Bundesnotarkammer  
Bundessteuerberaterkammer  
Bundesverband der Freien Berufe  
Deutscher Anwaltverein  
Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit e.V.  
Deutscher Juristinnenbund e.V.  
Deutscher Notarverein  
Deutscher Richterbund  
Deutscher Steuerberaterverband  
Neue Richtervereinigung e.V.  
Strafverteidigervereinigungen  
Deutsche Strafverteidiger e.V.  
Bund Deutscher Kriminalbeamter  
Wirtschaftsprüferkammer  
Institut der Wirtschaftsprüfer  
Redaktionen der NJW, Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis,  
Otto Schmidt Verlag, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag,  
Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht,  
Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht,  
wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Zeitschrift HRR-Strafrecht,  
Kriminalpolitische Zeitschrift,  
FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, Tagesspiegel, LTO, Der Spiegel,  
Focus, Die ZEIT, dpa

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 167.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten<sup>1</sup> gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

## Stellungnahme

Der am 27. Mai 2026 vom Bundeskabinett beschlossene Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712<sup>2</sup> übernimmt die im Referentenentwurf<sup>3</sup> (s. hierzu BRAK-Stellungnahme Nr. 59/2025<sup>4</sup>) vorgesehenen Reformansätze im Wesentlichen unverändert. Zugleich konkretisiert er die gesetzgeberischen Zielsetzungen und stellt deutlicher heraus, dass nicht allein die Bekämpfung sexueller Ausbeutung, sondern die wirksamere Verfolgung sämtlicher Formen von Ausbeutung – insbesondere auch von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit – im Mittelpunkt des Vorhabens steht.<sup>5</sup> Darüber hinaus verfolgt der Entwurf das Ziel, die Praxistauglichkeit und Anwendbarkeit der einschlägigen Strafvorschriften zu verbessern.<sup>6</sup>

Der Regierungsentwurf sieht insbesondere die Erweiterung des Menschenhandelstatbestands auf Ausbeutung im Zusammenhang mit Leihmutterschaft, Adoption und Zwangsheirat, die Einführung einer allgemeinen Nachfragestrafbarkeit für sämtliche Formen des Menschenhandels, eine grundlegende Neustrukturierung der §§ 232 ff. StGB, die Neuordnung der Tatbestände zur sexuellen Ausbeutung sowie zusätzliche Schutzvorschriften zugunsten von Kindern und Jugendlichen vor.

Die Bundesrechtsanwaltskammer hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf<sup>7</sup> hervorgehoben, dass die Bekämpfung des Menschenhandels, die Stärkung der Opferrechte und die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben uneingeschränkte Unterstützung verdienen. Auch aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer sind die geltenden Tatbestände des Menschenhandelsstrafrechts teilweise unübersichtlich, systematisch inkonsistent und in ihrer praktischen Anwendung erschwert. Die beabsichtigte Neuordnung und Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Gleichwohl wirft auch der Regierungsentwurf in mehreren Punkten erhebliche dogmatische, systematische und kriminalpolitische Fragen auf. Die nachfolgenden Regelungen sollten im weiteren Gesetzgebungsverfahren präzisiert und teilweise überarbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

<sup>2</sup> [\\*Regierungs-Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie \(EU\) 2024/1712.](#)

<sup>3</sup> [Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie \(EU\) 2024/1712.](#)

<sup>4</sup> [BRAK-Stellungnahme 59/2025](#)

<sup>5</sup> RegE S. 39, 50.

<sup>6</sup> RegE S. 1.

<sup>7</sup> [BRAK-Stellungnahme 59/2025.](#)

## 1. Menschenhandel (§ 232 StGB-E)

Der Regierungsentwurf verfolgt das Ziel, den Tatbestand des Menschenhandels in § 232 StGB-E<sup>8</sup> zu vereinfachen und zugleich die durch die Änderungsrichtlinie vorgegebenen Ausbeutungsformen der Leihmutterschaft, Adoption und Zwangsheirat einzubeziehen.<sup>9</sup>

Positiv hervorzuheben ist, dass der Regierungsentwurf nunmehr mit § 232 Abs. 3 StGB-E eine ausdrückliche Umschreibung der Ausbeutungsformen enthält und dadurch gegenüber dem Referentenentwurf zu einer stärkeren Konturierung des Tatbestands beiträgt. Die bereits in der BRAK-[Stellungnahme Nr. 59/2025](#)<sup>10</sup> geäußerten Bedenken hinsichtlich der Reichweite und Systematik des Menschenhandelstatbestands werden dadurch jedoch nicht ausgeräumt.

Insbesondere begegnet die Einbeziehung von Zwangsheirat, Leihmutterschaft und unzulässigen Adoptionskonstellationen weiterhin erheblichen Bedenken. Der klassische Menschenhandelstatbestand dient dem Schutz vor wirtschaftlicher oder sexueller Ausbeutung. Die neu aufgenommenen Sachverhalte betreffen demgegenüber teilweise andere Schutzgüter, insbesondere die persönliche Freiheit, die Selbstbestimmung und den Schutz familiärer Beziehungen. Dadurch droht eine Vermischung unterschiedlicher Deliktsstrukturen und Schutzrichtungen. Die Grenzen zwischen Menschenhandel einerseits sowie Freiheits- und Selbstbestimmungsdelikten andererseits werden zunehmend unscharf. Dies kann zu erheblichen Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis führen.

## 2. Gleichstellung aller Ausbeutungsformen

Der Regierungsentwurf verfolgt das Ziel, Arbeitsausbeutung stärker in den Fokus der Strafverfolgung zu rücken.<sup>11</sup> Dieses Anliegen ist grundsätzlich zu begrüßen. Soll die Gleichwertigkeit sämtlicher Ausbeutungsformen jedoch tatsächlich verwirklicht werden, müsste sich dies auch in einer konsistenten Ausgestaltung der Strafrahmen und Qualifikationstatbestände widerspiegeln. Dies gelingt im Regierungsentwurf nicht. Nicht nachvollziehbar erscheint insbesondere die unterschiedliche Bewertung qualifizierter Formen der sexuellen Ausbeutung (§ 179 Abs. 4, 5 StGB-E) und der Arbeitsausbeutung (§ 232 Abs. 1 Nr. 2-4, Abs. 4, 5 StGB-E). Während für die qualifizierte Zwangsprostitution nach § 179 Abs. 5 StGB-E in bestimmten Fällen eine Mindestfreiheitsstrafe von zwei Jahren vorgesehen ist, verbleibt es bei der qualifizierten Zwangsarbeit nach § 232b Abs. 5 StGB-E bei einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr. Eine überzeugende Begründung für diese Differenzierung lässt sich weder dem Normtext noch der Entwurfsbegründung entnehmen. Wenn der Gesetzgeber sämtliche Formen der Ausbeutung gleichermaßen bekämpfen will, sollte überprüft werden, ob die Strafrahmen systematisch aufeinander abgestimmt sind und die tatsächliche Gleichwertigkeit der geschützten Rechtsgüter hinreichend berücksichtigen.

## 3. Zwangsprostitution (§ 179 StGB-E)

Zu begrüßen ist, dass der Regierungsentwurf im Vergleich zum Referentenentwurf in § 179 Abs. 1 Nr. 2 StGB-E den Begriff der Ausbeutung durch einen Verweis auf § 232 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 StGB-E konkretisiert. Da der Regierungsentwurf zugleich in § 232 Abs. 2 S. 1 StGB-E den Begriff der

---

<sup>8</sup> RegE S. 24.

<sup>9</sup> RegE S. 25.

<sup>10</sup> Dort S. 5 ff.

<sup>11</sup> RegE S. 50.

Ausbeutung legaldefiniert, erscheinen die Regelungen im Vergleich zum Referentenentwurf nunmehr stimmig und überzeugend.

Ebenfalls sachgerecht ist die Klarstellung, dass künftig auch solche ausbeuterischen sexuellen Handlungen strafbar sein sollen, die nicht unmittelbar *an* oder *vor* dem Täter oder einer dritten Person vorgenommen werden, sondern *für* den Täter oder einen Dritten erfolgen. Dadurch werden bestehende Strafbarkeitslücken geschlossen, etwa in Konstellationen, in denen Opfer zur Herstellung von Bild- oder Videoaufnahmen sexuellen Inhalts veranlasst werden. Die Anpassung trägt den tatsächlichen Erscheinungsformen moderner Ausbeutung Rechnung und ist daher zu begrüßen.

#### **4. Nachfragestrafbarkeit (§§ 181, 232a StGB-E)**

Die Bekämpfung der Nachfrage nach ausbeuterischen Leistungen ist ein legitimes kriminalpolitisches Ziel und entspricht zudem den unionsrechtlichen Vorgaben. Gleichwohl bestehen weiterhin erhebliche Bedenken hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Nachfragestrafbarkeit.

Bereits in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf hat die Bundesrechtsanwaltskammer darauf hingewiesen, dass zweifelhaft erscheint, ob die Ausweitung der Strafbarkeit auf Nachfragende tatsächlich geeignet ist, Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit wirksam zu bekämpfen. Die bisherigen Erfahrungen mit vergleichbaren Nachfragestrafbarkeiten zeigen erhebliche Nachweis- und Vollzugsprobleme.

Hinzu kommt, dass die vorgesehene Regelung im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung in § 181 Abs. 2 StGB-E in subjektiver Hinsicht Leichtfertigkeit ausreichen lässt, während in § 232a StGB-E nur Handeln in Absicht oder bei sicherem Wissen<sup>12</sup> strafbar ist. Für diese Differenzierung ist kein sachlicher Grund ersichtlich. Zudem wirft die Regelung erhebliche Fragen hinsichtlich der Reichweite der erforderlichen Sorgfaltspflichten auf. Unklar bleibt insbesondere, welche Sorgfaltspflichten gemeint sind. Die Gefahr erheblicher Rechtsunsicherheit liegt nahe.

#### **5. Wegfall der Kronzeugenregelung**

Im Vergleich zum Referentenentwurf sieht der Regierungsentwurf nunmehr keine Kronzeugenregelung in § 181 Abs. 3 StGB-E mehr vor und beruft sich insoweit auf die sehr geringe praktische Bedeutung der Regelung sowie den europarechtlichen Vorgaben in Art. 18a der EU-Menschenhandelsrichtlinie.<sup>13</sup> Bereits in der BRAK-Stellungnahme Nr. 59/2025 wurde dargelegt, dass sich die praktische Bedeutung einer solchen Regelung zwar nicht ohne weiteres erschließt. Gleichwohl könnte eine entsprechende Anreizstruktur dazu beitragen, laufende Ausbeutungssituationen aufzudecken und weitere Straftaten zu verhindern. Sollte der Gesetzgeber eine solche Regelung weiterhin für sinnvoll erachten, sollte sie nicht auf den Bereich der sexuellen Ausbeutung beschränkt bleiben, sondern sämtliche Ausbeutungsformen erfassen. Nur so ließe sich eine einheitliche Anreizwirkung auf der Nachfrageseite erreichen.

#### **6. Verfahrensrechtliche Privilegierung für Opfer (§ 154g StPO-E)**

Im Gegensatz zum Referentenentwurf sieht der Regierungsentwurf mit § 154g StPO-E die Möglichkeit vor, Verfahren gegen Opfer von Menschenhandel einzustellen, wenn diese Straftaten unter dem Einfluss der Ausbeutungssituation begangen haben. Die Stärkung des Non-Punishment-Prinzips wird ausdrücklich begrüßt, denn Opfer von Menschenhandel befinden sich häufig in Situationen massiver Abhängigkeit und Fremdbestimmung. Mit der Möglichkeit der Verfahrenseinstellung in diesen Fällen

---

<sup>12</sup> RegE S. 48.

<sup>13</sup> RegE S. 37.

wird die Opferperspektive stärker in den Mittelpunkt des Strafverfahrens gerückt; eine Strafverfolgung wegen Taten, die unmittelbar auf die Ausbeutungssituation zurückzuführen sind, würde dem Ziel eines wirksamen Opferschutzes widersprechen.

Allerdings bleiben zentrale Tatbestandsvoraussetzungen unklar. So stellt sich die Frage, ob § 154g Abs. 1 Nr. 1 StPO-E einen bestimmten Grad der Abhängigkeit oder Zwangssituation voraussetzt. Ebenso bedarf der erforderliche Zusammenhang i.S.d. § 154g Abs. 1 Nr. 2 StPO-E zwischen der Ausbeutungssituation und der begangenen Straftat Tat i.S.d. § 154g Abs. 1 Nr. 1 StPO-E näherer Konkretisierung. Insbesondere sollte klargestellt werden, ob eine bloße Mitursächlichkeit genügt oder ein strenger Kausalzusammenhang verlangt wird.

## **7. Fehlende kriminalpolitische Grundlage**

Der Regierungsentwurf intendiert, die Strafandrohungen in wesentlichen Bereichen zu erhöhen, um „Täterinnen und Täter noch effektiver strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen“.<sup>14</sup>

Eine solche Verschärfung strafrechtlicher Sanktionen bedarf jedoch einer nachvollziehbaren kriminalpolitischen Grundlage. Der Entwurfsbegründung lässt sich bislang nicht entnehmen, dass bestehende Vollzugsdefizite auf unzureichende Strafraumen zurückzuführen wären oder dass die Gerichte die bisherigen Strafraumen regelmäßig ausschöpfen.

Strafrechtliche Verschärfungen sollten nicht allein symbolischen Charakter haben. Vielmehr bedarf es einer belastbaren empirischen Grundlage, die erkennen lässt, weshalb die bestehenden Strafandrohungen zur wirksamen Bekämpfung des Menschenhandels nicht ausreichen. Eine entsprechende Begründung bleibt der Entwurf bislang schuldig.

## **8. Evaluation**

Die im Regierungsentwurf vorgesehene wissenschaftliche Evaluation der Reform ist ausdrücklich zu begrüßen.

Gerade angesichts der weitreichenden strukturellen Änderungen, der Einführung neuer Tatbestände sowie der erheblichen Erweiterung der Nachfragestrafbarkeit erscheint eine unabhängige Untersuchung der praktischen Auswirkungen unverzichtbar. Sie kann dazu beitragen, Vollzugsprobleme frühzeitig zu identifizieren und gegebenenfalls erforderliche gesetzgeberische Nachsteuerungen vorzunehmen.

Aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer sollte dabei insbesondere untersucht werden,

- ob die Neuordnung der Tatbestände tatsächlich zu einer besseren Anwendbarkeit in der Praxis führt,
- wie sich die Nachfragestrafbarkeit auf die Verfolgung von Menschenhandel auswirkt,
- ob die Ausweitung des Menschenhandelstatbestands auf neue Ausbeutungsformen praktikabel und dogmatisch tragfähig ist,
- sowie in welchem Umfang das Non-Punishment-Prinzip tatsächlich zur Verbesserung des Opferschutzes beiträgt.

---

<sup>14</sup> RegE S. 1.

Insgesamt stellt der Regierungsentwurf einen wichtigen Schritt zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 und zur Modernisierung des Menschenhandelsstrafrechts dar. Die angestrebte Vereinfachung und Systematisierung der Tatbestände verdient grundsätzlich Zustimmung. Gleichwohl bestehen in zentralen Bereichen weiterhin erhebliche dogmatische, systematische und kriminalpolitische Bedenken, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen werden sollten. Insbesondere die Ausweitung des Menschenhandelstatbestands, die Ausgestaltung der Nachfragestrafbarkeit, die Uneinheitlichkeit der Strafraumen sowie die fehlende empirische Grundlage einzelner Strafschärfungen bedürfen weiterer Prüfung und Präzisierung.

- - -