

10.07.26

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1067. Sitzung am 10. Juli 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 78b Absatz 1 Nummer 1 StGB)

In Artikel 1 Nummer 5 § 78b Absatz 1 Nummer 1 ist die Angabe „und 6 bis 8, jeweils in Verbindung mit Absatz 5 Nummer 1, und § 237“ durch die Angabe „bis 3 und 6 bis 8, jeweils in Verbindung mit Absatz 5 Nummer 1, § 232b Absatz 1 Nummer 1, 2, 5 und 6, jeweils in Verbindung mit Absatz 4 Nummer 1, und den §§ 236 und 237“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 78b StGB-E sieht u. a. das Ruhen der Verjährung bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres des Opfers bei Straftaten gemäß § 232 Absatz 1 Satz 1 StGB-E in Verbindung mit Satz 2 Nummer 1 und 6 bis 8, jeweils in Verbindung mit Absatz 5 Nummer 1 vor. Die Phänomene der Arbeitsausbeutung (§ 232 Absatz 1 Nummer 2 StGB-E) und das Halten in Sklaverei etc. (§ 232 Absatz 1 Nummer 3 StGB-E) sind im § 78b an dieser Stelle jedoch nicht zitiert, ebenso wenig die Zwangsarbeit (§ 232b StGB-E) und der Kinderhandel (§ 236 StGB-E). Minderjährige Opfer dieser Straftaten sind häufig ebenfalls schwer traumatisiert und lange nicht in der Lage, Angaben gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zu machen. Diese Verfahren, die schwere Straftaten zum Nachteil von Minderjährigen zum Gegenstand haben, drohen somit zu verjähren, bevor die Opfer ausreichend stabilisiert beziehungsweise therapiert werden konnten.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 78b Absatz 1 Nummer 1 StGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob § 78b Absatz 1 Nummer 1 StGB-E zu ändern ist, um der Gefahr einer möglichen Verjährung schwerster Straftaten zum Nachteil junger Menschen besser zu begegnen, indem umfassend auf die §§ 179, 232 StGB-E verwiesen wird und die §§ 232b, 236 StGB-E in den Katalog aufgenommen werden.

Begründung:

Nach dem Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass die Verjährung bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres des Opfers auch bei Taten u. a. nach § 179 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 Nummer 1 StGB-E sowie § 232 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 Nummer 1 und 6 bis 8, jeweils in Verbindung mit Absatz 5 Nummer 1 StGB-E ruhen soll. Aufgrund dieser eingeschränkten Verweise sind für diese Straftatbestände nur Taten erfasst, bei denen die Opfer zur Zeit der Tatbegehung unter achtzehn Jahre alt sind.

Die daraus folgende Differenzierung zwischen minderjährigen und volljährigen Opfern überzeugt nicht, insbesondere da eine solche Differenzierung bei anderen in § 78b Absatz 1 Nummer 1 StGB-E aufgeführten Straftatbeständen nicht vorgenommen wird. So wird beispielsweise auf § 177 StGB ohne Einschränkung verwiesen. Überzeugender wäre es daher insbesondere die §§ 179, 232 StGB-E ohne Altersbeschränkung in § 78b Absatz 1 Nummer 1 StGB-E aufzunehmen. Es überzeugt zudem nicht, dass der § 78b Absatz 1 Nummer 1 StGB-E das Ruhen der Verjährung nicht auch für die Straftatbestände nach §§ 232b, 236 StGB-E vorsieht.

Eine entsprechende Erweiterung des Gesetzesentwurf zu § 78b Absatz 1 Nummer 1 StGB-E würde dazu beitragen, einer möglichen Verjährung schwerster Straftaten zum Nachteil junger Menschen zu begegnen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 181 Absatz 1 StGB), Nummer 15 (§ 236 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Satz 1, 2 StGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die §§ 181, 236 StGB-E zu ändern sind, um weitere strafwürdige Fälle abzubilden, indem das Tatbestandsmerkmal des „Entgelts“ um den Begriff der „sonstigen Gegenleistung“ ergänzt wird.

Begründung:

Die §§ 179a, 180a, 181a StGB-E verwenden das Tatbestandsmerkmal des „Entgelts oder sonstigen Gegenleistung“, wohingegen in den §§ 181, 236

StGB-E lediglich der Begriff des „Entgelts“ vorgesehen ist. Ausweislich der insoweit zutreffenden Gesetzesbegründung dient das Tatbestandsmerkmal des „Entgelts oder sonstigen Gegenleistung“ in §§ 179a, 180a, 181a StGB-E der Umsetzung der Vorgaben aus der Richtlinie 2011/92/EU. Aus der Gesetzesbegründung geht zudem hervor, dass durch die gewählte Formulierung auch Fälle erfasst werden sollen, in denen die Gegenleistung beispielsweise in der „Erlangung eines Aufenthaltstitels“, „eines Status, einer Rolle, eines Titels oder Abzeichens im Bereich der Onlinespiele“ oder der „Unterstützung beim Generieren von Abonnentinnen und Abonnenten oder beim Erhalt von Likes etc. im Bereich der Sozialen Medien“ liegt.

In Anbetracht dessen wird für das weitere Gesetzgebungsverfahren um Prüfung gebeten, ob nicht auch in den §§ 181, 236 StGB-E die Nutzung des Begriffs des „Entgelts oder sonstigen Gegenleistung“ sinnvoller ist. Denn auch hier sind strafwürdige Fälle denkbar, in denen eine „Bezahlung“ nicht nur durch den Entgeltbegriff, der legal in § 11 Absatz 1 Nummer 9 StGB definiert ist und „jede in einem Vermögensvorteil bestehende Gegenleistung“ erfasst, abgedeckt ist. Beispielhaft sei hier nur die in der Gesetzesbegründung genannte Verschaffung eines Aufenthaltstitels genannt. Für den Unrechtsgehalt einer Tat nach §§ 181, 236 StGB-E dürfte die Zahlung eines Entgelts in Anbetracht der übrigen Tatbestandsmerkmale von untergeordneter Bedeutung sein. Der Unrechtscharakter einer entsprechenden Tat läge auch bei einer Bezahlung in Form einer sonstigen Gegenleistung vor.

4. Zu Artikel 1 Nummer 14 (§ 232 Absatz 2 Satz 1, Satz 2 Nummer 2 StGB)

Artikel 1 Nummer 14 § 232 Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist die Angabe „rücksichtslos“ durch die Angabe „ohne Rücksicht auf dessen Belange“ zu ersetzen.
- b) In Satz 2 Nummer 2 ist die Angabe „rücksichtslos“ zu streichen.

Begründung:

Die in § 232 Absatz 2 StGB-E gewählte Definition des Begriffs Ausbeutung dürfte zu Auslegungsschwierigkeiten in der Praxis führen. Danach liegt eine Ausbeutung vor, wenn der Täter das Opfer rücksichtslos für seinen eigenen Vorteil oder den Vorteil eines Dritten ausnutzt. Zu Recht verabschiedet sich der Entwurf jedoch von dem rein ökonomisch verstandenen Ausbeutungsgedanken des geltenden Rechts. Ein rein ökonomisch verstandener Ausbeutungsgedanke widerspricht dem europäischen Recht. Er macht für zahlreiche Formen des nach der Richtlinie zu bewehrenden Menschenhandels keinen oder nur eingeschränkt Sinn und läuft dem Schutzzweck der Regelung zuwider. Dies gilt insbesondere für die Fälle der Ausbeutung durch rechtswidrige Entnahme von Organen, der Ausbeutung von Leihmutterchaft, der Ausbeutung durch rechtswidrige Adoption oder der Ausbeutung durch Sklaverei.

Im Zusammenhang mit Menschenhandel wird das Merkmal „rücksichtslos“ derzeit in § 232 Absatz 1 Satz 2 StGB zur Definition der Arbeitsausbeutung eingesetzt. Der Bundesgerichtshof interpretiert es subjektiv als ein „übersteigertes Gewinnstreben“ (vgl. BGH, Beschluss vom 20.12.2022 – 2 StR 232/21). Da Intention der Entwurfsverfasser gerade die Abkehr von diesem ökonomischen Ausbeutungsverständnis ist, wird man darauf nicht mehr zurückgreifen können.

Zudem kommt in § 232 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 StGB-E das Merkmal „rücksichtslos“ erneut vor, dabei dürfte es sich jedenfalls um ein redaktionelles Versehen handeln.

Der Verzicht auf das Merkmal „rücksichtslos“ dient u.a. der Objektivierung des Tatbestands und damit Vereinfachung der Rechtsanwendung. Durch das jetzt in der Definition der Ausbeutung in § 232 Absatz 2 StGB-E enthaltene Merkmal „rücksichtslos“ würde unter Berücksichtigung bestehender Rechtsprechung zur Auslegung des Begriffs ein ökonomischer Ausbeutungsbegriff weitergeführt werden.

Zum anderen bestehen im Zusammenhang mit anderen Tatbeständen des StGB (§ 315c Absatz 1 Nummer 2 und § 315d Absatz 1 Nummer 3 StGB) zum Begriff der Rücksichtslosigkeit Auslegungstreitigkeiten, deren Übertragung auf den Tatbestand des Menschenhandels einem weiteren Ziel der gegenständlichen Gesetzesreform, nämlich der Vereinfachung der Rechtsanwendung, zuwiderlaufen würde.

5. Zu Artikel 1 Nummer 14 (§ 232a StGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Inanspruchnahme von Diensten von Opfern des Menschenhandels, der Zwangsarbeit oder anderweitiger Ausbeutung nach § 232a StGB-E äquivalent zu § 181 Absatz 2 StGB E auch dann zu bestrafen ist, wenn eine Person leichtfertig erkennt, dass sie den Dienst einer Person in Anspruch nimmt, die Opfer einer Tat nach den §§ 232 oder 232b StGB-E geworden ist.

Begründung:

Bei der Einführung einer Nachfragestrafbarkeit handelt es sich um ein zentrales Element der umzusetzenden EU-Richtlinie. Der Nachweis, dass eine Person tatsächlich wusste, dass sie den Dienst einer Person in Anspruch nimmt, die Opfer einer Tat nach den §§ 232 oder 232b StGB-E geworden ist, wird jedoch in der Praxis fast nie zu erbringen sein.

6. Zu Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe a (§ 100b Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe e StPO)

In Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe a § 100b Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe e ist die Angabe „des § 177 sowie des § 179 Absatz 1, 4, 5 und 6 zweiter Halbsatz“ durch die Angabe „des § 177, des § 179 Absatz 1, 4, 5 und 6 zweiter Halbsatz, des § 179a Absatz 3, des § 180 Absatz 3 sowie des § 180a Absatz 2“ zu ersetzen.

Begründung:

Mit dem Antrag wird § 100b Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe e StPO zusätzlich um Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung in den Fällen des § 179a Absatz 3 StGB-E, des § 180 Absatz 3 StGB-E und des § 180a Absatz 2 StGB-E erweitert.

Der Gesetzentwurf sieht bisher nur vor, den Tatbestand der Zwangsprostitution, der nunmehr in § 179 StGB-E geregelt ist, von § 100b Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe h StPO in den Buchstaben e zu verschieben.

Die neu geschaffenen Straftatbestände des § 179a StGB-E (Veranlassen sonstiger sexueller Handlungen von Personen unter achtzehn Jahren gegen Entgelt oder gegen sonstige Gegenleistung), des § 180 StGB-E (Ausbeutung bei der Prostitution) und des § 180a StGB-E (Sexuelle Ausbeutung von Personen unter achtzehn Jahren) werden im Gesetzentwurf bei der Änderung des Katalogs des § 100b Absatz 2 StPO nicht berücksichtigt, obwohl in § 179a Absatz 3 StGB-E, in § 180 Absatz 3 StGB-E und in § 180a Absatz 2 StGB-E jeweils besonders schwere Straftaten vorliegen. Die besonders schweren Straftaten in § 179a Absatz 3 StGB-E, § 180 Absatz 3 StGB-E und § 180a Absatz 2 StGB-E weisen einen Unrechtsgehalt auf, der mit dem Unrechtsgehalt der im Gesetzentwurf bei der Änderung des Katalogs des § 100b Absatz 2 StPO berücksichtigten Straftatbestände in § 179 Absatz 1, 4, 5 und 6 zweiter Halbsatz StGB-E vergleichbar ist. Auch sonst sind keine Unterschiede zwischen § 179a Absatz 3 StGB-E, § 180 Absatz 3 StGB-E und § 180a Absatz 2 StGB-E einerseits und § 179 Absätze 1, 4, 5 und 6 zweiter Halbsatz StGB-E andererseits ersichtlich, die eine unterschiedliche Behandlung begründen könnten. Für eine Gleichbehandlung spricht auch, dass die Vergleichbarkeit der jeweils erfassten Verhaltensweisen auch darin zum Ausdruck kommt, dass die Vorschriften in den Qualifikationstatbeständen der gewerbs- und bandenmäßigen Begehung nach § 179 Absatz 4 Nummer 2, § 180 Absatz 3 Nummer 1 und § 180a Absatz 2 Nummer 2 StGB-E jeweils gemeinsam genannt sind.

7. Zu Artikel 2 Nummer 3a – neu – (§ 100g Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe d, g StPO)

Nach Artikel 2 Nummer 3 ist die folgende Nummer 3a einzufügen:

„3a. § 100g Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Buchstabe d wird die Angabe „§ 177,“ durch die Angabe „§177 sowie § 179 Absatz 1, 4, 5 und 6 zweiter Halbsatz,“ ersetzt.
- b) Buchstabe g wird wie durch folgenden Buchstaben g ersetzt:
„g) Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen der §§ 232 Absatz 1, 5 und 6, § 232b Absatz 1, 4, 5 und 6 zweiter Halbsatz, des § 233 Absatz 2, 234a Absatz 1, 2, §§ 239a, 239b,“

Begründung

In § 100g Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe d und g StPO sind aufgrund der geplanten Änderungen im StGB Folgeanpassungen erforderlich, damit die Verweisungen auf relevante Straftatbestände im StGB korrekt bleiben. Die Folgeanpassungen orientieren sich an den geplanten Änderungen in § 126 Absatz 1 und § 138 Absatz 1 StGB-E bzw. in § 100a Absatz 2 Nummer 1 und § 100b Absatz 2 Nummer 1 StPO-E, soweit auf dieselben Tatbestände verwiesen wird. Dementsprechend wird insbesondere der Tatbestand der Zwangsprostitution, der nicht mehr als Straftat gegen die persönliche Freiheit, sondern als Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung ausgestaltet ist, von § 100g Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe g in Buchstabe d verschoben.

Darüber hinaus ist es erforderlich, in § 100g Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe d bzw. g StPO weitere Tatbestände aus dem Gesetzentwurf aufzunehmen. Dies sind namentlich

- § 179 Absatz 1 StGB-E,
- § 232 Absatz 1, 5 und 6 StGB-E,
- § 232b Absatz 1 StGB-E und
- § 233 Absatz 2 StGB-E.

Diese Anpassung ist analog zur Anpassung des § 100b Absatz 2 Nummer 1 StPO geboten, um die Strafverfolgungsbehörden vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Telekommunikation für die Vorbereitung und Begehung von Straftaten in die Lage zu versetzen, derartig schwerwiegenden Straftaten auch mit verdeckten Ermittlungsmethoden begegnen und in diesen Fällen Verkehrsdaten erheben zu können. Für solche Delikte, bei denen eine Online-Durchsuchung nach § 100b StPO als ganz besonders schwerwiegender Grundrechtseingriff möglich sein soll, sollte erst recht die Option einer demgegenüber deutlich weniger eingriffsintensiven Verkehrsdatenerhebung bestehen.

8. Zu Artikel 2 Nummer 4 (§ 112a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 StPO)

Artikel 2 Nummer 4 ist zu streichen.

Begründung:

In § 112a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 StPO-E soll künftig allein § 226a Absatz 1 StGB-E, nicht aber dessen neuer Absatz 2 – und damit die Fälle des Verlebens zur weiblichen Genitalverstümmelung – aufgenommen werden. Die Anordnung von Untersuchungshaft wegen des Haftgrunds der Wiederholungsgefahr scheidet demnach in den Fällen der Verleitung zur Verstümmelung weiblicher Genitalien aus.

Die Gesetzesbegründung rechtfertigt dies mit einem Verweis auf die engen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne die Anordnung von Untersuchung wegen Wiederholungsgefahr nur mit der Bewahrung eines besonders schutzbedürftigen Kreises der Bevölkerung vor mit hoher Wahrscheinlichkeit drohenden schweren Straftaten gerechtfertigt werden. Aus diesem Grund komme eine Aufnahme von § 226a Absatz 2 StGB-E in den Katalog des § 112a Absatz 2 StPO nicht in Betracht (vgl. Gesetzesbegründung Buchstabe B zu Artikel 2 Nummer 4).

In der Sache überzeugt dies nicht. Die vorgeschlagene Regelung in § 226a Absatz 2 StGB-E sieht einen Strafraum von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vor. Sie würde sich daher systematisch stimmig in den Katalog des § 112a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 StPO einfügen, der bereits jetzt mit § 263 StGB und § 29 Absatz 1 Nummer 1 BtMG Delikte mit im Wesentlichen identischer Strafandrohung enthält. Der Unrechtsgehalt der neuen Bestimmung rechtfertigt in jedem Fall seine Aufnahme in den Straftatenkatalog des § 112a StPO, zumal sein Schutzgut die körperliche Unversehrtheit ist. Den besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen ist im Übrigen durch die weiteren strengen Voraussetzungen der Norm ausreichend Rechnung getragen.

9. Zu Artikel 2 Nummer 4 (§ 112a StPO)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob für Menschenhandel (§ 232 StGB-E), sexuelle Ausbeutung (§§ 180 und 180a StGB-E), Zwangsprostitution (§ 179 StGB-E), Zwangsarbeit (§ 232b StGB-E) und Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB-E) der Haftgrund der Wiederholungsgefahr begründet werden kann.

Begründung:

Bei den genannten Straftaten handelt es sich um schwere Straftaten, deren Op-

fer aus einem besonders schutzbedürftigen Kreis der Bevölkerung stammen. Die Täter werden zudem in vielen Fällen wiederholt tätig.

10. Zu Artikel 2 Nummer 8 (§ 397a Absatz 1 Nummer 1 StPO)

In Artikel 2 Nummer 8 § 397a Absatz 1 Nummer 1 ist nach der Angabe „§§ 177, 179, 232 und 232b des Strafgesetzbuches“ die Angabe „, ein Vergehen nach § 179 Absatz 1 und 232b Absatz 1 des Strafgesetzbuches“ einzufügen.

Begründung:

Aus Opferschutzgesichtspunkten ist zu kritisieren, dass die teilweise „Herunterstufung“ von Tatbeständen zu Vergehen dazu führt, dass die Opfer nicht mehr von §§ 397a Absatz 1 Nummer 1, 406g Absatz 3 StPO erfasst werden.

Im Zuge der Überarbeitung der Tatbestände der Zwangsprostitution und der Zwangsarbeit werden mit dem Gesetzentwurf einheitliche Grundtatbestände geschaffen, die zur besseren Übersichtlichkeit des Regelungsprogramms beitragen sollen. Dabei werden jedoch bisher als Verbrechen ausgestaltete Tatbestandsvarianten, die derzeit in § 232a Absatz 3 und § 232b Absatz 3 StGB geregelt sind mit den Tatvarianten nach § 232a Absatz 1 und § 232b Absatz 1 StGB zusammengeführt und einheitlich in §§ 179 Absatz 1, 232b Absatz 1 StGB-E als Vergehen ausgestaltet. Dies hätte zur Folge, dass für Geschädigte über 18 Jahren dieser Taten – betroffen wären beispielsweise Opfer der Loverboy-Methode, wenn sie von den Tätern durch listige Machenschaften von ihrem sozialen Umfeld getrennt und isoliert werden, um sie anschließend der Prostitution zuzuführen – kein Anspruch auf Beiordnung eines anwaltlichen Beistands nach § 397a StPO mehr besteht, denn § 397a Absatz 1 Nummer 1 StPO knüpft den Beiordnungsanspruch an das Vorliegen eines Verbrechens. In der Folge entfällt angesichts des Zusammenwirkens des § 397a Absatz 1 StPO mit § 406g Absatz 3 StPO auch die Möglichkeit der Beiordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung.

Bei den Opfern von Zwangsprostitution und Zwangsarbeit handelt es sich jedoch um besonders vulnerable Opfergruppen, die insbesondere auf Unterstützung im Strafverfahren angewiesen sind. Praktische Erfahrungen zeigen, dass Menschenhandelsopfer, die bereit sind, in einem Strafprozess auszusagen, für das Verfahren als Zeugen von herausgehobener Bedeutung sind. Gerade die psychosoziale Prozessbegleitung leistet einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Betroffenen und hilft diesen, das Verfahren „durchzustehen“. Gerade Opfern des Menschenhandels sollte diese Unterstützung – auch wenn es sich bei der Tat „nur“ um ein Vergehen handelt – unkompliziert zur Verfügung stehen.