



KRIMINOLOGISCHES  
FORSCHUNGSINSTITUT  
NIEDERSACHSEN E.V.

---

**Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des  
Menschenhandels  
(§§ 232 bis 233a StGB)**

–

**Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse**

**Tillmann Bartsch, Nora Labarta Greven, Johanna Schierholt,  
Laura Treskow, Robert Küster, Lena Deyerling & Bettina Zietlow**

Hannover, 24. September 2021

## A. Gegenstand und Maßstäbe der Evaluation sowie angewendete Methoden

Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN) führte in der Zeit vom 01.11.2020 bis 24.09.2021 eine Evaluation der im Jahr 2016<sup>1</sup> reformierten strafrechtlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels durch. Der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz erteilte Auftrag beinhaltete die Durchführung einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung. Um die Evaluationsstudie anhand objektiver Maßstäbe durchzuführen, wurden zu Beginn Evaluationskriterien festgelegt. Diese bestanden in dem Kriterium

- Grad der Zielerreichung, mit dem angegebenen wird, ob und in welchem Umfang ein vom Gesetzgeber bestimmtes Ziel erreicht wurde.
- Praktikabilität, mittels dessen beurteilt werden soll, inwieweit eine gesetzliche Regelung in der Praxis umgesetzt werden kann.
- Akzeptanz, das dazu dient, Annahme und Umsetzung eines Gesetzes durch die Adressat\*innen, hier die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, zu prüfen.
- nicht beabsichtigte Nebeneffekte, die die Wirkungen der Regelungen entgegen der Intention des Gesetzgebers beeinflussen. Da dieses Kriterium sich für die vorliegende Untersuchung als bedeutungslos erwiesen hat, wird darauf im Folgenden nicht näher eingegangen.

Im Anschluss wurde ein Wirkungsmodell entwickelt. Darin wurden die Ziele der Reform den getroffenen – in Praxis und Literatur vielfach als unzureichend apostrophierten – Maßnahmen gegenübergestellt. Identifiziert wurden ein Oberziel (Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels) und elf Unterziele. So beabsichtigte der Gesetzgeber

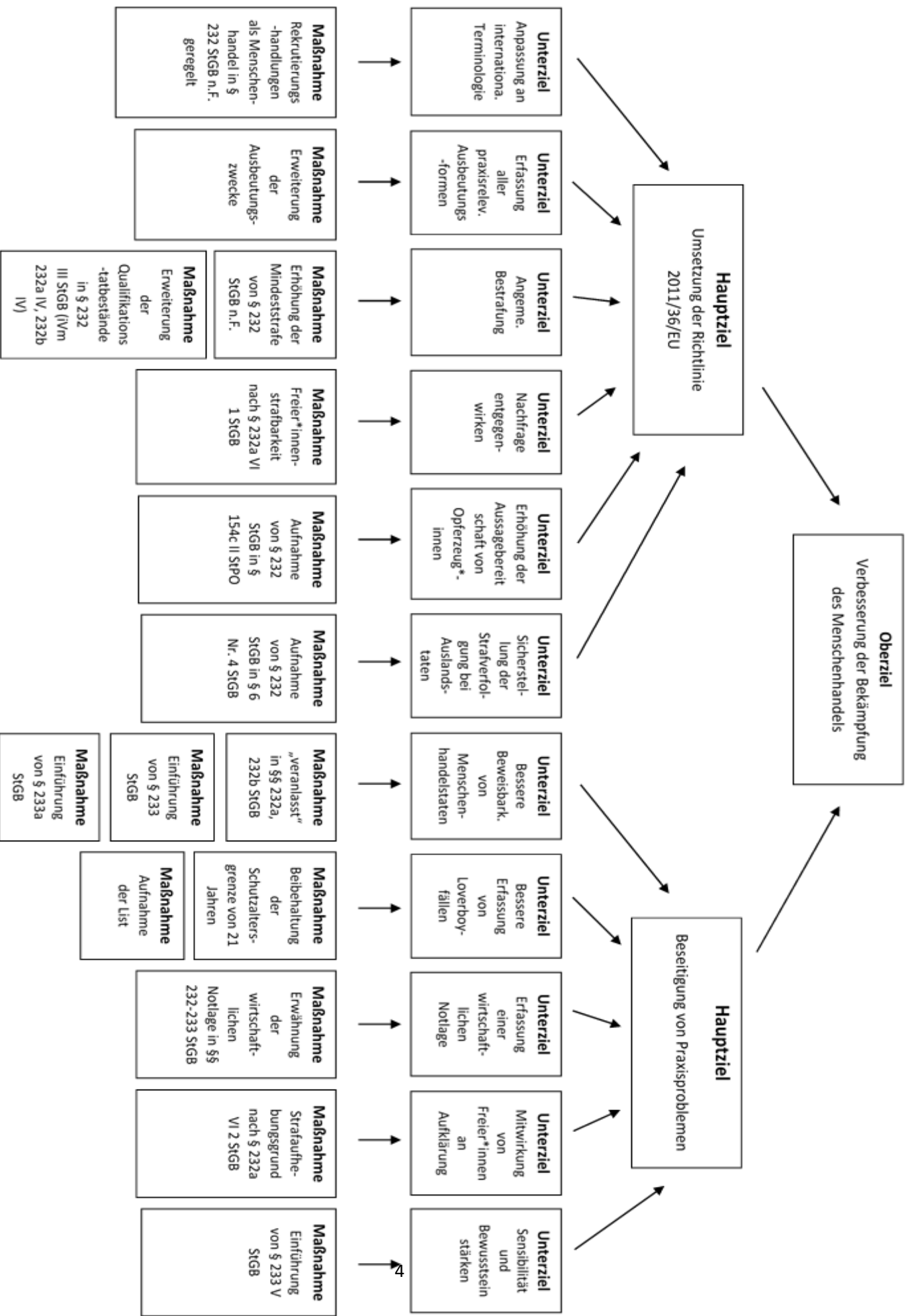
- die Anpassung an die internationale Terminologie des Menschenhandels. Zu diesem Zweck wurden die bislang in § 233a StGB aF unter „Förderung des Menschenhandels“ aufgeführten Tathandlungen in § 232 Abs. 1 S. 1 StGB (an der Spitze der Menschenhandelstatbestände) neu geregelt.
- die Erfassung aller mittlerweile praxisrelevanten Formen der Ausbeutung. Diesem Ziel wurde durch die Erweiterung der Ausbeutungszwecke in den §§ 232, 233 und 233a StGB Rechnung getragen.
- eine angemessenere Bestrafung von Menschenhandelstaten. Hierzu wurden u.a. die Höchstmaße bestimmter Strafraumen von Menschenhandelstatbeständen angehoben.
- der Nachfrage nach Diensten von Personen, die Opfer eines Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung geworden sind, entgegenzuwirken. Dieses Ziel sollte durch Einführung einer sog. Freierstrafbarkeit in § 232a Abs. 6 S 1 StGB Rechnung getragen werden.

---

<sup>1</sup>Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregisters sowie des Achten Buchs Sozialgesetzbuch vom 11.10.2016, BGBl. I Nr. 48, S. 2226.

- die Aussagebereitschaft von Opferzeug\*innen zu erhöhen, was durch Einfügung des § 232 StGB in § 154c Abs. 2 StPO verwirklicht werden sollte.
- die Strafverfolgung von bestimmten Menschenhandelstaten, die im Ausland begangen wurden, sicherzustellen. Diesem Ziel diene die Aufnahme von § 232 StGB in § 6 Abs. 4 StGB.
- die Beweisbarkeit von Menschenhandelstaten zu verbessern. Hierzu änderte der Gesetzgeber eine Formulierung in §§ 232a und 232b StGB. Statt des als schwer nachweisbar geltenden Merkmals „dazu bringt“ wurde das Merkmal „veranlasst“ aufgenommen. Darüber hinaus sollten auch die neu geschaffenen §§ 233, 233a StGB dazu dienen, die Beweisbarkeit von Menschenhandelstaten zu verbessern.
- die sog. Loverboyfälle künftig besser zu erfassen. Zu diesem Zweck nahm der Gesetzgeber das Merkmal „List“ in § 232 Abs. 2 Nr. 1 StGB auf. Außerdem entschied er sich dazu, die Schutzaltersgrenze von 21 Jahren beizubehalten.
- sicherzustellen, dass unter den in mehreren Menschenhandelstatbeständen enthaltenem Begriff „Zwangslage“ auch weiterhin eine sog. wirtschaftliche Notlage gefasst wird. Um dem zu genügen, nahm der Gesetzgeber die Formulierung „*wirtschaftliche Zwangslage*“ in die §§ 232 bis 233 StGB auf.
- die Mitwirkung von Freier\*innen an der Aufklärung von Menschenhandelstaten zu erreichen. Aus diesem Anlass wurde in § 232a Abs. 6 S. 2 StGB ein zwingender Strafaufhebungsgrund für Fälle normiert, in denen sich Freier\*innen nach § 232a Abs. 6 S. 1 StGB strafbar gemacht haben.
- die Sensibilität und das Bewusstsein für schwerwiegende Straftaten wie Menschenhandel, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft zu stärken. Hierzu führte der Gesetzgeber § 233 Abs. 5 StGB, der in bestimmten Fällen das Verschleißen zu Taten des Menschenhandels speziell kriminalisiert, ein.

Ziele und Maßnahmen, die in das Wirkungsmodell Eingang gefunden haben, können anhand der nachstehenden Abbildung nachvollzogen werden:



Um anhand der ausgewählten Kriterien überprüfen zu können, ob das Oberziel und die elf Unterziele erreicht wurden, musste ein multi-methodales Forschungsdesign gewählt werden. Dessen Herzstück bildete eine Analyse von 253 Akten zu Strafverfahren, die in den Jahren 2017 bis 2019 wegen Menschenhandels geführt wurden. Unter den 253 analysierten Strafverfahren befanden sich 221, die eine sexuelle Ausbeutung zum Gegenstand hatten (87,4%), 24, die eine Arbeitsausbeutung betrafen (9,5%), und acht, die wegen der Ausbeutung von Personen bei der Bettelei bzw. bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen geführt wurden (3,2%). Darüber hinaus wurden insgesamt 21 qualitative Interviews mit Polizist\*innen, Staatsanwält\*innen, Richter\*innen, Vertreter\*innen von Fachberatungsstellen und Nebenklagevertreter\*innen geführt, um vertiefende Einblicke in die Strafverfolgung im Bereich des Menschenhandels zu erhalten. Des Weiteren wurden die Polizeiliche Kriminalstatistik, die Strafverfolgungsstatistik sowie die Bundeslagebilder Ausbeutung und Menschenhandel eingehend analysiert. Die Erhebungsphase endete mit einem Workshop, in dem die Ergebnisse der Forschung mit Expert\*innen aus Polizei, Staatsanwaltschaft, Ministerien und von Fachberatungsstellen diskutiert wurden.

Schließlich fiel im Rahmen der Aktenanalyse auf, dass es in Deutschland weit mehr Verfahren geben muss, die wegen Menschenhandels geführt werden, als dies die Bundeslagebilder zu Ausbeutung und Menschenhandel prima facie erkennen lassen. Um diese These zu überprüfen, führte das KFN im Auftrage des BMJV eine ergänzende Studie durch, deren Ergebnisse in einem gesonderten Bericht<sup>2</sup> dargelegt werden.

## **B. Ergebnisse der empirischen Studie**

### **I. Die aktuellen Praxis der Strafverfolgung im Bereich des Menschenhandels**

Der empirische Teil der Untersuchung gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil der Studie dient vor allem dazu, die aktuelle Praxis der Strafverfolgung im Bereich des Menschenhandels zu beschreiben. Diesbezüglich wird in dieser Zusammenfassung (mit Ausnahme des abschließenden Überblicks zu Verfahrensabschlüssen) nur über die Erkenntnisse zu Verfahren berichtet, die eine sexuelle Ausbeutung oder eine Arbeitsausbeutung zum Gegenstand hatten. Die neu aufgenommenen Ausbeutungsformen (Bettelei, Organentnahme und mit Strafe bedrohten Handlungen) fanden sich zu selten in den Akten, als dass hieraus handfeste Schlüsse gezogen werden könnten.

In den Blick genommen wurden im Rahmen der Aktenanalyse zunächst die durch Menschenhandelstaten Geschädigten. Als Kernergebnis kann insoweit festgehalten werden, dass es sich um Geschädigte handelte, die besonders belastet sind. Es sind Menschen, die zumeist aus dem Ausland kommen, daher häufig Probleme haben, sich verständlich zu machen bzw. eine\*n Dolmetscher\*in benötigen, vielfach eine schlechte Ausbildung haben, sich häufig in einer Liebes- oder Abhängigkeitsbeziehung zum\*zur Beschuldigten befinden,

---

<sup>2</sup>Bartsch/Schierholt/Labarta, Evaluation der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB) – Ergänzungsbericht, noch unveröffentlicht, aber an das BMJV übersandt.

von diesem oder anderen Personen zu einem erheblichen Teil unter Druck gesetzt werden und teils auch Angst vor eigener Strafverfolgung haben.

Darüber hinaus imponiert der Befund, dass sich die Betroffenen von sexueller Ausbeutung und Arbeitsausbeutung trotz eben genannter Gemeinsamkeiten auch in wesentlichen Punkten unterscheiden. So waren die Geschädigten der sexuellen Ausbeutung fast durchweg weiblich, die Geschädigten der Arbeitsausbeutung hingegen weit überwiegend männlich. Der Gruppe der besonders Schutzwürdigen, sprich: der unter 21-Jährigen, gehörte bei der sexuellen Ausbeutung die Hälfte aller Betroffenen an. Demgegenüber war bei den Geschädigten der Arbeitsausbeutung nur eine Person unter 21 Jahre alt. Der im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens geführt Streit, ob es angemessen ist, auch bei der Arbeitsausbeutung an der Schutzaltersgrenze festzuhalten, ist daher praktisch bedeutungslos.

Bei der Betrachtung der Herkunft der Geschädigten hat sich gezeigt, dass sowohl die Geschädigten der sexuellen Ausbeutung als auch die der Arbeitsausbeutung überwiegend aus Ländern in Osteuropa stammten; bemerkenswert ist allerdings auch, dass man bei einer Gesamtbetrachtung der Geburtsorte zu dem Schluss kommen muss, dass die Menschen, die in Deutschland als Geschädigte eines Menschenhandels geführt werden, aus allen Teilen der Welt zu uns gekommen sind. Für die Strafverfolgungspraxis ist dies wahrscheinlich ein Problem, weil man auf Menschen verschiedenster Nationalitäten vorbereitet sein muss.

Auffällig war überdies, dass zwar viele Betroffene im Laufe des Strafverfahrens irgendeine Unterstützungsmaßnahme erhielten. Zuallermeist bestand diese aber lediglich darin, dass den Menschen ein Dolmetscher zur Seite gestellt wurde. Häufiger wurden die Geschädigten darüber hinaus vorübergehend untergebracht, damit sie „ein Dach über dem Kopf“ hatten, und an eine Beratungsstelle vermittelt. Sehr selten fanden sich in den Akten hingegen Hinweise darauf, dass den Betroffenen ein kurzfristiger Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG) gewährt wurde; das Angebot einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist (§ 59 Abs. 7 AufenthG) wurde laut den Akten gar nicht unterbreitet. Ob dies daran liegt, dass solche ausländerrechtlichen Maßnahmen in den Strafakten nicht vermerkt werden, wie ein\*e Teilnehmer\*in des Abschlussworkshops dies behauptete, konnte im Rahmen dieser Studie nicht überprüft werden.

Die wegen Menschenhandels Beschuldigten sind überwiegend männlich und weit überwiegend über 21 Jahre alt. Auch bei der Betrachtung ihrer Herkunft zeigte sich, dass der Großteil aus osteuropäischen Ländern stammte. Zugleich gilt aber auch für die Beschuldigten, dass man bei ihnen eine Vielzahl an Geburtsorten und Nationalitäten findet, die sich auf verschiedenste Länder der Welt verteilen.

Besondere Beachtung fand das Einlassungsverhalten der Beschuldigten. Hier wurde deutlich, dass im Ermittlungsverfahren der Großteil die vorgeworfenen Taten komplett bestreitet, während im Hauptverfahren die meisten Angeklagten gestehen.

Die Branche, in denen die Menschenhandelstaten begangen wurde, war bei der sexuellen Ausbeutung – wenig überraschend – der Bereich der sexuellen Dienstleistung. Bei der Arbeitsausbeutung dominierte insoweit das Baugewerbe, gefolgt vom Au Pair-Bereich und der Gastronomie.

Bei der Analyse des Strafverfahrens wurde offenbar, dass die Polizei nur zu einem sehr geringen Teil Fälle des Menschenhandels aufgrund proaktiver Ermittlungen bekannt werden. Weit überwiegend werden der Polizei die Fälle in Form von Anzeigen zugetragen. Im Vergleich mit den Ergebnissen einer früheren Studie des KFN aus dem Jahr 2018<sup>3</sup> ist dabei für die sexuelle Ausbeutung deutlich geworden, dass sich der Anteil der Fälle, in denen der Polizei Menschenhandelstaten durch proaktive Ermittlungstätigkeiten bekannt werden, erheblich vermindert hat.

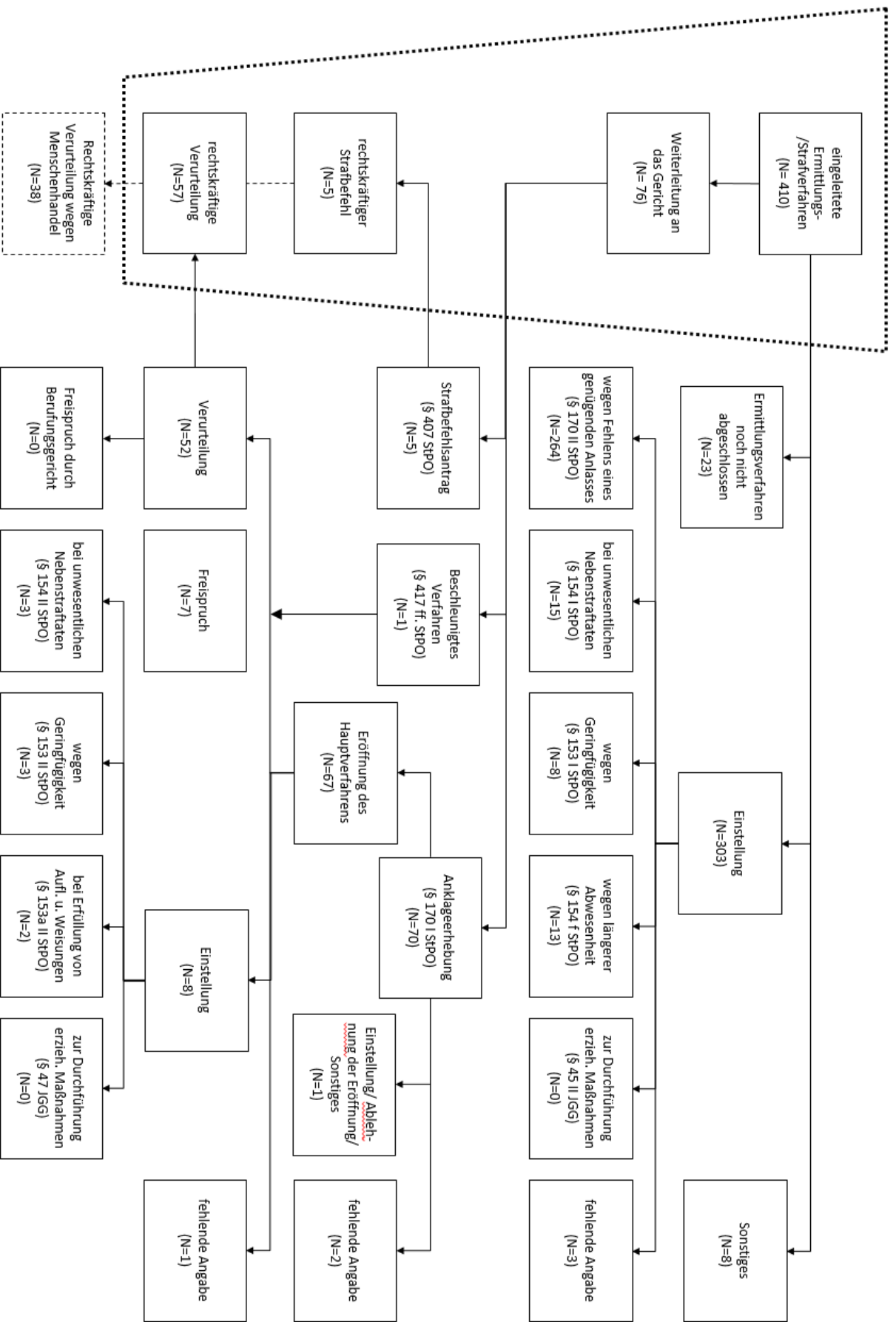
Erkennbar geworden ist überdies die Bedeutung einer konsistenten Aussage von Opferzeug\*innen für den Verfahrensausgang. So führten von 251 Fällen, in denen Opferzeug\*innen gehört wurden, nur 6% zu einer Verurteilung, wenn das Opfer nicht konsistent aussagte. War hingegen eine konsistente Aussage gegeben, erfolgte in 19,6% der Fälle eine Verurteilung.

Des Weiteren wurde im Rahmen einer Berechnung von Korrelationskoeffizienten erkennbar, dass jedenfalls ein schwach positiver Zusammenhang zwischen dem Alter der Geschädigten (unter 21 Jahre) und einer Verurteilung besteht. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass bei diesen Geschädigten die Verurteilung leichter gelingt, weil die Menschenhandelstatbestände bei ihnen nicht den Nachweis einer Schwächesituation verlangen. Außerdem konnten mittelstarke bzw. schwächere positive Zusammenhänge zwischen einer richterlichen Vernehmung im Ermittlungsverfahren und einer Verurteilung sowie dem Vorhandensein von Unterstützungsmaßnahmen für das Opfer und einer Verurteilung ermittelt werden.

Besondere Bedeutung kam in diesem Teil der Frage nach den Verfahrensausgängen zu. Hierüber gibt die nachstehende Abbildung in Form des in der Kriminologie beliebten *Trichter- bzw. besser: Filtermodells* Auskunft. Es zeigt zunächst, dass ausweislich der Akten, die dem KFN übersandt wurden, 410 Ermittlungsverfahren gegen Beschuldigte eingeleitet wurden. Hiervon konnten 23 nicht ausgewertet werden, weil die Verfahren noch nicht abgeschlossen waren. Der Großteil der auswertbaren Verfahren wurde eingestellt (303 Verfahren) oder aus sonstigen Gründen beendet (8 Verfahren). Eine Weiterleitung an das Gericht erfolgte bei lediglich 76 Verfahren; sie mündeten u.a. in sieben Freisprüche, acht Einstellungen, fünf rechtskräftige Strafbefehle und 52 (weitere) rechtskräftige Verurteilungen. Dabei erfolgte in 38 Verfahren eine Verurteilung wegen Menschenhandels, im Übrigen wurden die verurteilten Angeklagten, die zunächst einer Tat nach den §§ 232 bis 233a StGB beschuldigt worden waren, wegen anderer Delikte geahndet.

---

<sup>3</sup>Zietlow/Baier, Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung in Deutschland. Ergebnisse einer Aktenanalyse zu polizeilich registrierten Fällen der Jahren 2009 bis 2013, KFN – Forschungsbericht Nr. 136, Hannover 2018.





## II. Bewertung der Prüfkriterien

Im zweiten Teil der empirischen Untersuchung wurden die Prüfkriterien auf die Reform angewendet.

### 1. Zielerreichungsgrad

Begonnen wurde mit dem Kriterium „Grad der Zielerreichung“. Dabei wurden zunächst die Unterziele analysiert; nicht möglich bzw. sinnvoll war dies indes bei den Unterzielen „Anpassung an internationale Terminologie“, „angemessenere Bestrafung“ und „Erfassung einer wirtschaftlichen Notlage“. Denn diese Ziele hatte der Gesetzgeber bereits mit der Vornahme der gesetzlichen Änderungen erreicht.

Zu prüfen blieb der Zielerreichungsgrad demgemäß für acht Unterziele und das Oberziel.

Hierbei ergab sich Folgendes:

**a)** Das Unterziel **„Erweiterung der Ausbeutungszwecke“** hat der Gesetzgeber nur teilweise erreicht. Zwar sind die besonderen Ausbeutungsformen „Bettelei“, „mit Strafe bedrohte Handlungen“ und „rechtswidrige Organentnahme“ im Rahmen der Gesetzesreform in die Menschenhandelsparagrafen aufgenommen worden. Von einer effektiven Bekämpfung kann bislang jedoch kaum gesprochen werden. Nur sehr wenige Fälle werden überhaupt bekannt, obschon man ein erhebliches Straftatenaufkommen jedenfalls für die Ausbeutungsformen „Bettelei“ und „Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen“ wird vermuten können. Damit hat der Gesetzgeber zwar das Ziel, die besonderen Ausbeutungsformen gesetzlich zu verankern, realisiert. Da jedoch keine ausreichenden strukturellen Veränderungen (Benennung klarer Zuständigkeiten, Schulungen des Personals, Einrichtung von Beratungsstellen für Betroffene) vorgenommen wurden, die für eine effektive Verfolgung notwendig wären, bleiben diese Änderungen bislang ohne nennenswerte Auswirkungen auf die Strafverfolgungspraxis. Das Ziel, die besonderen Ausbeutungsformen nicht nur in das Gesetz zu schreiben, sondern sie auch effektiv zu verfolgen, ist damit nicht erreicht worden.

**b)** Ob die **Nachfrage unter Freier\*innen nach Opfern eines Menschenhandels** (sexuelle Ausbeutung) durch die Reform *gesenkt* worden ist, lässt sich anhand der in der Studie gewonnenen Daten nicht mit letzter Sicherheit beurteilen, aber immerhin tendenziell einschätzen. Sofern Fallzahlen, Strafverfahren und Verurteilungen nach § 232a Abs. 6 S. 1 StGB sich in einem Bereich bewegen, in dem die abschreckende Wirkung eines Straftatbestandes (wenn man davon grundsätzlich ausgehen will) in der Praxis nicht zum Tragen kommt, kann man begründet vermuten, dass die Einführung der Freierstrafbarkeit keine dauerhaft relevante Senkung der Nachfrage zur Folge hatte. Sowohl die Fallzahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik als auch die Zahl der Strafverfahren und Verurteilungen in den analysierten Akten bewegen sich in einem derart niedrigen Bereich, dass das Risiko für eine\*n Freier\*in, wegen einer Tat nach § 232 Abs. 6 S. 1 StGB verfolgt zu werden, gegen Null geht. Eine praktische Relevanz der hier in Rede stehenden Strafnorm wurde auch durch die befragten Expert\*innen nicht berichtet.

Die fehlende praktische Bedeutung der bislang normierten Freierstrafbarkeit wurde indes vom Gesetzgeber bereits erkannt: Kurz vor Abschluss dieses Forschungsprojekts wurden die Anforderungen an die Freierstrafbarkeit durch das Gesetz zur effektiveren Bekämpfung von Nachstellungen und besseren Erfassung des Cyberstalkings sowie Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen Zwangsprostitution vom 10.08.2021<sup>4</sup> abgesenkt: Nunmehr genügt es unter bestimmten Voraussetzungen bereits, dass die Täter\*innen bei der sexuellen Handlung leichtfertig verkennen, dass es sich um ein Opfer von Menschenhandel iSd § 232 Abs. 1 S 1 Nr. 1 StGB, auch in Verbindung mit § 232 StGB, oder von Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 1 bis 5 StGB handelt. Ob mittels dieser Absenkung der Strafbarkeitsvoraussetzungen das Ziel erreicht wird, bleibt abzuwarten.

c) Das Unterziel, **Freier\*innen zur Mitwirkung an der der Aufklärung zu bewegen**, wurde wohl nicht erreicht. Geprüft wurde dies einerseits anhand einer (unergiebig) Analyse statistischer Daten und der zur Verfügung stehenden Strafakten, andererseits durch Befragung von Expert\*innen. Ergeben hat sich Folgendes: In den analysierten Akten wurde der persönliche Strafaufhebungsgrund des § 232a Abs. 6 S. 2 StGB in keinem Fall angewandt. Die Häufigkeit von Freier\*innenaussagen ist zwar im Vergleich zu der früheren KFN-Studie aus dem Jahr 2018 (s.o.) gestiegen, ob und inwieweit hier ein kausaler Zusammenhang mit der Einführung des § 232a Abs. 6 StGB besteht, muss jedoch ebenso offen bleiben wie die Frage, inwieweit die unterschiedlichen Fragestellungen der früheren und der aktuellen Untersuchung die Ergebnisse verzerrt haben. Die Expert\*innen vertraten relativ einstimmig die Meinung, dass Freier\*innen durch die Einführung der Strafbarkeit eher abgeschreckt als durch den Strafaufhebungsgrund motiviert würden, eine Anzeige wegen Menschenhandels zu tätigen. Folglich kann anhand der gewonnenen Daten davon ausgegangen werden, dass das Ziel, Freier\*innen zur Mitwirkung an der Aufklärung von Menschenhandelstaten zu bewegen, kaum erreicht worden sein dürfte.

d) Auch das Ziel, die **Aussagebereitschaft der Opfer zu erhöhen**, dürfte kaum erreicht worden sein. Nicht nur in den analysierten Akten, sondern auch in den Expert\*innengesprächen wurde deutlich, dass der aus diesem Grund modifizierte § 154c Abs. 2 StPO in der Strafverfolgungspraxis nur selten Anwendung findet. Stattdessen weichen Staatsanwälte vorzugsweise auf das ihnen bekannte Terrain anderer Einstellungsvorschriften (§§ 170 Abs. 2, 153 StPO) aus; teilweise wird aber auch gezielt auf § 153a StPO zurückgegriffen, was für die Betroffenen wegen der damit verbundenen Auflagen oder Weisungen nachteilig ist.

e) Zu der Frage, ob **die Sicherstellung der Strafverfolgung bei Auslandstaten** in ausreichendem Maße gelungen ist, hat die Studie – erwartungsgemäß – nur spärliche Befunde erbracht. Sie erlauben keine klare Aussage: Aus der Aktenanalyse konnte insoweit nicht geschöpft werden, weil Taten mit ausländischem Tatort in der Stichprobe nicht enthalten waren, und die Meinungen der Expert\*innen zu der in der Literatur diskutierten Frage, ob die Verfolgbarkeit von Auslandstaten in der momentanen Fassung des § 6 Nr. 4 StGB ausreichend sei, gingen auseinander. Die befragten Richter\*innen und Staatsanwält\*innen sahen kein Problem darin, dass in nämlicher Norm nur § 232 StGB erwähnt wird. Von Polizist\*innen

---

<sup>4</sup>BGBl. I Nr. 53, 3513.

wurde dies teils anders beurteilt. Wirklich klären können wird man dies empirisch nur, wenn man Verfahren, bei denen der Tatort im Ausland lag, einer eingehenden Analyse unterzieht.

f) Schwer tut sich die Praxis auch damit, die sog. **Loverboyfälle** mit dem nunmehr vorhandenen strafrechtlichen Instrumentarium **besser zu erfassen**. Insgesamt entstand sowohl in den Strafverfahrensakten als auch in den durchgeführten Expert\*inneninterviews der Eindruck, dass die Strafverfolgungspraxis zum einen Schwierigkeiten mit dem bislang wenig konturierten Begriff des „Loverboys“, zum anderen mit dem Merkmal „List“, das eigens in § 232 Abs. 2 Nr. 1 StGB aufgenommen wurde, hat. Obwohl Loverboyfälle, wie sie in den Gesetzesmaterialien beschrieben wurden, ein in den Strafverfahrensakten wiederholt auftretendes Phänomen darstellten, wurde nur ein Loverboy nach den dafür vorgesehenen Paragraphen tatsächlich verurteilt. Das Ziel, Loverboyfälle durch die Klarstellung in den Gesetzesmaterialien und die Aufnahme der List in § 232a Abs. 2 Nr. 1 StGB künftig besser ahnden zu können, ist mithin nicht erreicht worden.

g) Um die „erdrückende Bedeutung“ von Opferzeug\*innenaussagen für einen erfolgreichen Abschluss von Menschenhandelsverfahren abzumildern und damit eine **bessere Beweisbarkeit von Menschenhandelstaten** zu erreichen, hat der Gesetzgeber verschiedene Maßnahmen ergriffen. Einerseits wurde die Formulierung von §§ 232a, 232b StGB im Vergleich zur alten Rechtslage geändert, andererseits wurden § 233 StGB und § 233a StGB neu eingeführt. Die Formulierungsänderung hat unter Zugrundelegung aller erhobenen Daten zu keinen Auswirkungen auf die Strafverfolgungspraxis geführt, insbesondere ist nach wie vor kein Tatnachweis mithilfe objektiver Beweismittel möglich. Vielmehr gelingt auch heute eine Verurteilung nur, wenn entweder eine Opferzeug\*innenaussage oder aber eine geständige Einlassung des/der Angeklagten vorliegt. Auch hinsichtlich der Einführung von § 233 und § 233a StGB sprechen alle Daten dafür, dass diese Paragraphen in der Praxis kaum eine Rolle spielen, sodass kaum davon auszugehen ist, dass sich hierdurch die Beweisbarkeit von Menschenhandelstaten verbessert hat.

h) Mit der Einführung des § 233 Abs. 5 StGB, der unter bestimmten Voraussetzungen das Vorschubleisten zu einer Tat nach § 233 Abs. 1 Nr. 1 StGB (im Fall der Ausbeutung der Arbeitskraft durch eine Beschäftigung nach § 232 Abs. 1 S. 2 StGB) unter Strafe stellt, wollte der Gesetzgeber die **Sensibilität und das Bewusstsein für „schwerwiegende Straftaten wie Menschenhandel, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft“** stärken. In der Analyse hat sich indes ergeben, dass es sich bei § 233 Abs. 5 StGB bislang um einen „zahnlosen Tiger“ handeln dürfte, der in der Praxis – wenn überhaupt – höchst selten zur Anwendung kommt. Dass durch eine solche (zahnlose) Norm das Bewusstsein und die Sensibilität für Menschenhandelstaten im Allgemeinen und die Zwangsarbeit bzw. die Ausbeutung der Arbeitskraft im Speziellen nachhaltig geschärft worden sind, ist unwahrscheinlich. Auch dieses vom Gesetzgeber anvisierte Unterziel dürfte daher nicht erreicht worden sein.

i) Mit Hilfe verschiedener Methoden wurde endlich untersucht, ob die Neufassung der Straftatbestände zu einer **Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels** und mithin zum Erreichen des maßgeblichen **Oberziels** der Reform geführt hat. Das Ergebnis liest sich wie folgt:

Die Fallzahlen der PKS und auch die Zahlen zu Menschenhandelsverfahren nach dem Bundeslagebild haben sich nach dem Jahr 2016 zwar verändert; sie sind jedoch – einem seit Jahren zu beobachtenden Trend in diesem Bereich folgend – noch weiter zurückgegangen. Auch ein Vergleich der Verfahrensabschlüsse einer früheren Untersuchung des KFN zum Menschenhandel (s.o.) mit denjenigen aus der vorliegenden Untersuchung erbrachte kein positiveres Bild: Der Anteil an Verurteilungen in Strafverfahren, die wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB aF) bzw. Zwangsprostitution (§ 232a StGB n.F.) geführt worden sind, liegt nach der Reform selbst bei einer optimistischen Betrachtung nicht höher als vor der Reform. Diese Befunde werden durch die befragten Expert\*innen aus der Strafverfolgungspraxis bestätigt. Keiner der befragten Expert\*innen hatte den Eindruck, dass die Reform spürbare positive Auswirkungen auf die Strafverfolgungspraxis gehabt hätte, letztlich sei alles wie zuvor. Insgesamt muss damit festgestellt werden, dass das Oberziel, die Strafverfolgung durch eine Neufassung der strafrechtlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern, nicht erreicht worden ist.

## **2. Praktikabilität**

Im Rahmen der Überprüfung der Praktikabilität der novellierten §§ 232 bis 233a StGB ist in den Expert\*inneninterviews zunächst deutlich geworden, dass die Reform zu einem sehr unübersichtlichen und für die Praxis schwer handhabbarem Normenkomplex geführt hat. Vieles ist aus Sicht der Praktiker\*innen unklar und wenig strukturiert geregelt worden. Die Paragraphen seien höchst komplex und zu wenig mit anderen Vorschriften des StGB abgestimmt worden, wobei insbesondere Probleme in der Abgrenzung zu den §§ 180, 181a StGB angesprochen wurden.

Aber auch innerhalb der §§ 232 bis 233 StGB ist aus Sicht der Praxis ein verwirrendes Normengeflecht entstanden, in dem unterschiedlichste Sachverhalte (sexuelle Ausbeutung und Arbeitsausbeutung) in ein und derselben Norm geregelt worden seien. Als unnötig kompliziert werden zudem qualifizierende Tatbestände angesehen, die mit Verweisungen auf Normen arbeiten, die ihrerseits wiederum auf andere Regelungen Bezug nehmen (s. etwa § 232a Abs. 3 StGB).

Dies alles stellt die Praxis – nachvollziehbar – vor erhebliche Probleme, die im Ergebnis nach der Aussage eines\*einer Staatsanwält\*in dazu führen, dass jedenfalls Rechtsanwender\*innen, die keine Spezialisierung im Feld des Menschenhandels aufweisen, die §§ 232 ff. StGB „*nur mit spitzen Fingern anfass[en]*“.

Nach wie vor stellen die §§ 232 bis 233a StGB die Praxis überdies vor erhebliche Nachweisschwierigkeiten, weil Tatbestandsmerkmale eine subjektive Opferkomponente beinhalten. Ohne Opferzeug\*innenaussage können die Merkmale daher nicht und mit Opferzeug\*innenaussage nur schwer nachgewiesen werden. Dass dabei insbesondere der Nachweis der von den §§ 232 bis 233 StGB vorausgesetzten Schwächesituation schwierig ist, zeigt sich auch in dem (indiziell schon aus der quantitativen Analyse hervorgehenden) Befund, dass es, wie ein\*e Staatsanwält\*in formulierte, für die Praxis „*leichter*“ werde, wenn man „*einen Fall mit unter 21*“ auf den Tisch bekomme. Denn in diesen Fällen muss der Nachweis einer Schwächesituation eben nicht erbracht werden, weil sie durch das Gesetz unwiderleglich vermutet wird.

Insgesamt ist daher festzustellen, dass die Regelungen über den Menschenhandel im Strafgesetzbuch der Praxis erhebliche Probleme bereiten und daher als wenig praktikabel eingestuft werden müssen.

Das strafprozessuale Instrumentarium, das man zur Bekämpfung des Menschenhandels benötigt, scheint hingegen ausreichend zu sein. Moniert wurde allerdings von einigen Praktiker\*innen, dass die § 232b Abs. 1 StGB und §§ 180a, 181a StGB nicht in den Straftatenkatalog des § 100a Abs. 2 StPO aufgenommen wurden.

Schwierigkeiten bereiten die materiell-strafrechtlichen Normen der Praxis freilich auch deshalb, weil es an Spezialkräften fehlt, die im Umgang mit diesen Normen und den Menschen, die von Menschenhandel betroffen sind, ausreichend geschult und erfahren sind. Offenbar hat die Reform der Menschenhandelstatbestände nicht dazu geführt, dass breitflächig Schulungsmaßnahmen ergriffen wurden und Spezialisierungen erfolgt sind. Dies verwundert, da in Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie 2011/26/EU an sich explizit festgelegt ist, dass „die Mitgliedsstaaten [...] die regelmäßige Schulung von Beamten, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern oder potentiellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen,“ zu fördern haben.

Gemindert wird die Praktikabilität der novellierten Regelungen überdies durch Probleme in der Zusammenarbeit mit Behörden anderer Länder; die Zusammenarbeit unter den involvierten nationalen Behörden scheint hingegen recht gut zu funktionieren.

Schließlich wurde auf Probleme in der Strafverfolgung hingewiesen, die durch Probleme in der Umsetzung anderer gesetzlicher Regelungen, die eine Nähe bzw. einen inhaltlichen Bezug zu den §§ 232 bis 233a StGB aufweisen, entstünden. Konkret berichtete ein\*eine Polizist\*in, dass Kreisverwaltungsbehörden in seinem\*ihren Bundesland mehreren Personen eine Anmeldebescheinigung nach Maßgabe des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) erteilt hätten, obwohl zum Zeitpunkt der Anmeldung in polizeilichen Datenbeständen u.a. Hinweise darauf vorlagen, dass die betreffenden Personen bereits als Opfer von Menschenhandel/Zwangsprostitution bekannt waren. Diesbezüglich verdient auch der im Rahmen der Aktenanalyse erzielte Befund Erwähnung, dass immerhin vier Personen, die als Geschädigte einer sexuellen Ausbeutung geführt wurden, bereits vor der Tat als Prostituierte gearbeitet und diese Tätigkeit bei den zuständigen Behörden angemeldet hatten (s.o. Tabelle 05).

Insgesamt ist daher festzustellen, dass die §§ 232 bis 233a StGB zu einer effektiven Bekämpfung des Menschenhandels nur beschränkt brauchbar, mithin wenig praktikabel sind.

### **3. Akzeptanz**

Eindeutige Befunde zur Akzeptanz der hier maßgeblichen Regelungen in der Praxis wurden in der Studie nicht erzielt. Jedoch gibt es verschiedene Indizien, die auf eine wenig ausgeprägte Akzeptanz nämlich Normen in der Praxis hindeuten. Dafür spricht zunächst der Umstand, dass die Regelungen die Praxis aus Sicht der Interviewten vor erhebliche Probleme stellen. Hieraus wird man den Schluss auf eine geringe Akzeptanz ziehen können. Denn mit Normen, die der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten und deren Arbeit erschweren, werden die Rechtsanwender\*innen kaum einverstanden sein. Weitere Indizien können überdies darin

gesehen werden, dass immer weniger Ausbeutungsfälle durch proaktive Ermittlungstätigkeit der Polizei offenbar werden, und sich bei einer qualitativen Analyse polizeilicher Abschlussberichte und staatsanwaltschaftlicher Abschlussentscheidungen im Rahmen der Aktenanalyse ergeben hat, dass die Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels nicht immer mit dem allergrößten Nachdruck geführt werden. Insgesamt kann man daher jedenfalls formulieren, dass es sicher eine große Zahl strafrechtlicher Regelungen gibt, die in der Praxis auf weitaus größere Akzeptanz stoßen, als die §§ 232 bis 233a StGB dies tun.

### **C. Bewertung und Ausblick**

Bei der Interpretation der Ergebnisse dieser Studie muss man berücksichtigen, dass die in Rede stehende Reform noch nicht lange zurückliegt. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass es sich bei manchen Problemen, die offenbar wurden, um Anfangsprobleme handelt, die mit der Zeit noch behoben werden.

Zumindest hat sich aber in den vorhergehenden empirischen Abschnitten gezeigt, dass der Gesetzgeber das Ziel, die strafrechtliche Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern, *bislang* nicht erreicht hat. Abschließend soll daher in Form von fünf Thesen aufgezeigt werden, worin die Ursachen laut dieser Studie liegen und was möglicherweise getan werden kann, um das erstrebenswerte Ziel zu erreichen.

#### ***1. Die Probleme bei der Strafverfolgung resultieren zu einem nicht geringen Teil aus den materiell-strafrechtlichen Vorschriften. Diese Probleme können partiell durch Änderungen der §§ 232 bis 233a StGB behoben werden.***

Die Regelungen der §§ 232 bis 233a StGB haben sich ausweislich der vorliegenden Studie als wenig praktikabel erwiesen. Beklagt wurde von Praktiker\*innen zunächst, dass die getrennte Regelung der Menschenhandelstatbestände und der §§ 180a, 181a StGB zu Abstimmungsproblemen führe und „die Sache“ unnötig verkompliziere. Der Gesetzgeber hat den Umstand, dass die §§ 180a, 181a StGB ihren Platz unverändert im 13. Abschnitt haben, damit begründet, dass er mit einer ggf. erforderlichen Änderung bis zu einer Gesamtreform der sexualstrafrechtlichen Vorschriften warten wolle. Eine solche Reform ist – eine Legislatur später – nicht geschehen, und man wird bezweifeln dürfen, ob sie in der kommenden Legislatur angegangen wird. Daher sollten die erforderliche Einbeziehung und Einpassung der §§ 180a, 181a StGB in das Konzept der Menschenhandelsvorschriften nunmehr angegangen werden.

Die mangelnde Praktikabilität der §§ 232 bis 233a StGB ergibt sich auch aus dem komplexen, teils unzureichend in das System des Strafrechts eingepassten Regelungsgeflecht, das der Gesetzgeber mit der Reform im Jahr 2016 geschaffen hat. Daher sollte über eine Komplexitätsreduktion nachgedacht werden. Insbesondere sollten die verschiedenen Ausbeutungsformen – jedenfalls was die sexuelle Ausbeutung und die Arbeitsausbeutung angeht – nicht mehr in ein und derselben Norm geregelt werden. Dieses Petitum erscheint auch deshalb gerechtfertigt, weil diese Studie verdeutlicht, dass man es bei der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung mit zwei unterschiedlichen Kriminalitätsformen, die überdies sehr unterschiedliche Geschädigte betreffen, zu tun hat. Überlegt werden sollte zudem, ob die neuen Ausbeutungsformen „Bettelei“ und „mit Strafe bedrohte Handlungen“

weiterhin gemeinsam mit der Ausbeutung bei einer Beschäftigung geregelt werden sollten. Entscheidet man sich dafür, sollte auf die neuen Formen – wie ursprünglich geplant –<sup>5</sup> schon in der Überschrift der einschlägigen Tatbestände hingewiesen werden. Nachvollziehbar hat ein\*eine Polizist\*in im Rahmen der Studie darauf hingewiesen, dass kein\*keine Polizeibeamt\*in auf die Idee käme, nach der Ausbeutung von Personen bei der Ausübung der Bettelerei oder der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen in einem Tatbestand zu suchen, der – wie de lege lata § 233 StGB – mit „Ausbeutung der Arbeitskraft“ betitelt ist.

Die hier befürwortete Trennung der verschiedenen Ausbeutungsformen könnte dem Gesetzgeber auch Anlass geben, noch einmal darüber nachzudenken, ob es – wie von Praktiker\*innen moniert – wirklich angemessen ist, für alle Ausbeutungsformen denselben Strafraumen vorzusehen. Schon aus einer eher theoretisch-strafrechtsdogmatischen Sicht ergibt sich die Frage, ob nicht die sexuelle Selbstbestimmung, die nach herrschender und zutreffender Meinung durch die Tatbestände über den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung geschützt wird (§§ 232 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a, 232a StGB), höher zu gewichten ist als die „persönliche Freiheit, über die Arbeitskraft zu verfügen“, die das Rechtsgut der §§ 232 Abs. 1 S. 1 Nr. 1b, 232b StGB bildet. Aber auch praktisch ergibt sich nichts anderes: Hat man – wie das Forschungsteam – über Monate hinweg zahlreiche Fälle von Arbeitsausbeutung und sexueller Ausbeutung vergleichend gelesen, kommt man zu dem Schluss, dass in Fällen, in denen Menschen teils für lange Zeit in der Prostitution ausgebeutet werden, im Durchschnitt ein deutlich größeres Unrecht verwirklicht werden dürfte als in jenen der Arbeitsausbeutung.

Beginnt man, über die Strafraumen bei den Menschenhandelstatbeständen nachzudenken, gelangt man überdies zu der Frage, warum die Ausbeutung der Arbeitskraft nach § 233 Abs. 1 StGB mit einem deutlich geringeren Strafraumen versehen ist als die im Vorfeld der Ausbeutung angesiedelten Tatbestände der § 232 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 b-d StGB und 232b Abs. 1 StGB. In der Praxis wird der neu geschaffene § 233 StGB daher zum Teil, wie ein\*e Praktiker\*in sagte, als „Kavaliersdelikt“ angesehen. Es dürfte – entgegen der Einschätzung des Gesetzgebers (s.o.) – auch nicht zutreffen, dass diejenigen, die den Willen des Geschädigten zur Aufnahme der Tätigkeit unlauter beeinflussen, in der Regel größeres Unrecht verwirklichen als diejenigen, die schließlich die Geschädigten ausbeuten. Denn zum einen sind es Letztere, die regelhaft am stärksten vom Menschenhandel profitieren. Zum anderen schaffen gerade die am Ende der Kette stehenden Ausbeuter\*innen und Profiteur\*innen durch ihre Bereitschaft zur Ausbeutung von Menschen, mit den in strafbarer Weise Handel betrieben wurde, einen ständigen Anreiz zur Begehung weiterer Menschenhandelstaten. Die in einer solchen Anreizschaffung liegende Verletzung allgemeiner Sicherheitsinteressen hat in anderem strafrechtlichen Kontext – nämlich bei der Hehlerei – dazu geführt, dass der Strafraumen des § 259 Abs. 1 StGB demjenigen entspricht, der auf Dieb\*innen bzw. Betrüger\*innen als regelmäßige Vortäter\*innen Anwendung findet. Warum dies im Fall des § 233 StGB im Vergleich zu den vorgelagerten Delikten anders sein soll, erschließt sich nicht.

---

<sup>5</sup>Nach dem ursprünglichen Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/4613, S. 9, sollte „die Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 233 StGB auf anderweitige Zwecke des Menschenhandels (Bettelerei, Begehung strafbarer Handlungen Organentnahme) [...] auch in der Überschrift zum Ausdruck gebracht werden.“

Ein weiteres Problem ergibt sich aus folgendem Umstand: Ein im Rahmen der Reform besonders hervorgehobenes Ziel bestand darin, die Arbeitsausbeutung besser zu bekämpfen. Insoweit muss man die Frage aufwerfen, ob der Gesetzgeber diesbezüglich widersprüchliche Signale ausgesendet hat, indem er einerseits das Ziel einer besseren Bekämpfung dieser Ausbeutungsform explizit betont, andererseits aber gerade die Strafbarkeit der Arbeitsausbeutung von einem besonderen Gesinnungsmerkmal („rücksichtsloses Gewinnstreben“) abhängig gemacht hat. Denn dieses Gesinnungsmerkmal hat die Strafverfolgung nach den Erkenntnissen dieser Untersuchung erschwert; dessen Vorliegen ist nämlich kaum zu beweisen. Will man die Arbeitsausbeutung wirklich nachdrücklich bekämpfen, wird man dieses Ziel daher künftig konsequent(er) verfolgen und auf die Normierung zusätzlicher erschwerender Merkmale (und fragwürdige Privilegierungen für Arbeitsausbeuter\*innen, s. zuvor) verzichten müssen.

Die Einführung der Freierstrafbarkeit (§ 232 Abs. 6 S. 1 StGB) hat nach den Ergebnissen dieser Studie keine nachweislichen Erfolge erzielt. In diesem Punkt hat der Gesetzgeber, wie gezeigt, bereits reagiert. Ob die eingeführte Neuerung zum Ziel führt, muss abgewartet werden.

***2. Weitere Probleme, die mit den §§ 232 bis 233a StGB verbunden sind, lassen sich nicht durch Änderungen im materiellen Recht lösen. Dies gilt zumindest dann, wenn man nicht eine radikale Reform der Menschenhandelsstrafatbestände befürwortet. Die Lösung der Probleme muss daher auf einer anderen Ebene gesucht werden.***

In der vorliegenden Studie ist offenbar geworden, dass eine Verurteilung wegen Menschenhandels letztlich auch weiterhin nur zu erreichen ist, wenn das Opfer gegen den\*die Täter\*in (konsistent) aussagt. Die vom Gesetzgeber erstrebte Objektivierung der Tatbestände ist nicht gelungen. Dabei ergibt sich das Erfordernis einer Opfermitwirkung nach den Erkenntnissen dieser Studie vor allem aus dem in den §§ 232 bis 233a StGB enthaltenen Erfordernis der Schwächesituation (Zwangslage, auslandsspezifische Hilflosigkeit). Bedarf es keines Nachweises einer solchen Situation – wie bei den unter 21-Jährigen – gelingen Verurteilungen leichter. Fast zwangsläufig ergibt sich daraus die Frage, ob man sich die Menschenhandelstatbestände auch ohne das Erfordernis einer Schwächesituation vorstellen kann. Von jedenfalls zwei Praktiker\*innen, die im Rahmen unserer Studie als Expert\*innen für den Bereich der Arbeitsausbeutung interviewt wurden, wurde dies als gute Lösung angesehen. Nach hier vertretener Ansicht stellt sich jedoch die (tendenziell zu verneinende) Frage, ob mit den §§ 232 bis 233 StGB nach einer Streichung des Erfordernisses einer Schwächesituation auch bei Personen im Alter von „21+“ wirklich noch strafwürdiges Unrecht beschrieben würde.

Daher wird man zur Lösung des Problems auf einer anderen Ebene ansetzen müssen. Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass man es beim Menschenhandel mit besonders belasteten Betroffenen zu tun hat. Es handelt sich um Menschen, die zumeist aus dem Ausland kommen, daher häufig Probleme haben, sich verständlich zu machen bzw. einen Dolmetscher\*in benötigen, vielfach eine schlechte Ausbildung haben, sich häufig in einer Liebes- oder Abhängigkeitsbeziehung zum\*zur Beschuldigten befinden, von diesem oder anderen Personen zu einem erheblichen Teil unter Druck gesetzt werden und teils auch Angst vor eigener Strafverfolgung haben.



Es dürfte auf der Hand liegen, dass man sich um besonders belastete Betroffene auch in besonderer Weise bemühen, also spezielle Maßnahmen zur Opferunterstützung bereithalten muss. Dabei hat sich in dieser Untersuchung gezeigt, dass diejenige Maßnahme, die der Gesetzgeber im Rahmen der hier maßgeblichen Reform zur Unterstützung der Betroffenen getroffen hat, in der Praxis keine Wirkung zeitigt. Gemeint ist die in Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2011/36/EU ergangene Änderung des § 154c Abs. 2 StPO (sog. Non-Punishment-Prinzip), die dazu dienen sollte, Opferzeug\*innen die Aussage zu erleichtern: Obschon in den Akten nicht wenige Fälle gefunden wurden, die jedenfalls eine Erörterung des § 154c Abs. 2 StPO naheliegend erscheinen ließen, war nur in zwei Fällen dokumentiert, dass dem\*der Geschädigten eine Einstellung nach dieser Norm in Aussicht gestellt wurde. Im Übrigen berichteten Praktiker\*innen unumwunden, wie sie dem § 154c Abs. 2 StPO „aus dem Weg gehen“. Schon um dem abzuhelpen, sollte die bisher als Ermessensnorm ausgestaltete Einstellungsnorm des § 154c Abs. 2 StPO in eine zwingende Norm umgewandelt werden. Außerdem sollte vor dem Hintergrund, dass der Anwendungsbereich des § 154c Abs. 2 StPO auf § 232 StGB beschränkt ist, Folgendes hinzukommen: Da sich das Problem einer Straftatbegehung in gleicher Weise bei Menschen stellen kann, die Opfer einer Tat nach den §§ 232a bis 233a StGB sowie der §§ 180a, 181a StGB geworden sind, sollten diese Tatbestände zusätzlich in § 154c Abs. 2 StPO aufgenommen werden. Mit vorbenannten Änderungen würde allen Opfern von Menschenhandelstaten mehr Sicherheit gegeben und ihnen die Aussage bei Strafverfolgungsbehörden und Gerichten tatsächlich erleichtert, weil sie sich von vornherein auf eine Einstellung verlassen könnten.

Darüber hinaus haben sich in dieser Studie deutliche Hinweise darauf ergeben, dass eine Verurteilung in Zusammenhang mit einer ermittelungsrichterlichen Vernehmung steht. Es könnte daher ein erfolgreicher, freilich stets auf seine rechtliche Zulässigkeit hin zu prüfender Weg sein, wenn in der Praxis vermehrt versucht würde, die wertvollen Aussagen von Opferzeug\*innen frühzeitig durch einen Ermittlungsrichter\*in (§ 162 StPO, zu denken sein könnte überdies an § 58a StPO) sichern zu lassen. Dies gilt umso mehr, als nach den Erkenntnissen dieser Untersuchung ein erheblicher Teil der Opfer eines Menschenhandels von Beschuldigten oder anderen Personen unter Druck gesetzt wird, so dass stets die Möglichkeit besteht, dass die Opferzeug\*innen nach der ersten Aussage anderen Sinnes werden und nicht mehr auffindbar sind. Freilich wies ein Staatsanwalt im Rahmen des Expert\*innenworkshops darauf hin, dass Ermittlungsrichter\*innen im Umgang mit Opfern des Menschenhandels nicht geschult seien und häufig zu wenig Zeit hätten. Das ist indes ein Umstand, der sich beheben ließe und der einer ggf. wirkungsvollen Maßnahme nicht im Wege stehen darf.

Im Übrigen standen die Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer nicht im Fokus dieser Studie. Mit ihnen hat sich jüngst vielmehr der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. im Rahmen seiner Untersuchung über die „Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren“ (Berlin 2021) ausführlich befasst und zahlreiche mögliche Verbesserungen vorgeschlagen. Hierauf wird an dieser Stelle – ohne die Vorschläge im Einzelnen auf Basis der Ergebnisse dieser Studie bewerten zu können – verwiesen.

**3. Die strafprozessrechtlichen Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels reichen weitgehend aus. Einzig zu erwägen ist eine Erweiterung des Katalogs schwerer Straftaten in § 100a Abs. 2 StPO.**

Die interviewten Praktiker\*innen haben durchweg angegeben, dass die Ursachen für die Probleme bei der Strafverfolgung im Bereich des Menschenhandels nicht in dem strafprozessrechtlichen Eingriffsinstrumentarium zu suchen seien. Die einzige Ausnahme bildete die Forderung nach Aufnahme der Ausbeutungstatbestände – Arbeitsausbeutung: § 233 Abs. 1 StGB; sexuelle Ausbeutung: §§ 180a, 181a StGB – in den Katalog der schweren Straftaten in § 100a Abs. 2 StPO, um auch bei ihnen eine Telekommunikationsüberwachung zu ermöglichen. Diese Forderung erscheint gerechtfertigt, soweit § 181a StGB betroffen ist. Denn dieser Tatbestand weist einen Strafraumen auf, der demjenigen des § 232 Abs. 1 StGB, der in dem Katalog des § 100a Abs. 2 Nr. 1i StPO enthalten ist, entspricht.

Demgegenüber dürfte der Gesetzgeber aus guten Gründen von einer Aufnahme des § 233 Abs. 1 StGB und des § 180a StGB in den Katalog des § 100a Abs. 2 StPO abgesehen haben. Denn bei Betrachtung der Strafraumen – § 180a StGB und § 233 Abs. 1 StGB: jeweils Freiheitsstrafe von einem Monat bis zu drei Jahren – wird ersichtlich, dass der Gesetzgeber diese Delikte bislang nicht als schwere Straftaten bewertet. Dabei lässt sich sicher trefflich darüber streiten, ob es wirklich richtig ist, die Ausbeuter\*innen als Profiteur\*innen des Menschenhandels (und diejenigen, die als Abnehmer\*innen den Handel „am Laufen halten“) geringer zu bestrafen als diejenigen, die weit im Vorfeld der Ausbeutung Rekrutierungshandlungen vornehmen (s.o. 1.). Solange der Gesetzgeber indes an dieser Wertung festhält, ist für eine Aufnahme der §§ 180a und 233 Abs. 1 StGB in den Katalog des § 100a Abs. 2 StPO nach hier vertretener Auffassung kein Raum.

**4. Zur Behebung der Probleme in der Strafverfolgung des Menschenhandels bedarf es vermehrter Schulungen und Spezialisierungen.**

Die vorliegende Studie hat überdies gezeigt, dass die Reform in der Praxis noch nicht richtig angekommen zu sein scheint. Spezielle Zuständigkeiten für die neuen Ausbeutungsformen wurden – soweit ersichtlich – nicht geschaffen. Zudem fehlt es nach Aussagen von Interviewten an Beratung- und Hilfsangeboten für die durch diese Ausbeutungsformen geschädigten Personen, aber auch für diejenigen, die durch eine Beschäftigung nach § 232 Abs. 1 S. 2 StGB geschädigt wurden. Überdies ist in dieser Studie offenbar geworden, dass es in den Bereichen Strafverfolgung und Gerichte an Spezialisten, die sich mit der komplexen Materie Menschenhandel auskennen, mangelt. Dies zeigte sich in der Untersuchung schon zu einem frühen Zeitpunkt: So bereitete es dem Forschungsteam – im Gegensatz zu Studien in anderen Kriminalitätsfeldern – erhebliche Probleme, hinreichend Interviewpartner\*innen zu finden, die sich selbst als Expert\*innen im Bereich der Menschenhandelsvorschriften einstufen. In den Interviews wurde dann von den (zu einem Interview bereiten) Gesprächspartner\*innen wiederholt betont, dass dringender Bedarf nach mehr Spezialisierungen (und damit einhergehender Schulungen, deren Durchführung nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie EU 2011/36/EU ohnehin vorgeschrieben ist) auf der Ebene der Polizei, der Staatsanwaltschaften und der Gerichte bestehe. Dieser Schulungs- und Spezialisierungsbedarf wäre, das sei hier hinzugefügt, selbst dann noch gegeben, wenn der Gesetzgeber die

Komplexität der §§ 232-233a StGB – wie unter 1. gefordert – reduzieren sollte. Denn auch der Umgang mit den Betroffenen des Menschenhandels erfordert besondere Kenntnisse und Erfahrungen, über die viele Personen aus dem Bereich der Strafverfolgung und der Gerichte nach den Aussagen der interviewten Praktiker\*innen noch nicht verfügen.

Dringend untersucht werden sollte, warum nur (noch) sehr wenige Verfahren durch die Polizei im Bereich des Menschenhandels im Wege proaktiver Ermittlungen aufgefunden werden. Theoretisch möglich ist insoweit u.a. sowohl die Existenz bislang unbekannter Umstände, die dazu geführt haben, dass Menschenhandelsfälle im Wege proaktiver Ermittlungstätigkeiten mittlerweile schwerer als früher aufzufinden sind, als auch (und wohl naheliegender), dass die Strafverfolgungsbehörden ihre begrenzten Kapazitäten für proaktive Ermittlungen in den letzten Jahren vermehrt in anderen Kriminalitätsfeldern eingesetzt haben.

***5. Es ist notwendig, die §§ 232 bis 233a und deren Regelungsumfeld sowie die Handhabung dieser „Nachbarregelungen“ im Wege einer ganzheitlichen Betrachtung in den Blick zu nehmen.***

Im Rahmen des Abschlussworkshops ist offenbar geworden, dass die Handhabung des ProstSchG (jedenfalls in manchen Bundesländern) einer erfolgreichen Bekämpfung des Menschenhandels im Wege stehen könnte. Ob dies zutrifft, konnte im Rahmen dieser thematisch und zeitlich beschränkten Studie nicht mehr in Erfahrung gebracht werden. Jedoch bietet die bevorstehende Evaluation des ProstSchG die Möglichkeit, die Umsetzung gewerbe- und strafrechtlicher Normen mit Bezug zum Menschenhandel ganzheitlich und auch auf (schädliche) Wechselwirkungen hin zu untersuchen. Diese Chance sollte genutzt werden!