**Geschlecht zählt**
Bundesweite Initiative
geschlecht-zaehlt.de
kontakt@geschlecht-zaehlt.de
0160-511 55 37

16. Juni 2026

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

Am 14. Juli 2024 trat die Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (Änderungsrichtlinie Menschenhandel) in Kraft. Ihre Vorgaben sind bis zum 15. Juli 2026 in nationales Recht umzusetzen.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) führt an, der seit 27. Mai 2026 vorliegende Gesetzentwurf der Regierung setze die Änderungsrichtlinie Menschenhandel in deutsches Recht um.

**Tatsächlich setzt der Entwurf jedoch zwingende Vorgaben zu Prävention und Opferschutz aus der Richtlinie nicht um.**

Die mit der Änderungsrichtlinie konsolidierte Richtlinie 2011/36/EU fußt auf der Prämisse, dass die Straftat Menschenhandel ein „**geschlechterspezifisches Phänomen**“ ist, das Frauen und Männer unterschiedlich betrifft. Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes wurden mit Bezug auf völkerrechtliche Verträge und unter Beachtung der **Geschlechterperspektive** eingeführt und dienen damit auch der Gleichstellung von Frauen und Männern.

Der Gesetzentwurf missachtet diese Prämisse und kommt wesentlichen darauf bezogenen Vorgaben der EU-Änderungsrichtlinie Menschenhandel nicht nach:

1. Der Gesetzentwurf ignoriert die von der Änderungsrichtlinie vorgegebene **Geschlechter-perspektive** und Differenzierung nach dem **Geschlecht (*sex*)** und setzt diese nicht um.
2. Der Gesetzentwurf unterläuft völkerrechtliche Verträge, auf die sich die Richtlinie 2011/36/EU mit dem Ziel stützt, die besonderen **Schutzrechte der von Menschenhandel betroffenen Frauen und Mädchen** zu wahren.
3. Die **Berichterstattung** zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU in Deutschland erfolgt seit 2022 **nicht richtlinienkonform** durch das Deutsche Institut für Menschenrechte e.V. Der Gesetzentwurf billigt diese Praxis und begünstigt ihre Fortsetzung.
4. Der Gesetzentwurf bereitet der **Etablierung einer Parallelstruktur** zur parlamentarischen Politikgestaltung von EU-Vorgaben den Weg und gefährdet damit die Deutungshoheit des Deutschen Bundestags.

**Der Gesetzentwurf ist abzulehnen.**

## BEGRÜNDUNG

1. Nichtumsetzung der vorgegebenen Geschlechterperspektive

2. Unterlaufen völkerrechtlicher Verträge

3. Nicht richtlinienkonforme Berichterstattung

4. Etablierung einer Parallelstruktur zur parlamentarischen Politikgestaltung

### 1. Nichtumsetzung der vorgegebenen Geschlechterperspektive

**Der Gesetzentwurf ignoriert die von der Änderungsrichtlinie vorgegebene Geschlechterperspektive und Differenzierung nach dem Geschlecht und setzt diese nicht um.**

Die Richtlinie 2011/36/EU enthält Bestimmungen, die die **Geschlechterperspektive** fokussieren, um die Prävention und den Opferschutz zu stärken (Art. 1).

Die Änderungsrichtlinie hat diese Bestimmungen u.a. in den folgenden Punkten konkretisiert und ergänzt:

- **Maßnahmen** zur Prävention des Menschenhandels sowie zur Unterstützung und zum Schutz der Opfer sind „unter Berücksichtigung der **Geschlechterperspektive** und der Interessen von Menschen mit Behinderung und von Kindern“ auszurichten (Präambel, Abs. 2 und 3).
- Es ist sicherzustellen, dass den Opfern von Menschenhandel die **Rechte** aus der Richtlinie 2012/29/EU über „Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten“ mit einem **geschlechtersensiblen** Ansatz zukommen (9).
- **Maßnahmen** sind **geschlechtersensibel** und kindgerecht auszurichten (Ergänzung Art. 18 (2)).
- **Schulungen** sind **geschlechtersensibel** zu konzipieren (Ergänzung Art. 18 b).
- Der neu eingefügte Artikel 19 a gibt vor, dass anonymisierte **statistische Daten** zu Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel differenziert nach **Geschlecht (*sex*)**, Altersgruppen (Minderjährige/Erwachsene), Staatsangehörigkeit und Form der Ausbeutung erfasst und bereitgestellt werden müssen.
- Damit die in der EU-Änderungsrichtlinie vorgegebenen Aufgaben auf nationaler Ebene ausgeführt werden können, sieht diese die Einrichtung folgender Stellen vor (Präambel, 30):
  - „nationale Koordinierungsstellen" zur Bekämpfung des Menschenhandels
  - „formelle Verweisungsmechanismen“ und „Kontaktstellen für die grenzüberschreitende Verweisung der Opfer“ zur frühzeitigen Erkennung und Identifizierung mutmaßlicher Opfer und deren Verweisung an geeignete Schutz-, Unterstützungs- und Betreuungsdienste.

**Der Gesetzentwurf geht auf all diese Vorgaben nicht ein.**

- Erweitert wurde Artikel 2 der Richtlinie 2011/36/EU „Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel“. Neben der „Ausbeutung der Prostitution anderer“ wird u.a. die „Ausbeutung von Leihmutterschaft“ als Straftat gewertet. (Abs. 3 (3))

  Der Gesetzentwurf nimmt diesbezüglich eine Überarbeitung und Neufassung von Straftatbeständen des Menschenhandels vor. Diese Regelungen bedürften eigener Stellungnahmen, auch auf dem Hintergrund, dass der Entwurf die zwingenden Vorgaben der EU-Richtlinie zur Geschlechterspezifik ignoriert.

## 2. Unterlaufen völkerrechtlicher Verträge

**Der Gesetzentwurf unterläuft völkerrechtliche Verträge, auf die sich die konsolidierte Richtlinie 2011/36/EU mit dem Ziel stützt, die besonderen Schutzrechte der von Menschenhandel betroffenen Frauen und Mädchen zu wahren.**

**2.1.** Unterlaufen werden die Menschenrechtsverträge UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW), UN-Kinderrechtskonvention und UN-Behindertenrechtskonvention sowie die auf der CEDAW aufbauende Istanbul-Konvention:

> „**Geschlechtsspezifische Gewalt**“, Diskriminierung und „**intersektionale Diskriminierung aufgrund des Geschlechts**“ zählen zu den Hauptfaktoren, die dazu führen, dass neben marginalisierten Gruppen insbesondere Frauen und Kinder der Gefahr von Menschenhandel ausgesetzt sind (in der englischen Fassung: „gender-based violence“, „discrimination based on a combination of sex and other grounds of discrimination“).

Die Änderungsrichtlinie gibt vor: Maßnahmen sind „unter Berücksichtigung der **Geschlechterperspektive** und der Interessen von Menschen mit Behinderung und von Kindern“ auszurichten (Präambel, 2 und 3).

**2.2.** Die Richtlinie 2012/29/EU über „Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten“ nimmt explizit Bezug auf die internationalen Rechtsvorschriften CEDAW und Istanbul-Konvention (Präambel, 6) und konstatiert:

> „**Weibliche Opfer geschlechtsbezogener Gewalt** und ihre Kinder brauchen oft besondere Unterstützung und besonderen Schutz wegen des bei dieser Art der Gewalt bestehenden hohen Risikos von sekundärer und wiederholter Viktimisierung“ (Präambel, 17).

Die Vorgaben in der Änderungsrichtlinie für die Umsetzung in nationales Recht lauten:

- Es ist sicherzustellen, dass die Opfer von Menschenhandel mit einem **geschlechtersensiblen Ansatz** die Rechte in Anspruch nehmen können, die festgelegt sind in der Richtlinie 2012/29/EU über „Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten“ (9. a) zu Art. 11, 1).
- Es ist sicherzustellen, dass Opfer durch die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung einschließlich Schutzunterkünften diese **besondere Unterstützung** und den **besonderen Schutz** erhalten. (9. c) zu Art. 11, 5).

**2.3.** Die Richtlinie 2011/36/EU steht im Kontext der **Gleichstellung von Frauen und Männern** und bezieht sich auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Art. 21, Nicht-diskriminierung; Art. 23, Gleichheit von Männern und Frauen). Artikel 23 verweist auf den deutschen **Verfassungsauftrag** aus Artikel 3 (2) des Grundgesetzes und die **Gleich-stellungspolitik** des Bundes.

## 3. Nicht richtlinienkonforme Berichterstattung

**Die Berichterstattung zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU in Deutschland erfolgt seit 2022 nicht richtlinienkonform durch das Deutsche Institut für Menschenrechte e.V. Der Gesetzentwurf billigt diese Praxis und begünstigt ihre Fortsetzung.**

**3.1.** Seit November 2022 berichtet das Deutsche Institut für Menschenrechte e.V. (DIMR) zur Umsetzung der Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (2011/36/EU).

Es wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) der Ampelregierung beauftragt, zwei Berichterstattungsstellen zu konzipieren und einzurichten, die zum Menschenhandel und zur geschlechtsspezifischen Gewalt sowie zur Umsetzung der Istanbul-Konvention berichten. Das BMFSFJ stellte die temporäre Förderung beider Stellen für die Haushaltsjahre 2022–2025 sicher.

**3.2.** Das Monitoring und die Berichterstattung des DIMR erfolgen nicht mit dem eher strafrechtlichen Ansatz der EU-Richtlinie, sondern aus einer menschenrechtlichen Perspektive, die auf einer **nicht rechtskräftigen Auslegung** der internationalen Frauenrechtskonventionen CEDAW und Istanbul-Konvention durch das DIMR beruht. Konkret dargestellt wird diese Interpretation im offenen Brief der Initiative *Geschlecht zählt* an die Bundestagspräsidentin: Der Bundestag muss das Deutsche Institut für Menschenrechte kontrollieren.

**3.3.** Im Widerspruch zur Richtlinie 2011/36/EU legen die Berichterstattungsstellen im DIMR ihrer Arbeit **nicht die Kategorie „Geschlecht“** zugrunde, sondern das Konzept „Gender Identity“ („Geschlechts-“ bzw. „Genderidentität“). In diesem wird die menschliche **Zweigeschlechtlichkeit geleugnet.** Wer als Frau oder Mann gilt, hängt von der selbst gewählten sog. Geschlechtsidentität ab.

Kaschiert wird dies, indem in den Publikationen und Stellungnahmen des DIMR die zentralen Begriffe „Geschlecht“, „Frau“ und „geschlechtsspezifisch“ genderidentitär umgedeutet verwendet werden.

- Mit dem Begriff „alle Geschlechter“ bezeichnen das DIMR und seine Berichterstattungsstellen nicht die beiden Geschlechter, sondern mannigfache „Geschlechtsidentitäten“ des LGBTIQ*+-Spektrums.
- Mit dem Ausdruck „alle Frauen“ wird der Begriff „Frau“ neu definiert. Er umfasst danach auch männliche Personen, die sich selbst als „Frauen“ bezeichnen oder sich als „trans*“ oder „non-binär“ definieren.
- „Geschlechtsspezifisch“ bezieht sich in dieser Lesart auf den oben erläuterten Ausdruck „alle Geschlechter“, das heißt auf sog. Geschlechtsidentitäten. Die Umdeutung von Begriffen durch das DIMR wird ebenso im bereits genannten offenen Brief an die Bundestagspräsidentin detailliert beschrieben.

**3.4.** Im Widerspruch zur Richtlinie 2011/36/EU, die **Prostitution** als eine **Form sexueller Ausbeutung** versteht (Art. 2, Abs. 3 (3)), definiert das DIMR Prostitution als „selbstbestimmte Sexarbeit“, die es willkürlich von „Zwangsprostitution“ abgrenzt.

**3.5.** Der im Oktober 2024 von der Berichterstattungsstelle vorgelegte **Monitor Menschenhandel in Deutschland** richtet sich explizit an „Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und die interessierte Öffentlichkeit“. Zwar erwähnt er an einer einzigen Stelle die **Vorgabe der Richtlinie** 2011/36/EU zur **Differenzierung statistischer Daten nach Geschlecht**, Altersgruppen, Staatsangehörigkeit und **Form der Ausbeutung**.

Dies hat jedoch verschleiernden Charakter, was erst im weiteren Verlauf des Textes deutlich wird. Denn im *Monitor* der Berichterstattungsstelle Menschenhandel kommt das DIMR nicht zu dem Schluss, dass Menschenhandel ein „**geschlechterspezifisches Phänomen**“ ist, sondern stellt fest:

> „Menschenhandel betrifft alle Geschlechter.“ (S. 26)

Mit dieser Formulierung sind wie oben erläutert nicht die beiden Geschlechter, sondern „Gender-“ bzw. „Geschlechtsidentitäten“ gemeint.

Mit der Berichterstattung des DIMR zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU wird nicht nur gegen diese Richtlinie, die sich eindeutig auf die **beiden Geschlechter weiblich und**

**männlich** bezieht, selbst verstoßen. Drastische Folgen zieht vor allem die Missachtung jener Vorgaben der Änderungsrichtlinie nach sich, die explizit die **besonderen Schutzrechte der Frauen und Mädchen**, die Opfer von Menschenhandel wurden, sichern sollen.

Verschleiert wird nämlich, dass sich die Berichterstattung des DIMR aus menschenrechtlicher Betrachtung der Richtlinie auf die DIMR-eigene, **nicht rechtskräftige Auslegung der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) und der Istanbul-Konvention** gründet. Diese Auslegung beruht auf der Theorie der Gender Identity und weitet den Geltungsbereich der Konventionen **faktenwidrig auf männliche Personen** aus.

Die „Periodischen Berichte" beider Berichterstattungsstellen richten sich explizit an „Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und die interessierte Öffentlichkeit", die damit **inkorrekt zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU** unterrichtet werden.

## 4. Etablierung einer Parallelstruktur zur parlamentarischen Politikgestaltung

**Der Gesetzentwurf bereitet der Etablierung einer Parallelstruktur zur parlamentarischen Politikgestaltung von EU-Vorgaben den Weg und gefährdet damit die Deutungshoheit des Deutschen Bundestags.**

Indem der Gesetzentwurf den Regelkomplex zur Geschlechterperspektive der Änderungsrichtlinie ignoriert und nicht umsetzt, **billigt das BMJV** implizit die bisherige, **nicht richtlinienkonforme Praxis** des Monitorings und der Berichterstattung durch das DIMR.

Nicht transparent gemacht wird: Damit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, diese Praxis der Berichterstattung auf Basis der **Gender Identity** weiterzuführen und den Zuständigkeitsbereich des DIMR sogar auszuweiten – allerdings außerhalb dieses Gesetzesvorhabens.

**4.1.** Das DIMR hat als potenziell Begünstigter nicht nur bereits richtungsweisend am Gesetzentwurf des BMJV mitgewirkt, wie es der **exekutive Fußabdruck** in der Begründung des Entwurfs ausweist. In einer **selbstreferenziellen Doppelrolle** hat es im Rahmen der Verbändeanhörung aus seiner Berichterstattungsstelle Menschenhandel auch eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf vorgelegt.

Darin empfiehlt das DIMR: Auch die in der Änderungsrichtlinie vorgesehenen Koordinierungs- und Verweisungsmechanismen sollen in seinen Zuständigkeitsbereich gelegt werden. Diese Regelung will es zusammen mit einer Verankerung beider Berichterstattungsstellen im DIMR-Gesetz verstetigt sehen. Dies wirkt wie eine bemerkenswert passgenaue Komplettierung des Gesetzentwurfes in Abstimmung mit dem BMJV.

In der DIMR-Stellungnahme heißt es bezogen auf die Stellen, die auf nationaler Ebene einzurichten sind, um geschlechterspezifisch differenzierte Aufgaben gemäß den Vorgaben der EU-Änderungsrichtlinie auszuführen, irreführend (Abschnitt 1.2.6):

> „Zur besseren Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und ihrer Änderungsrichtlinie sind strukturelle Verbesserungen notwendig."

Diese umfassten

> „die Einrichtung einer Bundeskoordinierungsstelle gegen Menschenhandel, die Einsetzung eines Nationalen Verweisungsmechanismus und einer Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung sowie die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Arbeit der Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte." (S. 5)

Weiter heißt es in der DIMR-Stellungnahme ebenso irreführend:

> „Die Verpflichtungen aus den Europaratskonventionen und den beiden EU-Richtlinien können dauerhaft und verlässlich nur umgesetzt werden, wenn die beiden Berichterstattungsstellen gesetzlich verankert werden. Es wird empfohlen, durch eine gesetzliche Regelung Funktionen und Aufgaben der Berichterstattung festzuschreiben; wegen der strukturellen Parallelität und dem gleichen Regelungsort sollte zugleich mit der Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel auch die Berichterstattungsstelle zur geschlechtsspezifischen Gewalt geregelt werden.“ (S. 23 f)

Hier drängt sich erstens der Eindruck auf, dass den Berichterstattungsstellen im DIMR, deren **temporäre Förderung ausläuft**, das Fortbestehen gesichert werden soll, obwohl ihre Arbeit den EU-Richtlinien und den Schutzrechten von Frauen und Mädchen zuwiderläuft.

Zweitens stellt sich die Frage: Warum soll das DIMR begünstigt werden, obwohl es als staatlich mandatierte Institution nachweislich seinen Aufgaben nicht wie im DIMR-Gesetz geregelt nachkommt? Siehe auch dazu den offenen Brief der Initiative *Geschlecht zählt* an die Bundestagspräsidentin.

Als Erklärung liegt nahe: Das BMJV will die Rolle des Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V. als von der Ampelregierung 2022 beauftragte Instanz der Berichterstattung zur Umsetzung von EU-Regularien nicht gefährden. Schließlich vertritt auch die SPD, die Teil der Ampel war und in der schwarz-roten Koalition heute die Justizministerin stellt, das Konzept der Gender Identity und dürfte somit dem nicht richtlinienkonformen Ansatz des DIMR beipflichten.

**4.2.** Würden die Berichterstattungsstellen wie in der DIMR-Stellungnahme empfohlen im DIMR-Gesetz verankert, setzte dies einen **institutionellen Kreislauf** in Gang. Das DIMR wäre nun nicht mehr nur die vom Bundestag finanzierte Institution, deren gesetzlicher Auftrag es ist, zur Umsetzung von internationalen Regularien, die die Menschenrechte betreffen, in Deutschland zu berichten. Das DIMR würde über seine Berichterstattungsstellen zu einer **gesetzlich verankerten Institution mit selbstreferenziellem Charakter,** die dauerhaft parlamentarische Entscheidungen nach eigenen Maßstäben **mitdefiniert** und später deren Umsetzung **selbst monitort und evaluiert**.

Dabei ginge es nicht mehr nur um die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen zu Straftatbeständen im Bereich Menschenhandel und die Prävention sowie den Opferschutz **auf einer nicht richtlinienkonformen Grundlage**. Es ginge auch um den Einfluss auf Politikfelder wie die Gleichstellungs-, Rechts-, Sozial- und Migrationspolitik, **ohne ministerielle Fachaufsicht** und **ohne politische Verantwortlichkeit**.

**Etabliert würde so eine institutionell abgesicherte, dauerhaft aus dem Haushalt des Deutschen Bundestags finanzierte und normativ einflussreiche Parallelstruktur zur parlamentarischen Politikgestaltung. Der Bundestag verlöre in wesentlichen Bereichen faktisch seine Deutungshoheit.**