

Stellungnahme der Diakonie Deutschland

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712

Berlin, 26.11.2025

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf zum Gesetz zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712.

Die Diakonie begrüßt grundsätzlich das Vorhaben, die Menschenhandelsstraftatbestände neu zu systematisieren. Zu erwarten ist, dass dies Probleme in der Rechtsanwendung verringert. Gerade der komplexe Tatbestand des bisherigen § 232 StGB insbesondere in Bezug auf die sexuelle Ausbeutung führte in der Anwendungspraxis regelhaft dazu, dass hilfsweise der Straftatbestand der Zuhälterei gemäß § 181a StGB zugrunde gelegt wurde. Diese Vorgehensweise erweist sich jedoch für Betroffenen des Menschenhandels als hoch problematisch, da ihnen Betroffenenrechte nur für den Straftatbestand des Menschenhandels zustehen.

Kritisch zu sehen ist, dass eine Evaluation im Gesetzentwurf nicht vorgesehen ist, dies wäre jedoch nach Einschätzung der Diakonie Deutschland dringend erforderlich, um die Zielerreichung der Gesetzesänderung zu überprüfen und nicht intendierte Effekte frühzeitig zu erkennen und gegenzusteuern.

Zu den Rechtsnormen im Einzelnen:

§ 179 StGB-E „Zwangsprostitution“:

Kritisch sieht die Diakonie Deutschland, dass mit der Neuregelung des § 179 StGB-E „Zwangsprostitution“ aus dem sachlichen Zusammenhang des Menschenhandels herausgelöst und dem Sexualstrafrecht zugeordnet wurde. Unstrittig ist Zwangsprostitution eine massive Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung, jedoch bleibt durch die Umstrukturierung unberücksichtigt, dass der Unrechtskern des Menschenhandels in der Beeinflussung des Willens einer Person und dem Schutz der persönlichen Freiheit liegt. Bereits jetzt besteht ein besonderer Fokus auf dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, während andere Ausbeutungsformen oft nur unzureichende Beachtung finden, obgleich alle Ausbeutungsformen in Ursachen und Hintergründen große Parallelen aufweisen. Es steht zu befürchten, dass dieser Effekt noch weiter verstärkt wird. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Trennung der Ausbeutungsformen in unterschiedliche Rechtsbereiche zu Schwierigkeiten in der Rechtsanwendung und Strafverfolgung führt, und damit gemäß des postulierten Zieles - die Praxistauglichkeit zu verbessern - kontraindiziert ist.

§ 180 StGB-E „Ausbeutung bei der Prostitution“:

Die Diakonie Deutschland regt an, den Begriff des „Prostitutionserlöses“ zu ersetzen. Der Begriff verleiht den Einnahmen aus der Prostitution und damit in der Prostitution Tätigen einen anstößigen Charakter. Obgleich Prostitution kontrovers diskutiert wird, fällt die Tätigkeit unter

den Schutz des Artikels 12 des Grundgesetzes und ist als Beruf anerkannt. Unabhängig davon, welche Haltung dazu eingenommen wird, dass überwiegend Frauen für überwiegend Männer sexuelle Dienstleistungen anbieten, ist es gerade vor dem Hintergrund der immensen Stigmatisierung und Diskriminierung, denen in der Prostitution Tätige ausgesetzt sind und die auch in der Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes zum Ausdruck gekommen sind, geboten, hier von Einnahmen, Verdienst oder Honorar zu sprechen, um Stigmatisierung und Diskriminierung nicht zusätzlich Vorschub zu leisten.

§§181 / 232a StGB-E:

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, eine bessere Übersichtlichkeit der Strafnormen herbeizuführen. Vor diesem Hintergrund ist unklar, warum die sogenannte „Freierstrafbarkeit“ aus dem Regelungsbereich des 232a StGB-E „Inanspruchnahmen von Diensten eines Menschenhandelsopfers“ herausgelöst wurde und mit dem §181 StGB-E „Inanspruchnahme sexueller Dienste eines Opfers der Zwangsprostitution“ eine Sonderform der Strafbarkeit der Inanspruchnahme eingeführt wurde. Dem erklärten Ziel der Übersichtlichkeit ist dies nicht zuträglich. Kritisch zu sehen ist darüber hinaus der höhere Strafraum im §181 StGB-E gegenüber dem §232a StGB-E, womit eine Rangfolge und Wertigkeit innerhalb der Nachfrage entsteht, die erklärungsbedürftig ist.

Streichung des § 184f StGB – Ausübung der verbotenen Prostitution

Die Diakonie begrüßt die längst überfällige Streichung des § 184f StGB und die damit einhergehende Entkriminalisierung von Prostituierten, die ihrer grundsätzlich legalen Tätigkeit in sogenannten Sperrbezirken nachgehen. Die dadurch bedingte Reduzierung der Ersatzfreiheitsstrafe entlastet nicht nur die Prostituierten selbst, sondern auch die Justizvollzugsanstalten und die Steuerzahler. Der Gesetzentwurf begründet die Streichung des § 184f StGB unter anderem damit, dass hierdurch der Wertungswiderspruch zur Strafflosigkeit der Freier, deren Handeln erheblich zum Bestehen der rechtswidrigen Formen der Prostitution beiträgt, wegfalle. Aus welchen Gründen dieser Wertungswiderspruch im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenrechts durch Beibehaltung des § 120 OWiG, der die verbotene Ausübung der Prostitution – nicht aber deren Inanspruchnahme - als Ordnungswidrigkeit sanktioniert, weniger schwer wiegen soll, lässt der Gesetzentwurf offen und erschließt sich nicht. Soweit der Gesetzentwurf darauf verweist, dass die Erzwingungshaft wegen nicht gezahlter Geldbußen nur zahlungsfähige Personen trifft und andernfalls Zahlungserleichterungen bewilligt werden, so ist dem entgegenzuhalten, dass allein die Auferlegung von Geldbußen, die Androhung von Erzwingungshaft und besonders die Darlegungslast hinsichtlich der eigenen Zahlungsunfähigkeit vor allem die durch den § 120 OWiG adressierte Zielgruppe, die vorrangig Personen in Krisensituationen und / oder mit mangelnden Sprachkenntnissen umfasst und die sich dadurch nur schwer zur Wehr setzen können, über die Gebühr belastet. Ein umfassender Schutz von in der Prostitution Tätigen in Notsituationen kann aus Sicht der Diakonie nur dann gewährleistet werden, wenn auch eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit entfällt.

Gewährleistungen von Opferrechten

Der Entwurf tritt damit an, die EU- Richtlinie 2024/1712 umzusetzen, beschränkt sich dabei jedoch auf die strafrechtliche Sanktionierung der neuen Ausbeutungsformen, sowie der Strafbarkeit der Nachfrage nach allen Ausbeutungsformen, ohne jedoch die zentralen in der EU- Richtlinie enthaltenen Opferrechte in nationales Recht umzusetzen.

Verzicht auf Strafverfolgung oder Straffreiheit der Opfer

Gemäß Nr. 6 der Richtlinie 2024/1712/EU wird Art. 8 der Richtlinie 2011/36/EU dahingehend konkretisiert, dass Opfer von Menschenhandel wegen ihrer Beteiligung an strafbaren oder – und dies ist neu – anderen unrechtmäßigen Handlungen, zu denen sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von deren Bestrafung abzusehen ist. Damit geht die Richtlinie 2024/1712 noch einmal explizit auf das Non-Punishment-Prinzip ein und erweitert dieses. Zwar besteht mit § 154c StPO, der durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels um dieses Tatbestandsmerkmal ergänzt wurde, im deutschen Recht die Möglichkeit eines Absehens von der Verfolgung von Opfern einer Nötigung oder Erpressung oder eben eines Menschenhandels. Jedoch schützt § 154c Abs. 2 StPO nur Opfer von Straftaten der Nötigung, Erpressung oder des Menschenhandels, nicht aber solche Personen, die Opfer von Zwangsprostitution oder sonstigen Formen der Ausbeutung nach dem Strafgesetzbuch oder dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz geworden sind. Voraussetzung für das Absehen von der Verfolgung ist zudem, dass das Opfer den Menschenhandel anzeigt und die von ihm begangene Straftat durch diese Anzeige bekannt wird. Es ist bereits zweifelhaft, ob diese Regelung den Vorgaben aus der Richtlinie 2011/36/EU entspricht. Die Voraussetzung, dass das Opfer des Menschenhandels diese Straftat anzeigt und nur hinsichtlich einer Straftat des Opfers, die durch die Anzeige bekanntgeworden ist, von der Verfolgung abgesehen werden kann, ist eine Einschränkung, die mit der Regelung des Art. 8 der Richtlinie 2011/36/EU nicht mehr in Einklang steht. Fraglich ist hier, warum Opfer von Menschenhandel, die, etwa wegen sprachlicher Schwierigkeiten, keine Möglichkeit haben, den Menschenhandel zur Anzeige zu bringen, weniger schützenswert sein sollten als solche, die eine solche Möglichkeit haben. Der vorliegende Entwurf versäumt die sich hier bietende Gelegenheit, die unzureichende Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU nachzubessern und den Schutz der Opfer anderer Ausbeutungsformen zu stärken.

Zwangsprostitution und Nebenklage

Die Diakonie kritisiert, dass im Zusammenhang mit der Herabstufung der bislang in § 232a Abs. 3 StGB als Verbrechen eingestuftten Veranlassung zur Prostitution oder sonstigen sexuellen Handlungen, durch die die Person ausgebeutet wird und die unter Anwendung von Gewalt, Drohung mit einem empfindlichen Übel oder List begangen wurde, durch § 179 Abs. 1 StGB-E zum Vergehen, die Nebenklagerechte der Opfer dieser Straftaten erheblich eingeschränkt werden. So regelt § 397a Abs. 1 Nr. 1 StPO bzw. ist in § 397a Abs. 1 Nr. 1 StPO-E vorgesehen, dass dem Nebenkläger auf Antrag ein Rechtsanwalt als Beistand zu bestellen ist, wenn er durch ein *Verbrechen* nach den aufgeführten Straftatbeständen, unter anderem der Zwangsprostitution, verletzt ist. Gemäß § 397a Abs. 2 StPO ist zudem demjenigen Nebenkläger für die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts auf Antrag Prozesskostenhilfe zu bewilligen, wenn er seine Interessen selbst nicht ausreichend wahrnehmen kann oder ihm dies nicht zuzumuten ist. Bei der von Zwangsprostitution betroffenen Personengruppe handelt es sich regelmäßig um Menschen in Notsituationen, die aus verschiedensten Gründen nur sehr eingeschränkt in der Lage sind, ihre rechtlichen Interessen eigenständig durchzusetzen. Dies gilt sowohl für die Durchsetzung der Interessen im Rahmen der Nebenklage als auch für die Suche nach einem geeigneten Rechtsbeistand und die Beantragung von Prozesskostenhilfe zur Finanzierung dieses Beistands. Oftmals sind Menschen betroffen, die der deutschen Sprache nicht oder nur sehr eingeschränkt mächtig sind. Nachdem der Bundesgerichtshof 2018 entschieden hat, dass mangelnde Kenntnis der deutschen Sprache keine Unfähigkeit zur Interessenswahrnehmung im Sinne des § 397a Abs. 2 darstellt¹ und auch darüber hinaus die Anforderungen an das Merkmal

¹ BGH, Beschl. v. 7.6.2018 – 3 StR 149/18.

der mangelnden Fähigkeit zur ausreichenden Wahrnehmung der eigenen Interessen in der Praxis regelmäßig streng gehandhabt werden, wäre es nun Angelegenheit des Gesetzgebers, die Stärkung der Rechte von Opfern von Menschenhandel und Ausbeutung durch Neufassung des § 397a StPO dergestalt gesetzlich zu regeln, dass diese Personengruppe auch dann einen Anspruch auf einen Rechtsbeistand erhält, wenn es sich bei den sie betreffenden Straftaten um Vergehen handelt.

Aussageunabhängiges Aufenthaltsrecht

Die Änderung des § 25 Abs. 4a AufenthG hält die Diakonie angesichts der sich aus der Richtlinie ergebenden Vorgabe des Schutzes der Opfer von Menschenhandel für nicht ausreichend. Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG ist unter anderem die Bereitschaft, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge oder Zeugin auszusagen. Sowohl aufgrund der aus der Straftat resultierenden Belastungen als auch aus der Vulnerabilität heraus, die sie erst zu Opfern hat werden lassen sowie aus Angst vor den Tätern, geht eine Zeugenaussage in einem Strafverfahren für die Opfer oftmals mit massiven psychischen Belastungen einher. Die Diakonie plädiert daher für eine von der Aussagebereitschaft unabhängige Ausgestaltung des Aufenthaltsrechts für Opfer von Menschenhandel. Die Schaffung eines aussageunabhängigen Aufenthaltsrechts für von Menschenhandel Betroffene wurde gemäß der *Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul - Konvention* des BMFSFJ vom Januar 2025 explizit festgeschrieben.

Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel

Zur Gewährleistung der Vorgaben aus der EU-Richtlinie gehört nach Artikel 11ff auch die bedarfsgerechte Unterstützung und Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel. Die Diakonie Deutschland fordert den konsequenten Ausbau von Fachberatungsstellen und Unterbringungsmöglichkeiten. Die Kapazitäten des Hilfesystems reichen bei weitem nicht aus, um den Bedarf zu decken. Für weibliche Betroffenen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gilt hier ab 2032 ein Rechtsanspruch gemäß des Gewalthilfegesetzes. Dabei darf sich das Beratungsangebot nicht auf diese Zielgruppe beschränken, sondern muss Betroffenen aller Ausbeutungsformen ein Angebot vorhalten. Dies ist zwingend erforderlich, um die Vorgaben aus der EU-Richtlinie zu erfüllen.

Gesetzliche Grundlage für Verweisungsmechanismen und Berichterstattungsstelle

Die Diakonie Deutschland hält es für dringend geboten, die in Artikel 11 Abs. 4 geforderten Verweisungsmechanismen durch eine gesetzliche Grundlage zu verstetigen. Dies sollte ebenso für die unabhängige Berichterstattungsstelle, die seit 2022 beim Deutschen Institut für Menschenrechte verortet ist, gelten.