

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Nationaler Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|--|-------|
| Einleitung | 3 |
| 1 Prävention | 8 |
| Ziel: Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit | 8 |
| Ziel: Vulnerabilitäten abbauen..... | 10 |
| Ziel: Prostituierte vor Gewalt und Ausbeutung schützen | 10 |
| Ziel: Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit durch umfassende Maßnahmen im Bereich der Arbeitskräftegewinnung und des Informationszugangs für Arbeitskräfte vorbeugen..... | 11 |
| Ziel: Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in globalen Lieferketten vorbeugen..... | 11 |
| 2 Schutz, Unterstützung und Entschädigung für Opfer von Menschenhandel | 12 |
| Ziel: Früherkennung und Identifizierung von Betroffenen verbessern | 12 |
| Ziel: Zugang zu bestehender Erst- und Fachberatung ausbauen..... | 12 |
| Ziel: Beratungs- und Unterstützungsangebot verstetigen und stärken..... | 13 |
| Ziel: Arbeitsrechtliche Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für ausländische Arbeitskräfte stärken..... | 14 |
| Ziel: Zugang zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Opfer von Menschenhandel..... | 15 |
| Ziel: Zugang zu Opferentschädigung verbessern..... | 15 |
| Ziel: Betroffene weltweit schützen | 16 |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| | Seite |
|---|-------|
| 3 Straffverfolgung | 16 |
| Ziel: Rechtlichen Rahmen weiterentwickeln | 17 |
| Ziel: Austausch zwischen Bund und Ländern vertiefen | 18 |
| Ziel: Kenntnisse der Ermittlungsbehörden und der Justiz ausbauen..... | 18 |
| Ziel: Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Privatsektor stärken..... | 19 |
| Ziel: Finanzermittlungen im Bereich Menschenhandel stärken..... | 19 |
| Ziel: Digitalisierung fokussieren (Tatort und Tatmittel Internet, Prävention über Information and Communication Technologies (ICT), ICT für Ermittlungsarbeit nutzen)..... | 19 |
| Ziel: Aufbau und Fortsetzung von erfolgreichen Projekten..... | 20 |
| Ziel: Grenzüberschreitende/Internationale Zusammenarbeit intensivieren | 20 |
| Ziel: Verstärkte Maßnahmen mit dem Fokus Südamerika | 21 |
| 4 Kooperation auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene | 21 |
| Ziel: Austauschformate auf Bundesebene stärken und weiterentwickeln | 22 |
| Ziel: Vernetzung der Fachberatungsstellen fördern..... | 23 |
| Ziel: Stärkung operativer Strukturen nach den Vorgaben der geänderten EU-Richtlinie | 23 |
| Ziel: Zusammenarbeit auf operativer Ebene intensivieren | 23 |
| Ziel: Kooperation der Kontrollbehörden am Arbeitsmarkt zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit stärken | 24 |
| Ziel: Zusammenarbeit in der EU intensivieren | 24 |
| Ziel: Internationale Zusammenarbeit staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen und Beteiligter im Bereich der Prävention, Straffverfolgung und Opferschutz stärken | 25 |
| Ziel: Kapazitäten der OSZE sowie Netzwerke und praxisbezogene Expertise der Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner ausbauen..... | 26 |
| 5 Monitoring und Forschung | 27 |
| Ziel: Datenerhebung verbessern | 27 |
| Ziel: Forschungsvorhaben ermöglichen und Strukturen aufbauen | 28 |
| Ziel: Internationale Berichtspflichten für die Fortentwicklung nationaler Maßnahmen nutzen | 28 |
| Ziel: Monitoring der Umsetzung des NAP MH..... | 29 |

Einleitung

Der Koalitionsvertrag sieht vor, den Menschenhandel (MH) in Deutschland noch intensiver zu bekämpfen, Unterstützungssysteme für Betroffene zu verbessern, deren Rechte zu stärken sowie einen Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung zu erarbeiten.

Dafür hat die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern, die eine wesentliche Rolle bei der Strafverfolgung und bei dem Opferschutz spielen, und unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen¹ erstmalig einen übergreifenden und umfassenden Nationalen Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen (NAP MH) auf Bundesebene erarbeitet. Auch bei der Umsetzung des NAP MH werden die Länder und die Zivilgesellschaft weiterhin umfassend beteiligt (u. a. durch Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Menschenhandel, Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung, Nationaler Rat gegen sexualisierte Gewalt an Kindern und Jugendlichen).

Die fachliche Zuständigkeit obliegt den verschiedenen Bundesministerien², das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend übernimmt eine koordinierende Funktion. Die Maßnahmen des NAP MH erstrecken sich auf einen Zeitraum von vier Jahren. Nach Ablauf dieses Zeitraums soll er überprüft und aktualisiert werden. Der NAP MH benennt klare Verantwortlichkeiten auf Seiten der Bundesregierung und konkrete Umsetzungszeiträume. Jährlich erfolgt ein Monitoring, das den Stand der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen erfasst. Das Monitoring ist in diesem NAP verankert.

Der vorliegende NAP MH umfasst alle Formen des Menschenhandels. Hierzu gehören die sexuelle Ausbeutung, die Arbeitsausbeutung, die Ausnutzung strafbarer Handlungen und der Bettelei, Menschenhandel zum Zweck der rechtswidrigen Organentnahme, den Handel mit Minderjährigen sowie die in der geänderten EU-Richtlinie hinzugefügten Formen der Ausbeutung durch Leihmutterchaft und Adoption sowie der Zwangsheirat. Die Bundesregierung geht damit über den Wortlaut des Koalitionsvertrages (sexuelle Ausbeutung) hinaus. Denn durch eine umfassende Betrachtung und eine effiziente Bündelung der Maßnahmen des NAP MH kann dieser seine größtmögliche Wirkung entfalten. Gleichzeitig werden bestehende Strategien berücksichtigt und Synergien zur umfassenden Bekämpfung des Menschenhandels genutzt. Hierunter fallen insbesondere, aber nicht ausschließlich: die Aktivitäten des Nationalen Rates gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen, die Strategie der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nach der Istanbul-Konvention 2005-2011 und der Nationale Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit.

¹ Die Beteiligung der Zivilgesellschaft erfolgte zunächst über eine offene, schriftliche Beteiligungsrunde im Herbst 2023. Im Juni 2024 fand zudem ein von der Bundesregierung initiiertes Workshop-Tag mit bundesweit agierenden Dachverbänden, die sich bereits an der schriftlichen Beteiligung eingebracht hatten, statt.

² Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bundesministerium der Finanzen (BMF), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), Bundesministerium der Justiz (BMJ), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ).

Strategie der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nach der Istanbul-Konvention 2025-2030

Die Gewaltschutzstrategie dient der Umsetzung von Artikel 7 der Istanbul-Konvention, einem zentralen völkerrechtlichen Instrument zum Schutz von Frauen vor Gewalt. Sie wurde unter Federführung des BMFSFJ gemeinsam mit allen Bundesressorts und betroffenen Beauftragten der Bundesregierung erarbeitet und – wie auch der NAP MH – am 11. Dezember 2024 im Kabinett beschlossen. Mit der Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention formuliert die Bundesregierung klare Ziele zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt. Die Ziele sind mit konkreten Maßnahmen, Ressourcen, Zeitplänen und Verantwortlichkeiten unterlegt, um den aktuellen Herausforderungen zu begegnen und die Ziele zur Bekämpfung und Verhütung geschlechtsspezifischer Gewalt umzusetzen. Gemeinsam tragen Bundesministerien und Beauftragte der Bundesregierung über 130 Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt bei.

Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit (NAP A/Z)

Unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wird ein NAP A/Z erarbeitet. Der NAP A/Z wird unter Beteiligung von Ressorts, der Bundesländer, der Sozialpartner sowie der Zivilgesellschaft entwickelt. Mit dem NAP A/Z wird Deutschland seinen internationalen Verpflichtungen aus dem 2019 ratifizierten Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation nachkommen. Der NAP A/Z verfolgt einen Labour Approach und adressiert Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit als Phänomen des Arbeitsmarktes und Produkt struktureller Vulnerabilität. In diesem Sinne wird er präventiv darauf abzielen, die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes so zu verbessern, dass das Risiko von ausbeuterischen oder erzwungenen Beschäftigungsverhältnissen verringert wird. Beide NAP wurden eng miteinander abgestimmt und ergänzen sich in ihren Maßnahmen zu einer kohärenten nationalen Strategie.

Rechtliche Grundlagen und Empfehlungen

Grundlage für die Erarbeitung des NAP MH sind neben dem deutschen Rechtsrahmen auch europäische und internationale Richtlinien und Übereinkommen, wie insbesondere das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, die Richtlinie der Europäischen Union zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer und das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere Frauen und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll).

Bei der Schwerpunktsetzung innerhalb der Handlungsfelder sowie bei der Ausformulierung konkreter Maßnahmen und Ziele wurden zudem die Empfehlungen der Expertengruppe des Europarats (GRETA), die im Jahr 2024 in Kraft getretenen Änderungen der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie Handlungsempfehlungen weiterer zentraler europäischer und internationaler Gremien (insbesondere Gremien der EU, Ostseerat, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) und Forderungen der Zivilgesellschaft in Deutschland berücksichtigt. Ebenso haben die EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2021-2025) und die EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (2021-2025) Berücksichtigung gefunden.

a. Geänderte EU-Richtlinie

Die in 2024 in Kraft getretenen Änderungen der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels sind ein wichtiger Schritt im gemeinsamen und entschlossenen Kampf gegen Menschenhandel. Sie zielen darauf ab, die Betroffenen bestmöglich zu unterstützen und dem Menschenhandel in all seinen Formen präventiv und unter Einsatz rechtsstaatlicher Instrumente zu begegnen. Dabei berücksichtigt die geänderte Richtlinie auch die aktuellen Herausforderungen im Kampf gegen Menschenhandel, indem sie beispielsweise den Tatbestand des Menschenhandels um die Ausbeutung durch Leihmutterchaft und Adoption sowie die Zwangsheirat erweitert. Die geänderte Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten auch zur Verabschiedung Nationaler Aktionspläne gegen Menschenhandel, die spätestens alle fünf Jahre überprüft und aktualisiert werden sollen.

b. Aktuelle Empfehlungen der Expertengruppe des Europarats (GRETA)

Das Übereinkommen des Europarats, das für Deutschland am 1. April 2013 in Kraft getreten ist, stellt den Schutz und die Unterstützung der Opfer von Menschenhandel in den Mittelpunkt. Es sieht ein effektives und

unabhängiges Monitoring vor. Seit Juni 2024 liegt der dritte Bericht der Expertengruppe (GRETA: Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) zu Deutschland sowie die zugehörigen Empfehlungen der Vertragsstaatenkonferenz an Deutschland vor. Schwerpunkt des Berichts ist der Zugang zum Recht und zu wirksamen Rechtsmitteln für Betroffene. Der Bericht hebt positive Entwicklungen in Deutschland hervor, schildert Herausforderungen und spricht konkrete Empfehlungen für eine verbesserte Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland aus. Die gesammelten Berichte sowie die Empfehlungen der Vertragsstaatenkonferenz an Deutschland sind online einsehbar.

c. Erster Bericht der unabhängigen Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel

Die unabhängige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel hat am 17. Oktober 2024 ihren ersten periodischen Bericht veröffentlicht. Dieser beruht auf Daten aus den Jahren 2020 bis 2022 und umfasst zudem eine eingehende Analyse politischer und rechtlicher Entwicklungen bis Juli 2024. Der Bericht enthält Aussagen und Handlungsempfehlungen zu den Themenfeldern: Strategischer und institutioneller Rahmen, Prävention, Identifizierung, Unterstützung von Betroffenen, Aufenthaltsrecht und Zugang zu Entschädigung. Der Bericht und die darin enthaltenen Informationen und Handlungsempfehlungen waren ein maßgeblicher Wegweiser bei der Finalisierung dieses NAP und werden der Bundesregierung auch weiterhin als wichtige Orientierung dienen.

Inhalte und Schwerpunktthemen

Der NAP MH enthält einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels. Er ist in fünf Kapitel gegliedert und enthält vier Handlungsfelder:

- (1) Prävention („Prevention“),
- (2) Schutz, Unterstützung und Entschädigung für Betroffene („Protection“),
- (3) Strafverfolgung („Prosecution“), und
- (4) Kooperation auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene („Partnership“).

Kapitel 5 befasst sich mit dem zentralen Thema „Forschung“ und beschreibt das Monitoring des NAP MH.

Der NAP enthält sowohl bewährte als auch neue Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Maßnahmen sind nach dem Schwerpunkt ihrer Zielsetzung sortiert, können aber mehrere Handlungsfelder betreffen und sich gegenseitig ergänzen. Hervorgehoben werden aufgrund ihrer besonderen Relevanz für den NAP MH die Themenbereiche: Frauen und Mädchen vor sexueller Ausbeutung schützen, Kinder und Jugendliche schützen, Flucht und Migration, Digitalisierung und Internet.

Frauen und Mädchen vor sexueller Ausbeutung schützen

Der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und die Zwangsprostitution bleiben sowohl in den Statistiken der Strafverfolgungsbehörden, als auch in den Beratungsstatistiken eine der am stärksten vertretenen Ausbeutungsformen in Deutschland. Mehrheitlich sind dabei Frauen und Mädchen Opfer sexueller Ausbeutung.

Neben weitreichenden strukturellen Anpassungen, die sich auch auf den Bereich der sexuellen Ausbeutung auswirken werden, beinhaltet dieser NAP ein umfassendes, ressortübergreifend konzipiertes Maßnahmenpaket, das sich konkret der Bekämpfung von Zwangsprostitution und dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung widmet.

Die Bundesregierung wird vulnerable Personen, Betroffene und deren Umfeld durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit verstärkt für die Gefahren des Menschenhandels und Zwangsprostitution sowie für bestehende Unterstützungs- und Beratungsangebote sensibilisieren. Das gilt insbesondere auch für die Gefahren des Menschenhandels im Internet. Kapazitäten und Wissensmanagement der Behörden im In- und Ausland sollen ausgebaut werden.

Durch den Aufbau eines bundesweit einsetzbaren Online-Beratungstools sollen Kapazitäten der Fachberatungsstellen sowie der Zugang zu deren Angebot gestärkt werden.

Um die Verfolgung von Menschenhandelsstraftaten zu verbessern, werden wir den rechtlichen Rahmen weiterentwickeln und die Vernetzung innerhalb der Behörden sowie auch mit der Fachberatung und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren in Deutschland und im Ausland stärken. Kooperationsvereinbarungen der Polizeien sollen flächendeckend abgeschlossen werden.

Durch verstärkte Forschungsmaßnahmen zu verschiedenen Ausbeutungsformen (insbesondere Zwangsprostitution und Zwangsheirat) wollen wir diesen Ausbeutungsformen entgegenwirken.

Zwangsprostitution und Menschenhandel sind von in Deutschland legaler Prostitution zu unterscheiden. Und doch hat es einen entscheidenden präventiven Effekt, wenn Menschen, die in der Prostitution tätig sind, auf umfassende Schutzangebote durch Behörden und bestmögliche Beratung zurückgreifen können. Beratungsstrukturen für Personen, die in der Prostitution arbeiten und für Personen, die aussteigen möchten, werden wir daher auch weiterhin u.a. über die Förderung des Projektes „NetsWork“ bei bufas e. V. stärken. Zudem wollen wir Kooperationsmöglichkeiten für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) mit in der Prostitution einschlägigen Behörden ausbauen. Auch (potentielle) Kundinnen und Kunden sexueller Dienstleistungen wollen wir über entsprechende Sensibilisierungskampagnen mehr in die Verantwortung ziehen.

Weitere konkrete Handlungsbedarfe zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt und Ausbeutung in der Prostitution werden auf der Grundlage des für Sommer 2025 vorgesehenen Berichtes über die Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) und in enger Zusammenarbeit mit dem vom BMFSFJ geleiteten Bund-Länder-Ausschuss ProstSchG ermittelt.

Kinder und Jugendliche schützen

Das Bundeslagebild Menschenhandel 2023 des Bundeskriminalamtes (BKA) zählt 186 Ermittlungsverfahren mit minderjährigen Betroffenen. In diesem Rahmen wurden 226 minderjährige Betroffene festgestellt. Ein Großteil der Verfahren bezog sich dabei auf Fälle im Bereich der kommerziellen sexuellen Ausbeutung, aber auch Fälle von Arbeitsausbeutung, Ausbeutung bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen, Zwangsheirat und Kinderhandel waren Gegenstand der Verfahren. Minderjährige sind besonders schutzbedürftig. Bei der polizeilichen Bekämpfung des Menschenhandels liegt hier daher ein besonderer Fokus.

Dabei setzen wir an bereits bestehenden Strukturen an: Ausschlaggebend für den erfolgreichen Schutz von Kindern und Jugendlichen ist dabei die intensive Vernetzung und Sensibilisierung. Die Bundesregierung fördert seit vielen Jahren Sensibilisierungsmaßnahmen und Vernetzungsarbeit durch ECPAT Deutschland e. V.

ECPAT Deutschland e. V. hat auch den Auftrag, das Bundeskooperationskonzept „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“ aus dem Jahr 2018 durch multiprofessionelle Fachveranstaltungen sowie Begleitung und Beratung von Netzwerken umzusetzen. Diese wichtige Förderung werden wir auch in den kommenden Jahren weiterführen. Gleiches gilt auch für die zweite Phase des Aufklärungs- und Aktivierungsprogramms zum Schutz von Kindern und Jugendlichen gegen sexuelle Gewalt und das vom BKA geleiteten EU-Projektes THB LIBERI.

Bereits seit 15 Jahren wird diese Arbeit auch durch das Amt der Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) unterstützt. Zudem wurde im Jahr 2019 der Nationale Rat gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen für einen langfristigen und interdisziplinären Dialog sowie für den Austausch von Wissen, Erfahrung und gebündelter Tatkraft unter dem Vorsitz der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der USBKM konstituiert. Dem Nationalen Rat gehören mit seiner Spitzenrunde und verschiedenen Arbeitsgruppen ca. 300 Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Fachpraxis an sowie Mitglieder des Betroffenenrats bei der USBKM. Ziel des Nationalen Rates ist es, den Schutz von Kindern und wirksame Hilfen und Unterstützung von Betroffenen z. B. durch die Beförderung der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben weiter zu verbessern und mit konkreten Maßnahmen zu unterstützen.

Thematische Schwerpunkte der im Rahmen des NAP neu geplanten Maßnahmen in diesem Bereich sind die kindgerechte Justiz sowie die Prävention und Bekämpfung digitaler Formen der Gewalt und Ausbeutung - auch durch verstärkte bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Um den Wissensstand zu sexueller Gewalt an Kindern und Jugendlichen zu verbessern, baut die USBKM ein Zentrum für Forschung zu sexueller Gewalt an Kindern und Jugendlichen auf.

Aufgrund der Dynamik des Themas und der sich stetig verändernden Rahmenbedingungen erfordern Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen eine kontinuierliche Aktualisierung und Erweiterung. Nur so kann ihr Schutz dauerhaft gewährleistet und auf neue Herausforderungen wirksam reagiert werden. Dieser Themenkomplex soll als Impulsgeber für die fortlaufende Weiterentwicklung und Anpassung dienen.

Flucht und Migration

Menschen, die nach Deutschland fliehen oder dorthin migrieren, sind besonders gefährdet, einer ausbeuterischen Situation ausgesetzt zu sein. Dies gilt insbesondere für Menschen, die vor Krieg und Konflikten nach Deutschland fliehen, aber auch für ausländische Arbeitskräfte und für die isolierte Situation von Angestellten diplomatischer Privathaushalte. Unzureichende Sprachkenntnisse und fehlendes Wissen über Rechte und Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten aber auch prekäre aufenthaltsrechtliche Situationen und fehlende wirtschaftliche Perspektiven machen diese Gruppen besonders vulnerabel.

Wir wollen gefährdete Personen auch weiterhin in Herkunfts-, Ziel- und Transitländern sensibilisieren und damit dem Menschenhandel vorbeugen. Durch die Förderung von Projekten insbesondere der Vereinten Nationen, OSZE und Internationale Organisation für Migration (IOM) wollen wir Kapazitäten von Behörden in europäischen Ländern und Drittstaaten weiter stärken. Überlebenden wollen wir auch in Herkunftsländern dazu verhelfen, dass ihre Rechtspositionen gestärkt und ihre Reintegration unterstützt werden. Zukünftig sind zudem bei Verhandlungen von Migrationsabkommen Maßnahmen zur Menschenhandelsprävention zu berücksichtigen.

Die intensive Kooperation und den regelmäßigen Austausch in verschiedenen europäischen wie internationalen Gremien werden wir engagiert fortführen, so insbesondere auch im Bereich der Strafverfolgung – hierbei wird ein Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit mit Behörden in Südamerika gelegt.

Die Identifizierung vulnerabler Antragstellender in Asylverfahren bleibt eine wichtige, kontinuierlich zu entwickelnde Aufgabe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Die bestehenden Verweisungs- und Vernetzungsstrukturen zu spezialisierten Fachberatungsstellen werden gepflegt und ausgebaut. Neben dem BAMF, den Polizeien und dem Zoll muss die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel verstärkt auch in Schutzunterkünften sichergestellt werden. Wir wollen bestehende (Modell-) Projekte fortführen und fördern die Erarbeitung eines Konzepts für eine Fachstelle zur Identifizierung besonderer Schutzbedarfe unter Geflüchteten.

Auch Sensibilisierungs- und Schutzmaßnahmen für private Hausangestellte ausländischer Diplomaten werden fortgeführt.

Ein grundlegender Pfeiler dafür, Menschenhandel vorzubeugen, ist eine menschenrechtsbasierte Migrations-Governance. Gemeinsam mit Partnerländern arbeitet die Bundesregierung daran, Migrationswege insbesondere durch Politikberatung sowie Aufklärungs- und Beratungsangebote sicher und geordnet zu gestalten und reguläre Migrationswege besser zu nutzen, insbesondere im Bereich Arbeitsmigration. Der unter Federführung des BMAS entwickelte NAP A/Z wird fortlaufende und neue Maßnahmen im Hinblick auf die Präventions-, Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für ausländische Arbeitskräfte enthalten.

Digitalisierung und Internet

Die Digitalisierung und das Internet spielen eine zunehmend zentrale Rolle im Bereich des Menschenhandels. Dies wirkt sich in unzähligen Facetten aus. So stellt das Bundeslagebild Menschenhandel des BKA 2023 eine herausragende Rolle der Anbahnung des Kontakts über das Internet im Bereich der sexuellen Ausbeutung von Minderjährigen fest. In der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2021-2025) wird eine große Bandbreite der Aspekte des Menschenhandels dargestellt, auf die sich die Digitalisierung auswirkt. Hierzu zählen die Anwerbung und Ausbeutung von Opfern, die Organisation des Transports und der Unterbringung von Opfern, die Werbung für Dienstleistungen der Opfer und zur Kontaktaufnahme mit potenziellen Kundinnen und Kunden, die Kontrolle der Opfer, die Kommunikation zwischen den Täterinnen bzw. Tätern und für das Verbergen ihrer Erträge aus den Straftaten. Auch die geänderte EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels geht auf die zunehmende Digitalisierung des Menschenhandels ein. Der Schwerpunkt Digitalisierung und Internet spiegelt sich entsprechend auch im NAP MH wider. Das Kapitel 3 „Strafverfolgung“ enthält einen umfassenden Maßnahmenkatalog zu diesem Bereich, um digital gestützten Ausbeutungsmethoden wie der „Loverboy“-Methode und dem Online-Streaming durch Sensibilisierungskampagnen, bilaterale Zusammenarbeit mit Drittstaaten und den Ausbau digitaler Kompetenzen von Ermittlungsbehörden präventiv

zu begegnen. Auch die Maßnahmen der Fachberatung werden entsprechend den Fortschritten der Digitalisierung weiterentwickelt, um dadurch Beratungskapazitäten und Zugänge zu stärken.

Die öffentlichen Haushalte bzw. Sozialleistungssysteme werden durch den NAP Menschenhandel 2024 nicht präjudiziert. Im Bericht aufgeführte Handlungsempfehlungen und Maßnahmen oder daran anknüpfende zukünftige Maßnahmen, die finanzielle Belastungen oder personelle Mehrbedarfe für den Bundeshaushalt zur Folge haben, präjudizieren weder die laufenden noch künftige Haushaltsverhandlungen. Im Bundeshaushalt und Finanzplanungszeitraum bis 2028 nicht finanzierte Maßnahmen stehen insoweit sämtlich unter Finanzierungsvorbehalt. Der von der Verfassung vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ist im Übrigen Rechnung zu tragen; im Bericht aufgeführte Handlungsempfehlungen und Maßnahmen oder daran anknüpfende zukünftige Maßnahmen, die finanzielle Belastungen oder personelle Mehrbedarfe für den Bundeshaushalt zur Folge haben, stehen unter Vorbehalt einer noch darzulegenden Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes.

1 Prävention

Präventionsarbeit ist essenziell, um Menschenhandel wirksam zu bekämpfen. Im Mittelpunkt stehen dabei insbesondere die Reduzierung von Vulnerabilitäten sowie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

Ein besonderes Risiko von Menschenhandel betroffen zu sein, haben in Deutschland insbesondere Menschen, die

- in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen leben,
- einen unklaren aufenthaltsrechtlichen Status besitzen,
- über geringe (deutsche/englische) Sprachkenntnisse und/oder Kenntnisse der Rechtslage in Deutschland verfügen,
- sozial isoliert leben.

Auch Kinder und Jugendliche sind besonders gefährdet, Opfer von Menschenhandel zu werden. Die zunehmende Nutzung des Internets und der sozialen Medien haben dieses Risiko zusätzlich verstärkt.

Neben der Reduzierung von Vulnerabilitäten spielt die Sensibilisierung eine entscheidende Rolle innerhalb der Präventionsarbeit. Eine informierte Öffentlichkeit kann maßgeblich dazu beitragen, Fälle von Menschenhandel frühzeitig zu erkennen und entsprechend darauf zu reagieren. Hierzu gehört insbesondere auch das direkte Umfeld gefährdeter Personen. Das Wissen über Anzeichen des Menschenhandels und die Möglichkeiten verfügbarer Unterstützungs- und Beratungsangebote bieten nicht nur gefährdeten Personen selbst, sondern auch deren Umfeld die Chance, frühzeitig Hilfe aufzusuchen und somit Ausbeutungssituationen zu verhindern.

Die folgenden Maßnahmen sollen wesentlich zur Fortführung und Intensivierung von Präventionsarbeit der Bundesregierung gegen Menschenhandel beitragen.

Ziel: Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-----------|---------------|---|
| Förderung von ECPAT Deutschland e. V. zur Entwicklung von Präventionsmaterialien für Kinder und Jugendliche #PreventTrafficking-Power_up! | 2024-2026 | BMFSFJ | Jahresberichte von ECPAT Deutschland e. V. |
| Aufklärungs- und Aktivierungskampagne „Schieb deine Verantwortung nicht weg!“ Handlungswissen für Erwachsene, um sich für den Schutz von Kindern und Jugendlichen gegen sexuelle Gewalt zu engagieren und als Multiplikatoren und Multiplikatorinnen zu agieren. | Seit 2022 | BMFSFJ/UBSKM | Kampagnenspots, Social Media-Reels, eigene Kampagnenwebsite www.nicht-wegschieben.de , Aktionen vor Ort, Netzwerkarbeit, Broschüren-Reihe, weitere Materialien, Veranstaltungen, Podcast „einbiszwei“ |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|---|---|---|
| Sensibilisierungskampagne für bestehende Beratungsangebote (so z. B. Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“) für Personen, die von Gewalt in der Prostitution oder Zwangsprostitution betroffen sind. | Ab 2025 | BMFSFJ | Kampagnenmaterial (z. B. Flyer, Social Media Auftritte, Bericht) |
| Sensibilisierung potenzieller Betroffener über die Gefahren von Menschenhandel in Herkunfts-, Transit- und Zielländern | Mehrere Einzelvorhaben mit unterschiedlichen Laufzeiten. längstens bis: 08.2027 | BMZ in Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Partnerorganisationen | Durchgeführte Projekte, Projektfortschritts- und Abschlussbericht |
| Durchführung einer öffentlichen Sensibilisierungskampagne, die einerseits Kundinnen und Kunden von Prostituierten über Ausbeutung und Menschenhandel aufklären und andererseits gegen Stigmatisierung in der Prostitution sensibilisieren soll. | 2026-2028 | BMFSFJ | Kampagnenmaterial |
| Umsetzung des Identifizierungskonzeptes „Die Identifizierung vulnerabler Personen im Asylverfahren“ | Fortlaufend | BAMF | Abbildung der Identifizierung von bzw. des Umgangs mit potentiell vulnerablen Personen und die Berücksichtigung ihrer individuellen Bedürfnisse im gesamten Asylverfahren; unter Einbeziehung der unionsrechtlichen Vorgaben (Aufnahme- und Verfahrensrichtlinie); differenziert anhand der föderalen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern. |
| Informations- und Sensibilisierungsveranstaltung für private Hausangestellte ausländischer Diplomaten | Jährlich | AA | Information über spezifische arbeitsrechtliche Themen ausschließlich für private Hausangestellte ohne Anwesenheit der Arbeitgeber |

Ziel: Vulnerabilitäten abbauen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------------|---------------|---|
| Förderung der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Unterkünften für Geflüchtete“ | Seit 2016 laufend | BMFSFJ | Durchgeführte Projekte und Projektberichte |
| Maßnahmen zum Schutz vor Ausbeutung privater Hausangestellte von ausländischen Diplomaten und Diplomatinen und Berufskonsularbeamten und -beamtinnen in Deutschland, z. B. durch Verwendung des Musterarbeitsvertrags des AA, durch Befragung im Visumverfahren, jährliche Interviews nach Einreise, Überprüfung Krankenversicherungsschutz | Fortlaufend | AA | Schutz der Rechte von privatem Hauspersonal im Haushalt von Diplomaten und Berufskonsularbeamten in Deutschland |

Ziel: Prostituierte vor Gewalt und Ausbeutung schützen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-----------|--|--|
| Stärkung der Beratungsstruktur für Prostituierte, insbesondere Förderung der Vernetzung und Optimierung bundesweiter Qualitätsstandards der Fachberatungen durch die Förderung des Projekts NetSWork bei bufas e. V. | 2023-2026 | BMFSFJ | Qualitätsstandards/ Leitlinien, Fortbildungsveranstaltungen |
| Ermittlung und Analyse von Optimierungsbedarfen, die sich aus der Evaluation des ProstSchG ergeben | Ab 2025 | BMFSFJ | Entwicklung von Handlungsempfehlungen; abhängig von den noch ausstehenden Evaluationsergebnissen |
| Umsetzung der ermittelten Optimierungsbedarfe insbesondere zum Schutz vor Zwangsprostitution und Gewalt in der Prostitution | Ab 2026 | BMFSFJ | Abhängig vom Ergebnis der ermittelten Bedarfe |
| Prüfung von Maßnahmen zur Verbesserung von Erhebungen über Personen in der Prostitution und zur besseren Erreichbarkeit besonders vulnerabler Personen in der Prostitution | 2025-2027 | BMFSFJ in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen | Abhängig vom Ergebnis der ermittelten Maßnahmen |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-----------|--|--------------------------------|
| Weiterentwicklung der bundesweiten Umstiegsberatung von Prostituierten auch mit Blick auf die Prävention von Gewalt in der Prostitution und Zwangsprostitution | 2024-2026 | BMFSFJ in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen | Leitfaden zur Umstiegsberatung |
| Ausbau der Kooperation zwischen der FKS und den relevanten Akteuren vor Ort unter Berücksichtigung des bestehenden Mandats der FKS, um den Schutz vor Ausbeutung, u. a. sexueller Ausbeutung in den Prostitutionsstätten zu erhöhen. | Ab 2025 | GZD, HZÄ | Berichtswesen |

Ziel: Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit durch umfassende Maßnahmen im Bereich der Arbeitskräftegewinnung und des Informationszugangs für Arbeitskräfte vorbeugen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|--|--|---|
| Maßnahmen im Bereich der Arbeitskräftegewinnung zur Vorbeugung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit, die auf faire Anwerbung und Beschäftigungsbedingungen sowie auf einen leichten Zugang zu arbeitsrechtlichen Informationen, sowohl im Herkunftsland als auch im Inland, für alle Arbeitskräfte abzielen (Siehe Maßnahmen im Handlungsfeld Arbeitskräftegewinnung im NAP A/Z). | Ab Verabschiedung des NAP A/Z; zu den Laufzeiten einzelner Maßnahmen siehe NAP A/Z | BMAS | Umsetzung NAP A/Z |
| Information zum Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung auf der Webseite der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in elf Sprachen | Seit 01.09.2021 fortlaufend aktualisiert | IntB (Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen) | Informationen für potentielle Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit in einfacher Sprache, Indikatoren für Menschenhandel und Zwangsarbeit in 11 Sprachen, Informationen zu spezialisierten Beratungsstellen |

Ziel: Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in globalen Lieferketten vorbeugen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-----------|---------------|-----------------------|
| Förderung des OSZE-Projekts „Prevention of human trafficking for labour exploitation in supply chains“ | 2024-2028 | AA | Projektbericht |

2 Schutz, Unterstützung und Entschädigung für Opfer von Menschenhandel

Menschenhandel ist eine tiefgreifende Menschenrechtsverletzung. Die Betroffenen, die von Behörden oder unterstützenden Organisationen identifiziert werden oder sich selbst an diese wenden, befinden sich häufig in wirtschaftlichen und/oder mentalen Ausnahmesituationen.

Der Bedarf an Hilfs- und Unterstützungsleistungen ist immens und sehr vielfältig. Der aktuelle Datenbericht aus 2024 des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e. V.) verdeutlicht die diversen Bedürfnisse der Betroffenen. Dabei geht es z. B. um psychosoziale Beratung und Begleitung, Informationsvermittlung, Prozessbegleitung im Strafverfahren sowie um Hilfe bei der Geltendmachung von Rechten, wie beispielsweise Opferentschädigung, aber auch um Unterstützung im Asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren, Organisation von Leistungen zum Lebensunterhalt, und auch die Begleitung zu den Themen Schwangerschaft und Kind.

Deutschland hat sich auf Basis europäischer sowie internationaler Rechtsrahmen verpflichtet, den Betroffenen umfassende Hilfe zukommen zu lassen, und hat daher weitreichende Unterstützungsstrukturen aufgebaut bzw. erweitert.

Auch effektive Kooperations- und Vernetzungsstrukturen verschiedener Akteure in den Hilfs- und Unterstützungsstrukturen wie auch der Strafverfolgungsbehörden sind entscheidend, damit die Betroffenen möglichst niedrigschwellig umfangreiche Hilfe erhalten. Maßnahmen im Hinblick auf diese Vernetzungsstrukturen sind in Kapitel 4 verortet.

Ziel: Früherkennung und Identifizierung von Betroffenen verbessern

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------------|---------------|---|
| Modellprojekte der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAFF) um besondere Schutzbedarfe bei der Aufnahme von Geflüchteten zu erkennen | Seit 2021 laufend | BMFSFJ | Projektergebnisse, Konzept für eine Fachstelle zur Identifizierung besonderer Schutzbedarfe |
| Identifizierung im Asylverfahren durch Sensibilisierung aller Asylentscheiderinnen und -entscheider für den Menschenhandel sowie Ausbildung von spezialisierten Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel | Laufend | BAMF | Anzahl Schulungen |

Ziel: Zugang zu bestehender Erst- und Fachberatung ausbauen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|----------|---------------|--|
| Kampagne zur Sensibilisierung für bestehende Beratungsangebote (z. B. Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“) für Betroffene von Menschenhandel und Betroffene von Gewalt in der Prostitution inkl. Maßnahmen, die sich schwerpunktmäßig an das Nahfeld der Betroffenen richten (z. B. Angehörige, Bekannte und Fachpersonal) | Ab 2025 | BMFSFJ/BAFzA | Kampagnenmaterial/ Statistiken zur Schaltung des Materials |
| Vernetzungstreffen von Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel mit Vertreterinnen und Vertretern regionaler Fachberatungsstellen (zum Teil in Kooperation mit dem KOK e. V.) zur | Laufend | BAMF | Anzahl der Vernetzungstreffen |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-----------|---------------|---|
| Unterstützung der Zusammenarbeit in Einzelverfahren. Hintergrund: Die Dienstanweisung Asyl des BAMF sieht die Vermittlung von Betroffenen des Menschenhandels an spezialisierte Fachberatungsstellen vor. | | | |
| Erweiterung des Informationsangebotes für Betroffene von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung auf http://www.zoll.de | 2025-2026 | GZD | Internetauftritt, Verlinkungen, Berichtswesen |

Ziel: Beratungs- und Unterstützungsangebot verstetigen und stärken

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------------------|---------------|--|
| Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ | Laufend (seit 2013) | BAFzA | Jährlicher Bericht über die Inanspruchnahme des Hilfetelefons, in dem auch die Gewaltformen (u. a. Menschenhandel, Gewalt in der Prostitution, Zwangsheirat) gesondert aufgeführt sind |
| Hilfe-Telefon Sexueller Missbrauch | Laufend (seit 2014) | UBSKM | Regelmäßiger Bericht über die Inanspruchnahme des Hilfe-Telefons einschließlich Auswertung der Anrufe |
| Betroffenenrat beim Amt der USBKM | Laufend (seit 2015) | UBSKM | Regelmäßige Sitzungen mit dem Betroffenenrat, Wahrnehmung von offiziellen Terminen durch Mitglieder des Betroffenenrats, Verfassen von Stellungnahmen seitens des Betroffenenrats |
| Krisenchat – Webchat | Förderung 2024 | BMFSFJ | Projektbericht mit Informationen über Inanspruchnahme (Beratungsthemen gesondert) |
| Ausbau der JugendNotmail zu einem barrierearmen und mehrsprachigen psychosozialen Online-Beratungsangebot | 05.2023-04.2026 | BMFSFJ | Projektbericht mit Informationen über Inanspruchnahme (Beratungsthemen gesondert) |
| Fortgeführte Förderung der Arbeit des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e. V.) | Förderperiode 2025-2027 | BMFSFJ | Projektberichte |
| Förderung des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e. V.) für die Konzeptionierung und den Aufbau eines Online-Beratungstools für Betroffene von Menschenhandel | 2025-2027 | BMFSFJ | Konzeption und Aufbau des Online-Beratungstools, Berichte hierzu |
| Gemeinsam stark: Förderung von Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Menschenhandel und Ausbeutung bei ECPAT Deutschland e. V. | 2025-2027 | BMFSFJ | Jahresberichte von ECPAT Deutschland e. V. |

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-----------------|---------------|--|
| Förderung der Weiterbildung von Männern und Frauen zu Multiplikatorinnen und Multiplikatoren mit dem Schwerpunkt männerfokussierter Beratung beim SKM Bundesverband e. V. | 08.2023-07.2027 | BMFSFJ | Projektbericht |
| Online-Clearingstelle für Männerfokussierte Beratung beim SKM Bundesverband e. V. | 10.2024-12.2027 | BMFSFJ | Projektbericht |
| Förderung einer bundesweiten Fach- und Koordinierungsstelle Männergewaltschutz (BFKM) bei der Landesarbeitsgemeinschaft Jungen- und Männerarbeit Sachsen e. V. | 10.2022-09.2025 | BMFSFJ | Projektbericht |
| Förderprogramm für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB) und besondere Rechtsberatung (RB) für queere und weitere vulnerable Schutzsuchende AVB und RB sollen einen Beitrag dazu leisten, vulnerable Personen frühzeitig zu identifizieren und somit sicherzustellen, dass die entsprechenden Verfahrensgarantien gewahrt werden. Im Rahmen der RB werden u. a. auch Projekte gefördert, die ausdrücklich Betroffene von Menschenhandel in Anspruch nehmen | Seit 01.2023 | BAMF | Projektberichte der geförderten Einzelprojekte |
| Unterstützungsangebote zum Empowerment geflüchteter Frauen und anderer vulnerabler Personengruppen (Diakonie Deutschland) | 2023-2024 | IntB | Identifikation von Betroffenen und deren Begleitung bei der Orientierung und Entwicklung von Zukunftsperspektiven, Vernetzung, fachliche Unterstützung und Sensibilisierung von Fachkräften, Ausbildung von ehemaligen Betroffenen zu Alltagsbegleiterinnen (Peer-to-Peer-Ansatz), Aufbau einer bundesweiten Austauschplattform für ehemalige Betroffene, Erstellung einer Handreichung zur Unterstützung von Fachberatungsstellen |

Ziel: Arbeitsrechtliche Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für ausländische Arbeitskräfte stärken

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|--|---------------|-----------------------|
| Weitere Förderung und Stärkung bestehender arbeitsrechtlicher Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für ausländische Arbeitskräfte. (->Siehe Maßnahmen im | Ab Verabschiedung des NAP A/Z; zu den Laufzeiten einzelner Maßnahmen siehe NAP A/Z | BMAS | Umsetzung des NAP A/Z |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|--|---|---|
| Handlungsfeld Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerrechte und deren Durchsetzung im NAP A/Z) | | | |
| Übersicht der spezialisierten Beratungsstellen zum Thema Zwangsarbeit/Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in der Beratungsstellensuche der Gleichbehandlungsstelle EU- Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in elf Sprachen | Seit 01.01.2017 fortlaufend und jährlich aktualisiert | IntB (Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer) | Deutschlandweite Übersicht der Beratungsstellen, die in verschiedenen Sprachen Information zu Unterstützung für Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung anbieten. |

Ziel: Zugang zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Opfer von Menschenhandel

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|----------|---|--|
| Sicherstellung des Zugangs für Opfer von Menschenhandel zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (gem. Art. 11 Abs. 5 der EU-Richtlinie 2011/36/EU in der durch die EU-Richtlinie 2024/1712 geänderten Fassung sowie Art. 12 Abs. 1 lit. a des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels) durch Überprüfung der Voraussetzungen des Anspruchs auf Leistungen nach dem SGB II für EU-Staatsangehörige sowie Verbesserung der praktischen Umsetzung | 2025 | BMAS und BA (in Bezug auf gemeinsame Einrichtungen, da Fachliche Weisungen (FW) der BA nur insoweit bindend sind) * Länder und Kommunen werden im Falle eines Weisungskonsultationsverfahrens beteiligt oder über eine Veröffentlichung in der Wissensdatenbank (WDB) der BA entsprechend informiert. | Ergebnis der Prüfung im Hinblick auf eine Verklarung/Ergänzung der FW der BA zu § 7 SGB II, soweit es um Unionsbürgerinnen und - bürger geht, die Opfer von Menschenhandel wurden (Nachweismöglichkeiten gegenüber dem JC) |

Ziel: Zugang zu Opferentschädigung verbessern

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|---|---|--|
| Unterstützung der Länder bei der Umsetzung des neuen Sozialen Entschädigungsrechts im SGB XIV | Ab 2024 fortlaufend | BMAS | Anstieg der Anträge auf Opferentschädigung |
| Erstellung von Material (bezüglich Betroffener von Menschenhandel) zur Nutzung durch die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Versorgungsämter als niedrigschwellige und kompakte Hilfestellung, um Betroffene von Menschenhandel besser zu erkennen | Ab 2025 fortlaufende Aktualisierung | BMAS/Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel in Kooperation mit dem KOK e. V. | Erstellung des One-Pagers und ggf. Feedback der Versorgungsämter |
| Bedarfsorientierte Gestaltung von (Online-) Schulungen für die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Versorgungsämter für das Soziale Entschädigungsrecht zur zielgerichteten Sensibilisierung für die Belange der Betroffenen | Start der Schulung sobald Bereitschaft Versorgungsämter, ab Start fortlaufendes Angebot und stetige Aktualisierung | BMAS/Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel (in Kooperation mit dem KOK e. V.) | Anzahl Schulungen, Anzahl Teilnehmende Versorgungsämter |

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|--|--|--|
| von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und sexuellen Ausbeutung sowie zur besseren Identifizierung und Ansprache von Opfern | | | |
| Bedarfsorientiertes Angebot von (Online-) Schulungen mit Informationen für die Fallmanagerinnen und Fallmanager in den Versorgungsämtern zur aktivierenden und koordinierenden Begleitung der Berechtigten durch das Antrags- und Leistungsverfahren | Start der Schulung, sobald entspr. Angebot für Fallmanagerinnen und Fallmanager ausgearbeitet ist. Ab Start fortlaufendes Angebot und stetige Aktualisierung | BMAS/Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Menschenhandel und Zwangsarbeit (in Kooperation mit dem KOK e. V.) | Anzahl Schulungen, Anzahl Teilnehmende, Inhalte, und Feedback der Fallmanagerinnen und Fallmanager |
| Information für Fachberatungsstellen der Länder über die Möglichkeit für Betroffene, Anträge auf Soziale Entschädigung (SGB XIV, in Kraft getreten zum 1.01.2024) bei den Versorgungsämtern zu stellen; Sensibilisierung der FB zur Datenerhebung bei der Begleitung von Betroffenen zur Antragstellung in Versorgungsämtern | Start fortlaufend | BMAS/Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel (in Kooperation mit dem KOK e. V.) | Anzahl teilnehmender Beratungsstellen in den Ländern; Anzahl erfasster Personen nach Kategorien (Begleitung, Erfassung von Antragstellungen, erfolgreich, ohne Erfolg, noch offen) |

Ziel: Betroffene weltweit schützen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|--|---|---|
| Stärkung der Rechte und Reintegration von Überlebenden | Mehrere Einzelvorhaben mit unterschiedlichen Laufzeiten längstens bis: 08.2027 | BMZ in Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Partnerorganisationen | Durchgeführte Projekte, Projektfortschritts- und Abschlussbericht |
| Prüfung der weiteren Unterstützung des UN Trust Fund für Betroffene von Menschenhandel/Small Grants Programme (verwaltet vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) | Fortlaufend | AA | Projektbericht |

3 Strafverfolgung

Die konsequente strafrechtliche Verfolgung von Menschenhandel ist eine komplexe Aufgabe, die für die Bundesregierung hohe Priorität hat.

Ermittlungsverfahren in diesem Bereich sind oft schwierig und ressourcenintensiv. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass dem Zeugenbeweis eine zentrale Rolle im deutschen Strafverfahren zukommt. Viele Opfer schweigen aus Angst, zum Teil auch um ihre Angehörigen zu schützen oder auch weil sie sich selbst nicht als Opfer einer Straftat wahrnehmen. Zudem handelt es sich bei Menschenhandelstaten im Sinne der §§ 232 ff. des Strafgesetzbuches (StGB) um Kontrolldelikte, sodass von einem hohen Dunkel- bzw. Graufeld auszugehen ist.

Diese Herausforderungen betreffen sämtliche Formen des Menschenhandels. Dazu zählen der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie Ausbeutungsdelikte in Arbeitsverhältnissen, bei Betteltätigkeiten oder zur Begehung von Straftaten, wie beispielsweise Ladendiebstahl. Täterinnen und Täter nutzen dabei häufig die wirtschaftliche Notlage der Betroffenen in ihren Herkunftsländern aus, indem sie ihnen falsche Arbeitsversprechen machen. Nicht selten sind es Bekannte oder Familienangehörige, die die Opfer in diese ausbeuterische Situation bringen.

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

Vor diesem Hintergrund zielt der nachfolgende Maßnahmenkatalog darauf ab, die Rahmenbedingungen zur Verfolgung von Menschenhandelsdelikten zu stärken sowie die Strafverfolgung und die Ermittlungsarbeit der Polizei in allen vier Handlungsfeldern des NAP MH weiter zu verbessern und zu intensivieren.

Ziel: Rechtlichen Rahmen weiterentwickeln

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-------------|----------------------------------|--|
| Anpassung der Menschenhandelstatbestände gemäß §§ 232 ff. StGB an die durch die Richtlinie (EU) 2024/1712 vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer vorgenommenen Änderungen | 2024-2026 | BMJ | Gesetzesentwurf |
| Überprüfung sowie ggf. Anpassung der strafrechtlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels mit dem Ziel der Verbesserung der Wirksamkeit im Lichte weiterer Entwicklungen (u. a. Evaluationsberichte des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen zu §§ 232 ff. StGB (2021), Bund-Länder-Fallsammlung und zum ProStSchG (2025)) | 2025-2029 | BMJ, BMI, BMFSFJ (zum ProStSchG) | Durchführung von Evaluierungs- und ggf. Einleitung von Gesetzgebungsverfahren |
| Erhebung des Rechtsänderungsbedarfs hinsichtlich der polizeilichen Praxis | Fortlaufend | BMI unter Einbindung der Länder | Aufstellung des polizeilichen Bedarfs, Befassung der temporären Bund-Länder-Projektgruppe zur Umsetzung des NAP, Bericht |
| Bundesweit standardisierte Betretungsrechte der Polizeien für Örtlichkeiten, in/an denen potentielle Menschenhandelsopfer identifiziert werden können. | Ab 2025 | BMI unter Einbindung der Länder | Evaluierung des rechtlichen Handlungsbedarfs |
| Überarbeitung des „Praxisleitfadens zur Anwendung kindgerechter Kriterien für das Strafverfahren“, der im Rahmen der Arbeit des Nationalen Rates gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen erstellt wurde | Fortlaufend | BMFSFJ | Bekanntmachung |
| Einrichtung eines bundesweiten Fachportals „Kindgerechten Justiz“ durch das Deutsche Kinderhilfswerk | Ab 2025 | BMFSFJ | Bekanntmachung |
| Prüfung, ob zur Umsetzung der GRETA-Empfehlung zum Non-Punishment-Prinzip eine Konkretisierung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) angestoßen werden soll | Geplant | BMJ | Erörterung mit den Ausschussmitgliedern über etwaigen Änderungsbedarf hinsichtlich Ermessenslenkung |

Ziel: Austausch zwischen Bund und Ländern vertiefen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|----------------------------|----------------------|---|
| Verstetigung eines Austauschformats zwischen Bund und Ländern zu Fragen der Strafverfolgung | Fortlaufend (seit 2023) | BMJ | Jährliche Treffen |
| Fortgesetzte Einbindung der Länder über den polizeilichen Gremienweg sowie Ausbau und Intensivierung bestehender Netzwerke unter den nationalen und internationalen Strafverfolgungsbehörden, auch unter anlassbezogener Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure | Fortlaufend | BMI (BKA, BPOL), GZD | Veranstaltungen, Sitzungen |
| Bund-Länder-Projektgruppe der Polizeien zur Umsetzung der Maßnahmen im Kapitel Strafverfolgung des NAP (angestrebter Teilnehmendenkreis: BKA, BPOL, Vertreter der Länderpolizeien, FKS) | Ab 2025 (Laufzeit des NAP) | BMI (BKA, BPOL), GZD | Einrichtung der temporären Projektgruppe, Sitzungen, Bericht an IMK-Gremien |
| Benennung von festen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern für die Umsetzung des NAP MH bei BKA, BPOL (Präsidium, Direktionen), LKÄ, FKS | 2025-2026 | BMI (BKA, BPOL), GZD | Schriftliche Aufstellung der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner |

Ziel: Kenntnisse der Ermittlungsbehörden und der Justiz ausbauen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-------------|---------------------------------------|---|
| Aktivierung des polizeilichen Verbunds, geeignete polizeifachliche Forschungsprojekte zu entwickeln und dafür national und auf EU-Ebene eine finanzielle Förderung zu generieren | Fortlaufend | BMI, BKA | Bewerbungen auf Forschungsfinanzierungen und Projekte, Befassung der temporären Bund-Länder-Projektgruppe zur Umsetzung des NAP |
| Strukturermittlungen/Strukturdateien (u. a. Datenerhebungen und Analysen, Erkennen von neuen Phänomenen und Handlungsbedarfen) | Fortlaufend | BKA | Erfolgt im Rahmen der Zentralstellenfunktion des BKA |
| Verstärkte polizeiinterne Aus- und Fortbildungsangebote, verstärkte Fortbildung von Bedarfsträgern | Fortlaufend | BKA, unter Einbindung der Länder | Durchführung von entsprechenden Speziallehrgängen |
| Fortbildungen für den Justizbereich im Bereich Menschenhandel bei der Deutschen Richterakademie | Fortlaufend | BMJ in Zusammenarbeit mit den Ländern | Durchführung entsprechender Fortbildungsveranstaltungen |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-------------|---|---|
| Weitere Forschung zu aktuellen Phänomenen des Menschenhandels und den Bekämpfungs- sowie Präventionsansätzen; ggf. im Rahmen von Drittmittelförderung | Fortlaufend | BKA | Forschungsberichte |
| Jährliches Vernetzungstreffen zum Thema Zwangsarbeit, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zur Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten | Fortlaufend | BMAS/Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel (Projektförderung des BMAS) | Anzahl der durch die Servicestelle organisierten Vernetzungstreffen |

Ziel: Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Privatsektor stärken

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------|-----------------|---|
| In Deutschland sollten Kooperationsvereinbarungen der Polizeien (BKA, BPOL, LKÄ, FKS) mit den Fachberatungsstellen sowie Kooperationsvereinbarungen mit ausländischen NGO fortgesetzt und flächendeckend ausgerollt werden. | Fortlaufend | BMI (BKA, BPOL) | Ergänzende Kooperationsvereinbarungen, Umsetzungsempfehlung |
| Prüfung und Erarbeitung einer Musterkooperationsvereinbarung zwischen Strafverfolgungsbehörden und Fachberatungsstellen | 2025-2027 | BMJ | Veröffentlichung einer Mustervereinbarung |

Ziel: Finanzermittlungen im Bereich Menschenhandel stärken

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-------------|---------------|--|
| Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung im Bereich der Menschenhandelsermittlungen stärken | Fortlaufend | BKA | In Lehrgängen und im Rahmen von Sachbearbeiter- und Sachbearbeiterinnentagungen einen Baustein zu „Menschenhandel und Finanzermittlungen“ aufnehmen Fester Prüfpunkt bei Menschenhandelsermittlungsverfahren, ob Finanzermittlungen durchgeführt werden Empfehlung an Länder |

Ziel: Digitalisierung fokussieren (Tatort und Tatmittel Internet, Prävention über Information and Communication Technologies (ICT), ICT für Ermittlungsarbeit nutzen)

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------|---------------|--|
| Entwicklung und Anpassung der Bekämpfungsstrategien, insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Online-Dimension im Bereich des Phänomens Menschenhandel | Fortlaufend | BKA, Länder | Durchführung und Unterstützung von bestehenden Maßnahmen und Ableitung neuer Maßnahmen |

| | | | |
|--|----------------------------|----------|---|
| Sensibilisierungskampagnen zu Gefahren des Menschenhandels in der Online-Dimension | Fortlaufend | BKA | Durchführung und Unterstützung von Kampagnen |
| DEU (BKA) als Co-Lead im THB Projekt der europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT3) „Internet/Social Media as enabler of THB (OA 3.1)“ | Fortlaufend | BKA | Ausübung einer Co-Lead Funktion |
| Livestreaming als Schwerpunktthema – als Follow-up der deutschen G7-Präsidentschaft 2022 | Fortlaufend bis April 2026 | BMI, BKA | Maßnahmen im Rahmen des THB LIBERI II Projektes, Projektbericht |
| Polizeiliche Aufbauhilfe (PAH)-Maßnahmen i. S. Livestreaming auf den Philippinen für den Bereich „Sexualdelikte zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen“ | Ab 2025 geplant | BKA | Bericht zu Ausbildungs- und Ausstattungshilfe |
| Bestehende Dialoge mit Plattformbetreibenden anlassbezogen fortführen und Fokusveranstaltung zum Menschenhandel durchführen | Fortlaufend | BMI, BKA | Maßnahmen im Rahmen der BKA Zuständigkeit |
| Digitale Kompetenzen der Ermittlungsbehörden ausbauen (insbesondere Bereitstellung technischer Ausstattungen und technologischer Ressourcen, Schulungsmaßnahmen) | Fortlaufend bis April 2026 | BKA | Maßnahmen im Rahmen des THB LIBERI II Projektes, Projektbericht |

Ziel: Aufbau und Fortsetzung von erfolgreichen Projekten

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|----------------------------|---------------|-------------------------------------|
| Weitere EU-geförderte Projekte „Menschenhandel“ werden für den operativen Bereich angestrebt | Fortlaufend | BKA | Bewerbungen bzw. Teilnahme an Calls |
| THB LIBERI II Projekt – „Multidisziplinäre Bekämpfung des Menschenhandels“ | Fortlaufend bis April 2026 | BKA | Maßnahmen, Projektbericht |

Ziel: Grenzüberschreitende/Internationale Zusammenarbeit intensivieren

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-------------|---------------|--|
| Fortsetzung der Teilnahme von deutschen Strafverfolgungsbehörden an Action Days Menschenhandel (Europol, EMPACT) | Fortlaufend | BKA, BPOL | Kontinuierliche Teilnahme an Maßnahmen der Action Days Menschenhandel (Europol, EMPACT-Kooperationsrahmen) (Zur Teilnahme der FKS siehe die Maßnahme im Handlungsfeld Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und staatliche Kontrolle im NAP A/Z.) |

³ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats.

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------|---------------|---|
| Stärkung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenhandelsbekämpfung, u. a. im Rahmen von „Capacitybuilding“ (Ausbildungs- und Ausstattungshilfe des BMI) | Fortlaufend | BMI | Maßnahmen, Bericht |
| Ausbau des polizeilichen Informationsaustauschs auf internationaler Ebene zum Erkennen von Strukturen international agierender Menschenhändlerinnen und Menschenhändler | Fortlaufend | BKA | Maßnahmen im Rahmen der BKA-Zentralstellenfunktion. Das schließt die Teilnahme an Operational Task Forces im Rahmen der eigenen Schwerpunktsetzung mit ein. |
| Bei den Verhandlungen von Migrationsabkommen sind Maßnahmen zur Menschenhandelsprävention zu berücksichtigen. | Fortlaufend | BMI | Aufnahme und Durchführung von Verhandlungen, Abschluss von Migrationsabkommen |

Ziel: Verstärkte Maßnahmen mit dem Fokus Südamerika

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-------------|---------------|---|
| Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit mit südamerikanischen Partnerbehörden | Geplant | BKA | Maßnahmen, u. a. Intensivierung des polizeilichen Fallaustauschs zu Menschenhandel unter Einbindung der BKA Verbindungsbeamtinnen und -beamten und/oder Europol |
| Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit mit Peru, u. a. Aufnahme von Verhandlungen für ein bilaterales Sicherheitsabkommen zwischen DEU und PER mit dem Schwerpunkt der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, darunter Menschenhandel | Geplant | BMI | Aufnahme von Verhandlungen |
| Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit mit Brasilien, u. a. Fortentwicklung und Anpassung des deutsch-brasilianischen Sicherheitsabkommens von 2008 | Geplant | BMI, BKA | Aufnahme von Verhandlungen |
| Bewerbung auf EU-Projekte zur Menschenhandelsbekämpfung mit Südamerikabezug | Fortlaufend | BKA | Teilnahme an Bewerbungsverfahren |
| Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Kolumbien im Bereich der Menschenhandelsbekämpfung | Ab 2025 | BKA | Bericht zu Ausbildungs- und Ausstattungshilfe |

4 Kooperation auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene

Deutschland ist international Vorreiter in der Vernetzung im Themenbereich Menschenhandel. Seit 1996 gibt es einen Austausch zwischen Bund, Ländern und Zivilgesellschaft im Rahmen der sogenannten „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel“ (B-L-AG MH). In den letzten Jahren wurde dieses Angebot durch die B-L-AG Arbeitsausbeutung und den Nationalen Rat erweitert.

Auf dieser Grundlage haben sich Kooperations- und Austauschstrukturen weiterentwickelt. Wie wichtig diese Strukturen sind, wurde besonders im Kontext des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sowie der daraus resultierenden Fluchtbewegung sichtbar. Die bestehenden Strukturen reagierten schnell und effektiv auf die besondere Situation von hauptsächlich Frauen und Kindern, die Schutz in Deutschland suchen und aufgrund ihrer Lebenslage besonderen Risiken ausgesetzt sind.

Kapitel 4 des NAP MH beinhaltet Maßnahmen, die zum Ziel haben, bewährte Strukturen zu festigen, zu vertiefen und auszubauen. Die Bundesregierung will diese Vernetzungsstrukturen thematisch wie auch im Umfang weiterentwickeln und so starke Strukturen fördern, die auch neue Herausforderungen bei der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels sowie den Opferschutz umfassend adressieren.

Zudem beinhaltet Kapitel 4 Maßnahmen im Bereich der internationalen (Entwicklungs-) Zusammenarbeit, mit denen die Bundesregierung dazu beitragen will, Menschenhandel gezielt durch Kooperation zwischen Herkunfts-, Transit – und Zielländern vorzubeugen und zu bekämpfen.

Ziel: Austauschformate auf Bundesebene stärken und weiterentwickeln

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-------------|---|---|
| Austausch im Kontext des Nationalen Rates gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen (inkl. Arbeitsgruppe Schutz vor Ausbeutung und internationale Kooperation) | 2025-2030 | BMFSFJ/UBSKM | Anzahl der Sitzungen und Gespräche mit Sachverständigen |
| Austausch im Rahmen der B-L-AG MH | Fortlaufend | BMFSFJ gemeinsam mit den zuständigen Bundesressorts | Anzahl der Sitzungen, Protokolle |
| Sondersitzung der B-L-AG MH zu „neueren“ Ausbeutungsformen der geänderten EU-Richtlinie (Ausbeutung durch Leihmutterschaft und Adoption sowie Zwangsheirat) mit entsprechenden Akteurinnen und Akteuren als Gastteilnehmende | 2025/2026 | BMFSFJ | Protokoll der Sitzung |
| Prüfung und Erprobung perspektivischer Austausch- und Vernetzungsformate zu den „neueren“ Ausbeutungsformen der geänderten EU-Richtlinie | 2025/2026 | BMFSFJ | Abhängig von Prüfungsergebnis |
| Erörterung weiterer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel zur Ausbeutung von Bettel- und strafbaren Handlungen im Rahmen der B-L-AG MH | 2025/2026 | BMFSFJ | Austausch und Protokoll |
| Einrichtung eines regelmäßigen Austauschangebots für die GFMK-Landesministerien zu den Handlungsfeldern Prävention, Schutz von Frauen und Kindern, Opferschutz- und Beratung | Ab 2025 | BMFSFJ | Austausch |
| Austausch im Rahmen der B-L-AG MH zum Zwecke der Arbeitsausbeutung | Fortlaufend | BMAS | Anzahl der Sitzungen, Protokolle |
| Prüfung des Bedarfs und Angebot der Einrichtung einer temporären Arbeitsgruppe der B-L-AG MH zum Zwecke der Arbeitsausbeutung zur Unterbringung Betroffener von | 2025 | BMAS | Abhängig vom Prüfergebnis |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|----------|---------------|-----------------------|
| Menschenhandel und Arbeitsausbeutung als Austauschformat für die Länder in ihrer Zuständigkeit | | | |

Ziel: Vernetzung der Fachberatungsstellen fördern

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|--|---------------|--|
| Förderung der bundesweiten Vernetzung der Fachberatungsstellen über die Finanzierung des Bundesweiten Koordinierungskreis zur Bekämpfung des Menschenhandels | Fortlaufend (kommende Förderperiode 2025-2027) | BMFSFJ | Projekt- und Ergebnisberichte |
| Förderung der bundesweiten Vernetzung von Fachberatungsstellen für Prostituierte über die Finanzierung der Projekts NetSWork bei bufas e. V. | 2023-2026 | BMFSFJ | Qualitätsstandards/Leitlinien, Fortbildungsveranstaltungen |

Ziel: Stärkung operativer Strukturen nach den Vorgaben der geänderten EU-Richtlinie

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|---------------------|---|---|
| Etablierung eines bundesweiten Focal Points für europäische und internationale Behörden und Institutionen zur grenzüberschreitenden Verweisung der Betroffenen entsprechend der geänderten EU-Richtlinie gegen Menschenhandel | Bis 2025 | Ressortkreis Menschenhandel (Koordination durch BMFSFJ) | Benennung des Focal Points auf Bundesebene |
| Stärkung der Verweisungsmechanismen für Betroffene von Menschenhandel auf nationaler Ebene unter Beachtung der geänderten EU-Richtlinie gegen Menschenhandel | Fortlaufend ab 2025 | BMFSFJ gemeinsam mit den zuständigen Bundesressorts | überarbeitetes Bundeskooperationskonzept und Prüfung von Anschlussmaßnahmen |

Ziel: Zusammenarbeit auf operativer Ebene intensivieren

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------|---------------|---------------------------|
| Einbindung von Justiz-Expertise bei fachlichen Zuständigkeiten bei Fachformaten des BKA mit Bezug zu Menschenhandel | Fortlaufend | BKA | Veranstaltungen, Projekte |
| Umsetzung einer regionalen Kooperationsvereinbarung des Landes Berlin zwischen der Polizei Berlin, dem Hauptzollamt Berlin und den Trägern der Berliner Beratungsstellen und Einrichtungen für von Arbeitsausbeutung betroffene Menschen zur Bekämpfung des Menschenhandels | 2025 | GZD/HZÄ | Berichtswesen |

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------|---------------|--|
| zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und Zwangsarbeit in allen Fällen durch ein Zusammenwirken bei der Strafverfolgung und durch Stärkung des Opferschutzes | | | |
| Umsetzung einer regionalen Kooperationsvereinbarung des Landes Niedersachsen zwischen den zuständigen Landesministerien, der Zollverwaltung (FKS), der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunalen Spitzenverbänden über die Zusammenarbeit zum Schutz von Betroffenen des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung | 2025 | GZD/HZÄ | Berichtswesen |
| Prüfung, Abschluss und Umsetzung weiterer Kooperationsvereinbarungen zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel | Fortlaufend | GZD/HZÄ | Beratung und Unterstützung der Hauptzollämter durch Generalzolldirektion, Prüfung, Zeichnung Kooperationsvereinbarung, Berichtswesen |
| Information der Öffentlichkeit über die oben genannten Kooperationsvereinbarungen | Fortlaufend | GZD/HZÄ | Bekanntgabe abgeschlossener Kooperationsvereinbarungen |
| Regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen der GZD/BKA | Fortlaufend | GZD/BKA | Veranstaltungen |
| Gegenseitige Teilnahme der GZD und des BKA an Vorträgen, Fortbildungen und Lehrgängen | Fortlaufend | GZD/BKA | Anzahl geschulter Beschäftigter, Anzahl durchgeführter Veranstaltungen |

Ziel: Kooperation der Kontrollbehörden am Arbeitsmarkt zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit stärken

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|---|---------------|-----------------------|
| Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Kontrollbehörden und Beratungsstellen durch vernetzende Maßnahmen (Siehe Maßnahmen im Handlungsfeld Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und staatliche Kontrolle im NAP A/Z) | Ab Verabschiedung des NAP A/Z 2025; zu den Laufzeiten einzelner Maßnahmen siehe NAP A/Z | BMAS | Umsetzung des NAP A/Z |

Ziel: Zusammenarbeit in der EU intensivieren

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|-------------|---|--|
| Unterstützung der Zusammenarbeit im Rahmen des EU-NREM, einschließlich der Teilnahme an regelmäßigen Sitzungen des Netzwerks | Fortlaufend | BMFSFJ zusammen mit dem gesamten Ressortkreis | Regelmäßige Teilnahme der BReg an Sitzungen des NREM-Netzwerks |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|--|--|---|
| Einbringung der deutschen Positionen und Erfahrungen in normative und gestalterische Prozesse in EU-Ratsarbeitsgruppen | Fortlaufend | BMJ zusammen mit dem gesamten Ressortkreis | Teilnahme an Sitzungen |
| Stärkung der bilateralen Zusammenarbeit mit EU-Herkunftsländern zum präventiven Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit (Siehe Maßnahmen zur bilateralen Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern Bulgarien und Rumänien im NAP A/Z) | Ab Verabschiedung des NAP A/Z; zu den Laufzeiten einzelner Maßnahmen siehe NAP A/Z | BMAS | Umsetzung des NAP A/Z |
| Fortbildung von Beschäftigten des BAMF und Asyl-Partnerbehörden im Bereich der europäischen Asyagentur (EUAA) | Fortlaufend | BMI | Anzahl Teilnahmen des BAMF an Fortbildungsveranstaltungen/ Netzwerktreffen im Bereich Menschenhandel im Asylverfahren (Austausch von Sonderbeauftragten untereinander mit anderen Sonderbeauftragten der EU-Mitgliedstaaten, Teilnahme des Fachbereichs „Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren“ des BAMF an internationalen Fachtagungen (Anzahl der Teilnahmen)). Anzahl Lehrgangsteilnahmen von angehenden Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel und übernommene Dozientätigkeiten im Rahmen der Train-the-trainer-Maßnahmen der EUAA (die Dozierenden müssen nicht selbst Sonderbeauftragte sein) |

Ziel: Internationale Zusammenarbeit staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen und Beteiligter im Bereich der Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz stärken

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|--|---|--|
| Teilnahme an den Sitzungen des Ostseerates und an der Umsetzung des Transnationalen Verweismechanismus zum Schutz Betroffener von Menschenhandel | Fortlaufend | BMAS/BMFSFJ | Berichte |
| Regelmäßige Teilnahme an den UNTOC-Staatenkonferenzen | Fortlaufend | AA/BMFSFJ (UNTOC review) | Handlungsempfehlungen |
| Förderung von Projekten der Vereinten Nationen mit dem Ziel, Menschenhandel zu bekämpfen und Betroffene zu schützen | Fortlaufend | AA | Projektberichte |
| Durchführung von bilateralen und regionalen Projekten zur Unterstützung von Institutionen zur Bekämpfung von Menschenhandel und zum | Mehrere Einzelvorhaben mit unterschiedlichen Laufzeiten, längstens bis 08.2027 | BMZ in Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Partnerorganisationen | Durchgeführte Projekte, Projektfortschritts- und Abschlussberichte |

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|---|---------------|-----------------------|
| Opferschutz in Herkunfts-, Transit und Zielländern außerhalb der EU | | | |
| Förderung eines Projekts von Interpol/Afrapol zur Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, einschließlich Menschenhandel | 03.2023-02.2025 | AA | Projektberichte |
| Förderung von zwei Projekten mit der internationalen Organisation für Migration (IOM) mit dem Fokus auf Eindämmung der grenzüberschreitenden Kriminalität, einschließlich Menschenhandel | Zwei Einzelprojekte mit unterschiedlichen Laufzeiten, längstens bis 10.2025 | AA | Projektberichte |

Ziel: Kapazitäten der OSZE sowie Netzwerke und praxisbezogene Expertise der Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner ausbauen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|----------------------|---------------|---|
| Personalsekundierung zur Sonderbeauftragten des OSZE Vorsitzes und Koordinatorin der Bekämpfung von Menschenhandel | Regelmäßig seit 2019 | AA | Anzahl sekundierter Expertinnen und Experten im Büro der Sonderbeauftragten |
| Unterstützung der simulationsgestützten Schulungen der OSZE durch Finanzierung des Projekts: "Combating trafficking in human beings: sustaining multi-agency collaboration through national simulation based training exercises" | 2021-2026 | AA | Projektbericht |

5 Monitoring und Forschung

Daten zu Menschenhandel in Deutschland

Die folgenden Daten zu Menschenhandel in Deutschland eignen sich ausschließlich für Aussagen zum Hellfeld und in begrenztem Maße zum Graufeld, das heißt zu solchen Fällen, die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden und/oder ausgewählten Fachberatungsstellen bekannt sind. Das Dunkelfeld im Bereich Menschenhandel ist Schätzungen zufolge hoch.

Das Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung des Bundeskriminalamts (BKA) ermöglicht einen Überblick über Fallzahlen und Entwicklungen im Bereich der Strafverfolgung. Aussagen im Bundeslagebild basieren auf den Meldungen der Landeskriminalämter, des BKA, der Bundespolizei und der FKS des Zolls zu den im Berichtsjahr abgeschlossenen, an die zuständigen Staatsanwaltschaften abgegebenen Ermittlungsverfahren in den einschlägigen Deliktsbereichen mit Tatorten in Deutschland. Das Bundeslagebild zählte im Jahr 2023 insgesamt 474 abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Verdachts auf Menschenhandel. Darüber hinaus wurden 299 Fälle sexueller Ausbeutung, und 36 Verfahren zur Arbeitsausbeutung ermittelt.

In 186 Verfahren war die Ausbeutung von Minderjährigen Gegenstand der Ermittlungen.

Auch in Fällen von Zwangsheirat als Form des Menschenhandels, der Ausbeutung bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen und der Ausbeutung bei der Ausübung der Bettelei wurde 2023 ermittelt. Die Betroffenen sind dabei überwiegend weiblich und stammen primär aus Deutschland, Osteuropa und Asien.

Der KOK e. V. veröffentlicht seit 2020 einen vom BMFSFJ geförderten Datenbericht. Dieser basiert auf den Daten der Fachberatungsstellen, die beim KOK e. V. organisiert sind. Der Bericht gibt Einblick in die Tätigkeiten der Fachberatungsstellen und Auskunft über die Bedarfe von Betroffenen. Insofern beleuchtet er damit auch ein für die Strafverfolgungsbehörden unsichtbares „Graufeld“ und ist somit eine wertvolle Ergänzung der behördlichen Datenlage. Im Jahr 2023 waren im Datentool des KOK e. V. insgesamt 702 Fälle von Menschenhandel registriert, von denen 597 ausgewertet wurden. Aufgrund der Expertise der Fachberatungsstellen betraf ein Großteil der Fälle (nach Einstufung der Fachberatungsstellen) den Straftatbestand Menschenhandel, 71 Prozent Zwangsprostitution, und 15 Prozent Arbeitsausbeutung. Die Klientinnen und Klienten waren mehrheitlich zwischen 22 und 39 Jahren alt. Ein Großteil stammte aus Westafrika.

Das Phänomen des Menschenhandels unterliegt einem stetigen Wandel, beeinflusst durch weltpolitische Ereignisse, wirtschaftliche Entwicklungen, den Klimawandel und der Digitalisierung. So entstehen laufend neue Ausprägungen der Ausbeutung, Zielgruppen oder Modi Operandi. Ein erhebliches Dunkel- und Graufeld erschweren die Datenerhebung und den europäischen Vergleich. Kontinuierliche Forschungsarbeit sowie Fortschritte bei der Datenerhebung- und Analyse sind daher zentrale Komponenten einer erfolgreichen Präventions- und Bekämpfungsstrategie. Die in diesem Kontext dargestellten Maßnahmen zur Verbesserung der Forschung und Datenerfassung zielen darauf ab, auch zukünftig evidenzbasierte Entscheidungen treffen zu können. Ebenso entscheidend wie die kontinuierliche Forschung zu Menschenhandel in Deutschland ist auch die regelmäßige Beobachtung und Auswertung der Auswirkungen staatlicher Maßnahmen zur Bekämpfung des Phänomens. Vor diesem Hintergrund sind in diesem Kapitel auch nationale, europäische wie internationale Berichtsverfahren, sowie das diesem NAP zugehörige Monitoring-Verfahren abgebildet.

Ziel: Datenerhebung verbessern

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|-------------|---------------|---|
| Finanzierung/Begleitung der Aufbau- und Erprobungsphase der unabhängigen Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel (BE-Stelle) am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) | Bis 10.2026 | BMFSFJ | Projektbericht; erster periodischer Bericht der BE-Stelle |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|--|---------------------------------------|---------------|---|
| Fortgeführte Förderung der Graufelderhellung durch die Datenerhebung bei Fachberatungsstellen (Datenerhebungstool des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel) | Fortlaufend (Förderperiode 2025-2027) | BMFSFJ | Jährlicher Datenbericht des KOK e. V. |
| Darstellung aktueller Erkenntnisse zur Lage und Entwicklung in den Bereichen Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland im Sinne des StGB | Fortlaufend | BKA | Jährliches Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung des BKA |

Ziel: Forschungsvorhaben ermöglichen und Strukturen aufbauen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|---|---------------|--|
| Studie zu Prävalenz und Formen der Zwangsverheiratung als Ausprägungsform des Menschenhandels in Deutschland | Ab 2026 | BMFSFJ | Projekt- und Forschungsbericht |
| Aufbau eines Zentrums für Forschung zu sexueller Gewalt an Kindern und Jugendlichen mit erster Erhebungswelle einer bundesweiten Dunkelfeldbefragungen bei Jugendlichen in Schulen zu sexueller Gewaltbetroffenheit, inklusive Fragen zu digitaler sexueller Gewalt/Ausbeutung (laufendes Vergabeverfahren) | Ende 2024 bis voraussichtlich Ende 2028 | UBSKM | Forschungsbericht sowie geplanter UBSKM-Bericht an den Bundestag |

Ziel: Internationale Berichtspflichten für die Fortentwicklung nationaler Maßnahmen nutzen

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|---|---|---|
| Monitoring-Verfahren der Expertengruppe des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) – 4. Evaluationsrunde | Fortlaufend | Ressortkreis MH (Koordination BMFSFJ) | Bericht der Bundesregierung sowie Bericht mit Handlungsempfehlungen von GRETA |
| Berichterstattung zum Umsetzungsstand der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (2011/36/EU) | Fortlaufend | Ressortkreis MH (Koordination BMFSFJ) | Bericht der EU-Kommission zum Umsetzungsstand der EU-Richtlinie |
| Aktive Teilnahme an der Umsetzung des UNTOC-Review Mechanismus | Fortlaufend, Abschluss voraussichtlich 2028 | Ressortkreis MH (Koordination BMJ mit BMFSFJ) | Berichte |
| Regelmäßige Berichterstattung zur Unterstützung der Erarbeitung des TIP-Berichts der Vereinigten Staaten | Fortlaufend | Ressortkreis MH (Koordination BMFSFJ) | Jährliche US-TIP Berichte |

Ziel: Monitoring der Umsetzung des NAP MH

| Maßnahme | Laufzeit | Zuständigkeit | Output bzw. Indikator |
|---|---------------------|--|--|
| Verankerung eines Monitoring-Mechanismus zur Umsetzung des NAP MH | Fortlaufend ab 2026 | Ressortkreis MH (Koordination BMFSFJ) | Einigung im Ressortkreis MH über die Ausgestaltung und Umsetzung des Monitoring-Mechanismus Jährliche Überprüfung des Umsetzungsstandes und zur Verfügungstellung |
| Auftaktveranstaltung zur Umsetzung des NAP MH mit Bund, Ländern und Zivilgesellschaft | 2025 | Ressortkreis MH (Koordination BMFSFJ) | Veranstaltungsprotokoll |

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte Version ersetzt.