

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

	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“

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

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 Zwecke 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 -entscheidern 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

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

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.

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

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

Maßnahme	Laufzeit	Zuständigkeit	Output bzw. Indikator
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 Plattformbetreibern 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.

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

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

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 Dozierertätigkeiten 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/BMFJSFJ	Berichte
Regelmäßige Teilnahme an den UNTOC-Staatenkonferenzen	Fortlaufend	AA/BMFJSFJ (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

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

