



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Inhaltliche Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels

Stellungnahme zum Diskussionspapier des BMFSFJ

Oktober 2023

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans	3
2.1	Schutz und Unterstützung von Betroffenen	4
2.2	Evidenzbasierte Planung und Verbesserung der Datengrundlage	8
2.3	Nationaler Verweismechanismus	9
2.4	Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von Menschenhandel	10
2.5	Politikkohärenz	11
2.6	Auskopplung von Prävention gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit in einem eigenen Aktionsplan des BMAS	11
2.7	Gesetzliche Grundlage der Berichterstattungsstelle Menschenhandel	13
3	Fazit	14

1 Einleitung

Die im Deutschen Institut für Menschenrechte seit November 2022 eingerichtete Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die Bestrebungen der Bundesregierung zur Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Bundesregierung folgt damit der entsprechenden Aufforderung der Expert*innengruppe des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel (GRETA)¹ und sucht mit dem angestoßenen Beteiligungsprozess gem. Art. 5 Abs. 6 Europaratskonvention gegen Menschenhandel die Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen, anderer in Betracht kommender Organisationen und sonstiger Teile der Zivilgesellschaft, die sich für die Verhütung des Menschenhandels und den Schutz oder die Unterstützung der Betroffenen einsetzen.²

2 Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans

Die Bundesregierung beabsichtigt, bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels europäische und internationale Vorgaben zu berücksichtigen. Bei der Bearbeitung soll auf die aktuelle Sachlage in Deutschland Bezug genommen, klare Verantwortlichkeiten und Umsetzungsfristen (bei einer Gesamtlaufzeit von vier Jahren) aufgenommen sowie ein Monitoring für die Umsetzung verankert werden. Strukturen auf Bundesebene sollen durch Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans gestärkt werden. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt diese Absichten.

Die Bundesregierung kündigt an, die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in Anlehnung an die Struktur der Europaratskonvention gegen Menschenhandel in vier Handlungsfelder (Prävention, Schutz und Unterstützung, Strafverfolgung und Kooperation auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene) aufzuteilen. Für eine Schwerpunktsetzung innerhalb dieser Handlungsfelder sowie bei der Ausformulierung konkreter Maßnahmen und Ziele sollen Empfehlungen zentraler europäischer und internationaler Gremien, EU-Strategien sowie die Ergebnisse der laufenden Überarbeitung der EU-Richtlinie 2011/36/EU und der erste Bericht der Berichterstattungsstelle Menschenhandel zu Rate gezogen werden. Geschlechter-Dimension, besondere Vulnerabilität von Kindern, die Verbindung zur Organisierten Kriminalität und die Online-Dimension sollen sich im Nationalen Aktionsplan widerspiegeln.

Schließlich sollen bereits bestehende Strategien und Aktionspläne Beachtung finden. Bemerkenswert ist die in Aussicht gestellte Berücksichtigung eines Nationalen Aktionsplans gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit, den sich das BMAS vorgenommen hat, zeitgleich zu entwickeln. Die beiden Nationalen Aktionspläne gegen Menschenhandel und gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit sollen sich in ihren Maßnahmen ergänzen. Zum Verhältnis beider Aktionspläne wird skizziert, dass der Nationale Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit

¹ GRETA (2019), Ziff. 37; (2015), Ziff. 70.

² Dieses Vorhaben erfüllt damit auch die Anforderungen, den der FEMM-Ausschuss (Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter) gemeinsam mit dem LIBE-Ausschuss (Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres) in Bezug auf Art. 19 b zum Änderungsvorschlag der RL 2011/36/EU im Rahmen seines Berichtsentwurfs formuliert hat. PR_COD_1consamCom (europa.eu), S. 9f., 26f.

vorrangig die Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zur Prävention und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit fokussieren soll. Der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel würde die Bereiche Opferschutz und Strafverfolgung für alle Ausbeutungsformen bündeln.

Das vorgelegte Diskussionspapier enthält keine eigene Schwerpunktsetzung der Bundesregierung. Vielmehr wird im Begleitschreiben explizit um die Einschätzung von Handlungsbedarfen und Vorschläge für konkrete Maßnahmen gebeten. Daher konzentriert sich das folgende Papier auf die Benennung einiger Handlungsbedarfe und Themenfelder. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich dabei um keine abschließenden Bemerkungen bzw. Prüfungen in Bezug auf sämtliche notwendige Handlungs- und Themenfelder handelt.

2.1 Schutz und Unterstützung von Betroffenen

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel befürwortet die Wahl der vier Handlungsfelder. Wünschenswert wäre eine klare Schwerpunktsetzung zu Gunsten des 2. Handlungsfelds (Schutz und Unterstützung für Betroffene). Damit wäre dem Umstand Rechnung getragen, dass Menschenhandel eine Menschenrechtsverletzung und einen Verstoß gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen darstellt (Absatz 3 der Präambel der Europaratskonvention gegen Menschenhandel). Darüber hinaus würde sich diese Schwerpunktsetzung ebenso an den Zielen und der Entstehungsgeschichte der Europaratskonvention gegen Menschenhandel ausrichten: Nach Absatz 5 der Präambel müssen die Achtung der Rechte der Opfer, der Schutz der Opfer und die Bekämpfung des Menschenhandels oberstes Ziel sein.³ Der mit der Ausarbeitung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel eingesetzte Ausschuss war beauftragt worden, eine Konvention zu erarbeiten, die den Schutz der Menschenrechte der Opfer des Menschenhandels und – in einem ausgewogenen Verhältnis dazu – die strafrechtliche Verfolgung der Menschenhändler*innen zum Ziel hat.⁴ Ausgangspunkt eines Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel sollten daher der Schutz und die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel sein. Ein ausgewogenes Verhältnis zur Strafverfolgung wäre dann gegeben, wenn der Nationale Aktionsplan vorsähe, dass Betroffene prioritär unter Beachtung ihrer jeweiligen Situation und ihrer Bedürfnisse Schutz und Unterstützung erhalten und die Strafverfolgungsbehörden vor dem Hintergrund vorhandenen Schutzes und bereitgestellter Unterstützung an Betroffene herantreten, um Zeug*innenaussagen zu erlangen. Erst auf diese Weise kann verhindert werden, dass Betroffene in erster Linie als Zeug*innen im Strafverfahren gesehen werden und nur im Hinblick darauf Unterstützung erfahren.

Im Folgenden wird auf die Einschätzung der Berichterstattungsstelle Menschenhandel zu einzelnen Handlungsbedarfen und konkreten Maßnahmen näher eingegangen:

Prävention, Schulungen und Ausbildungen

Erst, wenn Personen als (potenziell)⁵ Betroffene von Menschenhandel identifiziert werden, d.h. wenn konkrete Anhaltspunkte erkannt werden, aus denen sich ergibt,

³ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Ziff. 46, 51.

⁴ Ebd., Ziff. 33.

⁵ Ein Teil der in der Europaratskonvention gegen Menschenhandel enthaltenen Rechte gelten auch für potenziell Betroffene von Menschenhandel, d.h. für solche deren Identifizierung als Betroffene noch nicht abgeschlossen

dass es sich (potenziell) um Betroffene von Menschenhandel handelt, können auch Rechte auf Schutz- und Unterstützung wahrgenommen werden. Anhaltspunkte können von Fall zu Fall sehr unterschiedlich und aufgrund der Tatumstände und der speziellen Situation der Betroffenen mitunter auf Anhieb schwer zu erkennen sein. Erschwerend kommt hinzu, dass sich Betroffene von Menschenhandel zum Teil zunächst selbst nicht als Betroffene erkennen. Unter Umständen erfordert die Identifizierung auch einen längeren **Identifizierungsprozess**. Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, alle relevanten Akteure, die mit (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen, zu möglichen konkreten Anhaltspunkten sowie Arten der Anwerbung (insbesondere neue Methoden der digitalen Anwerbung) zu schulen. **Ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel müsste diesbezüglich Schulungsinhalte-, -formate und Zeitpläne vorlegen sowie die relevanten Akteure benennen und festlegen, wie und von wem Schulungskonzepte ausgearbeitet werden sollen. Finanzielle und personelle Ressourcen müssten hierfür im notwendigen Umfang bereitgestellt werden. Es müsste klar beschrieben werden, wer und in welchem Umfang finanzielle Ressourcen bereitstellen muss. Neben Schulungsformaten in Form von beruflichen Weiterbildungen sollte geprüft werden, inwiefern in der Ausbildung von relevanten Akteuren (soziale Arbeit, Polizei, Justiz) bereits flächendeckend Module zur Identifizierung Betroffener aufgenommen werden können.**

Der Kontakt zu spezialisierten Fachberatungsstellen muss nach der Feststellung von konkreten Anhaltspunkten umgehend hergestellt werden. Spezialisierte Fachberatungsstellen informieren die Betroffenen umfassend über ihre Rechte, unterstützen sie ggf. bei deren Inanspruchnahme und Stabilisierung. Ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel sollte daher Maßnahmen festlegen, um sicherzustellen, dass relevante Akteure ausreichend zum Thema der **Weiterleitung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel an spezialisierte Fachberatungsstellen** informiert sind.⁶ Auch hier müsste **ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel Schulungsinhalte und -formate, Curricula und Zeitpläne vorsehen sowie die relevanten Akteure benennen und festlegen, wie und von wem Schulungskonzepte ausgearbeitet werden sollen. Finanzielle und personelle Ressourcen müssten im notwendigen Umfang bereitgestellt werden.**

Darüber hinaus sollte ein NAP im **Handlungsfeld Prävention** eine **größere Anzahl zusammenhängender Maßnahmen, Zielgruppen und ausführende Akteure** umfassen und **moderne digitale Aktionen** bündeln. Zielgruppen können Fachpersonen sein, Betroffene selbst (alle Altersgruppen auch Kinder und Minderjährige, alle Geschlechter) oder auch die breite Öffentlichkeit. Wesentlich wäre hierbei, solche Kampagnen kontinuierlich zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. Eine dadurch möglicherweise erhöhte Sensibilisierung kann in der Praxis zu einem steigenden Fallaufkommen bei den Fachberatungsstellen und/oder den Strafverfolgungsbehörden führen. Auch dies gelte es zu berücksichtigen.

ist, bei denen zunächst nur konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Betroffene sind. Das betrifft das Recht auf Erholungs- und Bedenkzeit sowie die in Art. 12 Abs. 1 und 2 Europaratskonvention gegen Menschenhandel vorgesehenen Maßnahmen (bspw. Unterkunft, Lebensunterhalt, psychologische und materielle Hilfe, medizinische Notversorgung, Übersetzungsdienste, Beratung und Information über ihre Rechte, Unterstützung im Strafverfahren, Zugang zum Bildungswesen für Kinder).

⁶ Siehe auch 2.3 Nationaler Verweismechanismus

Regelungen zum Schutz und zur Unterstützung der Betroffenen

- Ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel sollte eine **gesetzliche Reform der in § 59 Abs. 7 AufenthG geregelten Bedenk- und Stabilisierungszeit** vorsehen. So sollte beispielsweise aus dem Wortlaut deutlich hervorgehen, dass die Anforderungen für die Gewährung einer Bedenkzeit bereits dann vorliegen, wenn es einen Anfangsverdacht gibt.⁷ Auch eine klare Regelung, wonach (potenziell) Betroffene während dieser sensiblen Zeit nur in Kenntnis ihres Rechts auf Bedenkzeit und mit ihrem Einverständnis aussagen, wäre in Erwägung zu ziehen. Dieser Grundsatz sollte nicht zu einem Beteiligungserfordernis der Strafverfolgungsbehörden in Widerspruch stehen, wie aktuell in § 72 Abs. 6 Aufenthaltsgesetz vorgesehen.
- Maßnahmen zur **Schulung über die Rechte der Betroffenen** (einschließlich der Inhalte, Zeitpläne, Akteure, finanziellen und personellen Ressourcen) sollten ebenfalls in den Nationalen Aktionsplan aufgenommen werden, auch um neue Mitarbeitende in den Behörden in das Themenfeld einzuarbeiten.
- Zudem sollte ein Nationaler Aktionsplan Maßnahmen zur Neuregelung des Aufenthaltsrechts auf Grund humanitärer und persönlicher Gründe beinhalten und Betroffenen von Menschenhandel ein **Aufenthaltsrecht unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft** gewähren. Die Möglichkeit, ein solches Aufenthaltsrecht gesetzlich zu verankern, sieht Art. 14 Abs. 1a Europaratskonvention gegen Menschenhandel vor.⁸ Auch GRETA hat Deutschland mehrfach auf diese Möglichkeit hingewiesen.⁹ Diese Neuregelung sollte auch den Familiennachzug schon bei der ersten Erteilung einschließen.
- Konkrete **Maßnahmen zur unkomplizierten Bereitstellung von Sozialleistungen** (Unterkunft, Lebensunterhalt, ärztliche und therapeutische Hilfe), für (potenziell) Betroffene aller Ausbeutungsformen und unabhängig davon, wie der aufenthaltsrechtliche Status der Betroffenen (EU-Bürger*innen oder Drittstaatsangehörige) ausgestaltet ist, sollten im Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel enthalten sein. Zielführend wäre beispielsweise, eine Überführung der Bestimmungen aus den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II in das Sozialgesetzbuch in Erwägung zu ziehen, da sie in der Praxis vielfach nicht bekannt sind.¹⁰
- Der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel sollte Maßnahmen zum Bedarf und zur Bereitstellung von Schutzunterkünften beinhalten.

Empfohlen wird zunächst eine wissenschaftliche Ermittlung der diesbezüglichen Herausforderungen und Schwierigkeiten für (potenziell) Betroffene in der Praxis. Ein Maßnahmenplan zur Bereitstellung von

⁷ https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/wp-content/uploads/2021/04/210329_Rechtsgutachten_DINA4_web.pdf, S. 12 mwN.

⁸ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Ziff. 46, 182.

⁹ GRETA (2015), Ziff. 171; GRETA (2019), Ziff. 196.

¹⁰ KOK, Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, 2021, S. 31, abrufbar unter: https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Untersuchung_Rechte_von_Betroffene_n_von_Menschenhandel_im_Strafverfahren_web_2021_07_07.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2023.

Unterkünften für Betroffene sollte sich auf alle Ausbeutungsformen und alle Altersgruppen, unabhängig vom Geschlecht beziehen.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt in diesem Zusammenhang die **Entwicklung eines Rechtsrahmens** zu prüfen, der u.a. eine verlässliche **Finanzierung von Schutzeinrichtungen und Fonds** oder anderen Finanzierungsformen zur Bereitstellung von Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel gewährleistet.¹¹ In der Praxis hat sich vielfach gezeigt, dass es einen Bedarf nach spontan abrufbaren finanziellen Mitteln gibt.¹²

- Ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel sollte die finanzielle **Absicherung von diversen sich ergänzenden Beratungsangeboten** für Betroffene von Menschenhandel zum Ziel haben. Auch diesbezüglich empfiehlt die Berichterstattungsstelle zu prüfen, ob ein zukünftiger **Rechtsrahmen die Finanzierung der Beratungsangebote umfassen** könnte. Dies bezieht sich sowohl auf die spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel als auch auf arbeitsrechtliche Beratungsstellen, Beratungsstellen für Geflüchtete oder Beratungsangebote für Kinder und Jugendliche auch unter 14 Jahre. Eine solche finanzielle Absicherung sollte langfristig und stabil erfolgen.
- Des Weiteren sollte ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel zur wirksamen Umsetzung der Verpflichtung Deutschlands aus Art. 15 Abs. 4 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel Maßnahmen umfassen, die Betroffenen eine erleichterte, effiziente und aussichtsreiche Inanspruchnahme von **Entschädigung nach dem OEG (ab 01.01.2024 nach dem SGB XIV) sowie Schadenersatz, Schmerzensgeld und Lohn** ermöglicht. Ein diesbezüglicher Maßnahmenplan sollte hier ebenfalls Schritte zur wissenschaftlichen Ermittlung von Schwierigkeiten bei der Geltendmachung und Durchsetzung festhalten, sich daraus ergebende Handlungsbedarfe feststellen und vorsehen, Schritte zur Überwindung der Schwierigkeiten zu definieren.
- Für die Betroffenen hat der **Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen und allgemeinen Bildung**, wie ihn auch Art. 12 Abs. 4 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel vorsieht, große Bedeutung. Bei der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel sollten Maßnahmen zur wissenschaftlichen Ermittlung diesbezüglicher Herausforderungen und Schwierigkeiten für Betroffene in der Praxis benannt werden. Ziel einer solchen umfassenden Untersuchung sollte darin bestehen ggf. gesetzgeberische oder andere Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, zur beruflichen und allgemeinen Bildung für Betroffene von Menschenhandel zu entwickeln.

¹¹ Siehe auch 2.4 am Ende.

¹² KOK, Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren, 2021, S. 31, abrufbar unter: https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Untersuchung_Rechte_von_Betroffene_n_von_Menschenhandel_im_Strafverfahren_web_2021_07_07.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2023.

- Nicht zuletzt sollte ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel auch die Rechte von Betroffenen von Menschenhandel vor, während und nach dem Strafverfahren adressieren. In diesem Zusammenhang sind **Maßnahmen zur gesetzlichen Ausgestaltung und Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips** aus Art. 26 Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Art. 8 RL 2011/36/EU angezeigt. Solche können sicherstellen, dass Betroffene von Menschenhandel nicht wegen Straftaten verfolgt oder bestraft werden, zu denen sie sich während der Straftaten des Menschenhandels gezwungen sahen. In Betracht käme eine gesetzliche Reform des § 154c Abs. 2 StPO, die eine Verfahrenseinstellung nicht als Kann-, sondern als Ist- oder Soll-Vorschrift ausgestaltet und auch auf alle Tatbestände des Menschenhandels, nicht nur auf § 232 StGB verweist. Darüber hinaus wären die Schwierigkeiten bei der Umsetzung in der Praxis wissenschaftlich zu ermitteln und ggf. Maßnahmen zur Verbesserung festzulegen.

Auch andere Schwierigkeiten der Betroffenen vor, während und nach dem Strafverfahren (beispielsweise Praxis der Videovernehmungen, Auswahl und Qualität der Dolmetscher*innen, besondere Berücksichtigung von weiteren vulnerablen Gruppen wie minderjährig Betroffene von Menschenhandel in Strafverfahren) wären zu ermitteln und ggf. diesbezügliche Maßnahmen zur Verbesserung festzulegen.

2.2 Evidenzbasierte Planung und Verbesserung der Datengrundlage

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt die geplante Ausrichtung des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel an europäischen und internationalen Vorgaben unter Bezugnahme auf die aktuelle Sachlage in Deutschland (s.o.). Die Grundlage für die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen muss zudem eine **empirische Bestandsaufnahme des Ist-Zustands** sein, für die entsprechende Zahlen und Statistiken heranzuziehen sind. In Deutschland werden bereits viele relevante Daten erhoben (veröffentlicht u.a. im Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung, in den Polizeilichen Kriminalstatistiken, im Ausländerzentralregister, im Datenbericht des KOK e.V.). Gleichwohl hat GRETA in ihren Evaluierungsberichten festgestellt, dass es an einer umfassenden und kohärenten Datensammlung fehlt.¹³ Verschiedene regelmäßig veröffentlichte Statistiken sind wegen unterschiedlicher Erhebungszeiträume und methodischer Unterschiede nicht vergleichbar.¹⁴ Darüber hinaus fehlen wichtige Daten oder werden nicht systematisch erhoben z.B. über die Durchsetzung der Rechte von (potenziell) Betroffenen, wie z. B. über die Anzahl der Bedenkzeiten, Aufenthaltsgenehmigungen, Entschädigungen und Rückführungen.¹⁵ Auch dem im Juli 2023 erschienenen Bericht der Berichterstattungsstelle Menschenhandel über die Datenlage zu Menschenhandel in Deutschland¹⁶ ist zu entnehmen, dass in diesen und anderen Bereichen wie zum Beispiel zum Rechtsschutz und zur Kinder- und Jugendhilfe Daten fehlen.

¹³ GRETA (2019), Ziff. 49, 55.

¹⁴ GRETA (2019), Ziff. 51.

¹⁵ GRETA (2019), Ziff. 54.

¹⁶ Bericht über die Datenlage zu Menschenhandel in Deutschland, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/20230726_Datenbericht_MH_Veroeffentlichung_update.pdf.

GRETA hat Deutschland zuletzt mit ihrem zweiten Evaluationsbericht aufgefordert, ein umfassendes und kohärentes System zur Sammlung statistischer Daten zu unterhalten, indem zuverlässige statistische Daten von allen wichtigen Akteuren, einschließlich spezialisierter NROs, über Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Betroffenen zusammengestellt sind.¹⁷ Statistiken über die Betroffenen sollten unter Beachtung des Schutzes personenbezogener Daten bei allen Hauptakteuren erhoben werden und nach Geschlecht, Alter, Art der Ausbeutung, Herkunfts- und/oder Zielland aufgeschlüsselt sein.¹⁸ Es ist zu erwarten, dass GRETA dieser Aufforderung in ihrem dritten Evaluationsbericht im nächsten Jahr erneut Ausdruck verleihen wird.

Auch der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer formuliert in Art. 19a Abs. 2 a) eine in etwa gleich lautende Anforderung.¹⁹ Daneben sollen auch andere in Buchstabe b) bis g) genannte Daten, wie zum Beispiel die Zahl der Entscheidungen über die Einleitung von Strafverfahren oder die Zahl der Verfahrensabschlüsse (Freispruch, Verurteilungen, sonstige) erhoben und jährlich an die Kommission übermittelt werden.

Vor diesem Hintergrund sollte der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels **konkrete Schritte definieren, um die Erhebung der maßgeblichen Daten durch die relevanten Akteure zu harmonisieren und bestehende Datenlücken zu beheben**. Auch hier sollten **klare Verantwortlichkeiten und Umsetzungsfristen** benannt sowie **zusätzlich notwendige Ressourcen finanzieller und personeller Art** bei Datenhaltenden berücksichtigt werden. Ergänzend empfiehlt es sich **Forschungsaufträge, insbesondere im Bereich der Dunkelfeldforschung**, vorzusehen. Erst auf Grundlage einer empirischen Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes lassen sich sinnvoll Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels entwickeln und umsetzen.

Für einen Austausch über Vereinheitlichungsbedarfe und -möglichkeiten, konkrete Datenlücken und Forschungsbedarf lädt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel die Bundesregierung ein, mit ihr in den Austausch zu treten.

2.3 Nationaler Verweismechanismus

Ein Nationaler Verweismechanismus regelt die Zusammenarbeit zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die im Bereich Menschenhandel tätig sind, definiert die Verfahrensabläufe, um Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren und weiterzuleiten und schafft Handlungssicherheit für die Beteiligten. Es geht darum, Strukturen der Zusammenarbeit bundesweit einheitlich zu organisieren, so dass Behörden wie die Polizei oder Ausländerbehörden und zivilgesellschaftliche Akteure wie Fachberatungsstellen in den Bundesländern und auf Bundesebene leichter zusammenarbeiten. Solch ein Mechanismus gewährleistet, dass Betroffene unabhängig von ihrem Aufenthaltsort besser identifiziert und reibungslos zwischen

¹⁷ GRETA (2019), Ziff. 55.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0732>.

den beteiligten Stellen weiterverwiesen werden, um die notwendige Unterstützung zu erhalten.²⁰ Die Expert*innengruppe GRETA hat in ihren beiden Berichten wiederholt festgestellt, dass Deutschland keinen Nationalen Verweismechanismus hat.²¹ Der Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der RL 2011/36/EU schlägt ebenfalls die formelle Einrichtung nationaler Verweismechanismen in allen Mitgliedstaaten vor. Vor diesem Hintergrund sollte ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel Schritte formulieren, durch die bundesweite Standards für die Zusammenarbeit der relevanten Akteure festgelegt und umgesetzt werden. Auf der Bundesebene sollten solche Standards in Zusammenarbeit mit allen Ländern und relevanten Akteuren für alle Ausbeutungsformen und Betroffenengruppen sowohl für Kooperationsdokumente als auch für formalisierte Strukturen zur Bekämpfung von Menschenhandel festgeschrieben werden. Ebenso sollte die transnationale Zusammenarbeit mit dem Ziel einer funktionierenden transnationalen Verweisung und eines dafür dienlichen Informationsaustausches auf- und ausgebaut werden.

2.4 Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von Menschenhandel

Die Berichterstattungsstelle gegen Menschenhandel begrüßt ausdrücklich die in Aussicht gestellte Stärkung der Strukturen auf Bundesebene. Deutschland ist nach Art. 29 Abs. 2 Europaratskonvention gegen Menschenhandel als Vertragspartei der Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Koordinierung der politischen Konzepte und der Tätigkeit der Behörden und anderer öffentlicher Stellen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu gewährleisten, gegebenenfalls durch die Errichtung von Koordinierungsstellen sowohl auf Bundes- als auch Landesebene. Bei der Ausgestaltung einer Koordinierungsstelle auf nationaler Ebene ist den Vertragsstaaten ein breiter Ausgestaltungsspielraum zugestanden worden. GRETA ist der Ansicht, dass die deutschen Behörden ihre Bemühungen fortsetzen sollten, um den institutionellen Rahmen und die Koordinierungsstrukturen für Maßnahmen gegen den Menschenhandel zwischen Bundes- und Länderebene zu harmonisieren.²² Das Ziel sollte darin bestehen, eine größere Kohärenz und Wirksamkeit aller Beteiligten bei der Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels in all seinen Formen zu gewährleisten und Betroffene von Menschenhandel ohne Diskriminierung zu identifizieren und zu unterstützen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsort in Deutschland.²³ Die Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland würde von der Arbeit einer Koordinierungsstelle profitieren: Eine Koordinierungsstelle könnte die **jeweiligen Zuständigkeiten auf Bundes- und Länderebene bündeln, Zivilgesellschaft und andere relevante Stellen einbeziehen, Informationsflüsse gewährleisten und die Zusammenarbeit koordinieren**.²⁴ Die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels könnten **kohärent und abgestimmt** umgesetzt werden. Dadurch könnte ein großes Maß an **Effektivität** erreicht werden.

²⁰ Siehe 2.1 Schutz und Unterstützung von Betroffenen.

²¹ GRETA (2019), 122; GRETA (2015), 58.

²² GRETA (2015), Ziff. 68; GRETA (2019), Ziff. 31.

²³ Ebd.

²⁴ Ein solches Vorhaben erfüllt damit auch die Anforderungen, die der FEMM-Ausschuss (Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter) gemeinsam mit dem LIBE-Ausschuss (Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres) in Bezug auf Art. 19 (National Anti-Trafficking Coordinators) zum Änderungsvorschlag der RL 2011/36/EU im Rahmen seines Berichtsentwurfs formuliert hat. PR_COD_1consamCom (europa.eu), S. 9, 25.

Da ein Großteil der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Länder umzusetzen sind, unterstreicht die Berichterstattungsstelle, dass neben der Stärkung der Strukturen auf Bundesebene auch die Länder entsprechend ausgestattet sein müssen. Ohne ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen der Länder, die auch zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen durch die spezialisierten Fachberatungsstellen bereitzustellen sind, laufen diesbezügliche Vorhaben des Nationalen Aktionsplans ins Leere. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt daher einen **gesetzlichen Rahmen für die finanzielle Unterstützung der Hilfsstrukturen** in den Ländern in Erwägung zu ziehen.²⁵ Es sollte also geprüft werden, ob und inwiefern eine Beteiligung des Bundes an der Regelfinanzierung des Hilfesystems im Rahmen der Bundeskompetenz möglich ist. Darüber hinaus könnte auch die Einrichtung eines Notfallfonds geprüft werden, durch den finanzielle Mittel für schwierige und schnell zu regelnde Fälle schnell abgerufen werden können. Diese und weitere Möglichkeiten wären in einem Abstimmungsverfahren mit den Bundesländern zu prüfen.

2.5 Politikkohärenz

Dringend erforderlich ist die Gewährleistung von Politikkohärenz. Um die Bekämpfung des Menschenhandels erfolgreich zu intensivieren, Unterstützungssysteme für Betroffene zu verbessern und deren Rechte zu stärken, bedarf es einer Abstimmung von Maßnahmen in allen relevanten Politikfeldern und eine entsprechende Koordinierung der zuständigen Institutionen. Eine nationale Strategie zur Bekämpfung von Menschenhandel sollte so gestaltet sein, dass die Umsetzung der internationalen und europarechtlichen Vorgaben zur Bekämpfung von Menschenhandel möglich ist, d.h. nicht durch Strategien in anderen Politikfeldern unterminiert werden. Dies gilt auch im Sinne einer vertikalen Politikkohärenz für Strategien und Entscheidungen auf europäischer Ebene. In diesem Sinn ist beispielsweise zwingend sicherzustellen, dass insbesondere in beschleunigten Asylverfahren sowohl in Deutschland als auch an den EU-Außengrenzen (Grenzverfahren) Bedingungen für die Identifizierung (potenziell) Betroffener von Menschenhandel und für die Inanspruchnahme der Rechte auf Schutz und Unterstützung durch (potenziell) Betroffene, die sich aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der RL 2011/36/EU ergeben, hergestellt werden. Dies sollte ausdrücklich als Maßnahme in den Nationalen Aktionsplan aufgenommen werden.

2.6 Auskopplung von Prävention gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit in einem eigenen Aktionsplan des BMAS

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel begrüßt den Umstand, dass Nationale Aktionspläne erarbeitet werden sollen, die in ihrer Gesamtheit alle Aspekte zur Bekämpfung des Menschenhandels für alle Ausbeutungsformen adressieren. Gegen eine Aufteilung einzelner Handlungsfelder einzelner Ausbeutungsformen auf verschiedene Nationale Aktionspläne ist aus Sicht der Berichterstattungsstelle grundsätzlich nichts einzuwenden. Dagegen spricht auch nicht, dass GRETA Deutschland zur Entwicklung *eines* umfassenden nationalen Aktionsplans oder *einer* Strategie gegen Menschenhandel, die den Menschenhandel für alle Formen der

²⁵ Siehe auch 2.1 Rechtsrahmen zur Finanzierung der Bereitstellung von Unterkünften und Beratung.

Ausbeutung behandelt, aufgefordert hat.²⁶ Wichtig erscheint vielmehr, dass – unabhängig von der gewählten Form – alle Ausbeutungsformen in einer nationalen Strategie gegen Menschenhandel mittels umfassender Maßnahmen adressiert werden.

Dem Diskussionspapier lässt sich entnehmen, dass der Nationale Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit vorrangig die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts zur Prävention und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit in den Fokus nimmt, während die Bereiche Opferschutz und Strafverfolgung für alle Ausbeutungsformen gebündelt im Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel behandelt. Ein eigener Nationaler Aktionsplan zur Festlegung von Maßnahmen zur Prävention von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit, die sich auf die Rahmenbedingungen der Arbeitskräftegewinnung, der Unternehmensverantwortung, des Arbeitsschutzes, des Arbeitsrechts etc. beziehen, erscheint durchaus sinnvoll. Solche Maßnahmen umfassen einen Teilbereich der Prävention (Handlungsfeld 1), der originär Gegenstand eines gesamtstrategischen Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel wäre. Die Entkoppelung des Bereichs Prävention von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit aus dem Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel hat den Vorteil, dass die im NAP des BMAS festzulegenden Maßnahmen über den strafrechtlichen Bereich hinausgehen, andere Straftaten beispielsweise nach dem SchwarzArbG einschließen, zugleich aber auch auf die Prävention von Straftaten gem. § 233 StGB (Arbeitsausbeutung) und § 232b StGB (Zwangsarbeit) abzielen. Demgegenüber liefe die Aufnahme der präventiven Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit in den Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel Gefahr, die thematischen Grenzen zu weit in den nicht strafrechtlichen oder in den Bereich anderer Straftaten zu verlagern. Gleichzeitig würde die Reduktion auf präventive Maßnahmen zu §§ 232b, 233 StGB im Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel die Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt unangemessen verkürzen.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel hält es für dringend erforderlich, dass die Nationalen Aktionspläne klar und deutlich ihr Verhältnis zueinander beschreiben und in Summe thematisch vollumfänglich sind. Sie empfiehlt, **das Verhältnis beider Nationalen Aktionspläne zueinander sowohl in der wörtlichen Bezeichnung des vom BMAS bearbeiteten Aktionsplans als auch im Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel unmissverständlich deutlich zu machen.** Dadurch lässt sich das Missverständnis vermeiden, einen „Nationalen Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit“ für einen vollumfänglichen Nationalen Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit zu halten, dem jedoch keinerlei Maßnahmen bezüglich der anderen Handlungsfelder zu entnehmen sein werden. Es empfiehlt sich, eine Formulierung zu nutzen, die deutlich macht, dass es sich um einen **Nationalen Aktionsplan zur Prävention von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit** handelt und dass Arbeitsausbeutung darin in einem umfänglicheren Sinne verstanden wird. Im Gegenzug wäre im Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel im 1. Handlungsfeld ausdrücklich auf den Nationalen Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit Bezug zu nehmen.

²⁶ GRETA (2015), Ziff. 70; GRETA (2019), Ziff. 37.

Der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel sollte darüber hinaus Präventionsmaßnahmen für die weiteren Ausbeutungsformen beinhalten bzw. Schritte formulieren, wie und durch wen solche Präventionsmaßnahmen ausgearbeitet werden.

Darüber hinaus sollte deutlich werden, **welcher Aktionsplan welche Maßnahmen des 4. Handlungsfeldes (Kooperation auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene („Partnership“)) zu welcher Ausbeutungsform beschreibt.** Auch hier erscheinen deutliche Verweise in den jeweiligen Nationalen Aktionsplänen äußerst wichtig. Relevant wird hierbei sein, internationale und europäische Kooperationen im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels und des Schutzes zu stärken und weiter auszubauen.

Um die Maßnahmen aus beiden Nationalen Aktionsplänen ausreichend abzustimmen, könnte in Erwägung gezogen werden, **Abstimmungsverfahren, -modi und -turnus** in den Aktionsplänen deutlich aufzunehmen. Auch der nun begonnene **Konsultationsprozess mit anderen Akteuren** zum Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels sollte **mit dem Konsultationsprozess zum Nationalen Aktionsplan des BMAS abgestimmt** sein.

2.7 Gesetzliche Grundlage der Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Mit der Einrichtung der unabhängigen Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt getan, um den Vorgaben aus Art. 19 RL 2011/36/EU und Art. 29 Abs. 4 Europaratskonvention gegen Menschenhandel zu begegnen. Die Bewertung der Entwicklungen im Bereich Menschenhandel, der Umsetzung der Verpflichtungen in nationales Recht und der Ergebnisse der Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie zum Schutz und zur Unterstützung der Betroffenen, wozu auch die Sammlung der durch datenhaltende Stellen erhobenen statistischen Daten gehört, sind Aufgaben, die stets über die Zeit und langfristig erfolgen müssen. Nicht zuletzt auf Grundlage der durch die unabhängige Berichterstattungsstelle zusammengetragenen empirischen Daten können und sollten Maßnahmen geplant und durchgeführt werden (s.o.). Deutschland sollte wie beispielsweise die Niederlande eine unabhängige Berichterstattungsstelle auf gesetzlicher Grundlage installieren. Die **Sicherung der dauerhaften Tätigkeit der Berichterstattungsstelle, ihrer Arbeitsbedingungen und ihrer Unabhängigkeit** erfordern daher eine **institutionelle Verstetigung**. Im Hinblick auf die Zulieferung von Daten durch datenhaltende Stellen und auf deren Sammlung, Auswertung und regelmäßige Veröffentlichung durch die Berichterstattungsstelle ist eine **gesetzliche Grundlage** dringend angeraten. Eine solche ist am besten geeignet, die nötige **Rechtssicherheit und das Vertrauen bei Datenhaltern und allen relevanten Akteuren** herzustellen und damit wesentlich dazu beizutragen, dass alle verantwortlichen Stellen auf empirisch abgesicherter Grundlage ihren Verpflichtungen aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie 2011/36/EU nachkommen.

3 Fazit

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2021 sieht vor, den Kampf gegen den Menschenhandel zu intensivieren.²⁷ Die darin formulierten Ziele beinhalten die Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel, die Errichtung einer Berichterstattungsstelle Menschenhandel, die gesetzliche Regelung eines Aufenthaltsrechts von Betroffenen von Menschenhandel unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft, die ressortübergreifende Koordinierung, die Verbesserung der Unterstützungssysteme für Betroffene von Menschenhandel und die Stärkung ihrer Rechte.²⁸ Ein Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel kann die Maßnahmen zur Umsetzung und Ergänzung der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Ziele umfänglich und konkret vorgeben.

Das vorgelegte Diskussionspapier eröffnet erstmalig den Raum zur Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel, der alle Formen des Menschenhandels in den vier genannten Handlungsfeldern umfasst, insbesondere auch die in einem Aktionsplan des BMAS ausgekoppelte Strategie zur Prävention von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit. Die Maßnahmen an den einschlägigen internationalen und europäischen Vorgaben auszurichten, sie über eine Analyse des Ist-Zustands zu entwickeln und durch konkrete Festlegungen von Zielen, Handlungen, Zeitplänen, zuständigen Akteuren, personellen und finanziellen Mitteln zu beschreiben, wird die Wirksamkeit der zu entfaltenden Aktivitäten mit großer Wahrscheinlichkeit erhöhen. Zur Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel wäre ein **fortgesetzter, breiter, aktiver, über das BMFSFJ gesteuerter Konsultierungsprozess, der alle relevanten Akteure einbezieht**, dringend angeraten. **Wiederkehrende Möglichkeiten der Beteiligung** sollten sich **auf den gesamten Prozess der Erarbeitung, der Evaluation und der Fortschreibung** des Nationalen Aktionsplans **erstrecken**. Auf diese Weise kann eine gemeinsame Strategie im Einvernehmen aller Beteiligten zur Prävention, Strafverfolgung und zur Erlangung substanzieller Verbesserungen für Betroffene von Menschenhandel gelingen.

²⁷ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 107.

²⁸ ebd. S. 115, 139, 146.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Naile Tanış (tanis@dimr.de)

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Oktober 2023

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Das Institut wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.