Stellungnahme des
Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V.
zu

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

Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit

Berlin, den 23.06.2025

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. engagiert sich auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene für die Durchsetzung des Schutzes Betroffener von Menschenhandel und Ausbeutung sowie für von Gewalt betroffene Migrant*innen. Der KOK e.V. vernetzt 43 Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und weitere Organisationen, die sich im Themenbereich Menschenhandel engagieren und bildet die Schnittstelle zwischen Praxis, Öffentlichkeit und Politik.

Am 24.06.2025 findet die Auftaktveranstaltung zum Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel statt. Der KOK nimmt dies zum Anlass, vorab eine Einschätzung/Stellungnahme hierzu abzugeben.

Einleitung

Der [Nationale Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen](#) (NAP MH) wurde im Dezember von der Bundesregierung beschlossen und dem Parlament vorgestellt. Basis für die Erarbeitung NAP MH waren die entsprechende Absichtserklärung aus dem Koalitionsvertrag von 2021 sowie europäische und internationale Richtlinien und Übereinkommen. Zusätzlich wurde im Februar 2025, ebenfalls von der Bundesregierung, der [Nationale Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit](#) (NAP AZ) beschlossen. Er stellt erstmals eine nationale Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit in Deutschland dar und ergänzt thematisch den NAP MH. Grundlage für die Entwicklung des NAP AZ ist die internationale Verpflichtung, die Deutschland durch die Ratifizierung des Protokolls zum ILO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit aus dem Jahr 2014 eingegangen ist.

Zu beiden NAPs fanden während der Erarbeitung Beteiligungsprozesse statt, in die sich auch der KOK mit Eingaben aktiv einbrachte.

Für die Bekämpfung des Menschenhandels setzen zahlreiche europäische Staaten, mitunter seit vielen Jahren, auf NAP. Deutschland kommt dem nun, infolge der in 2024 in Kraft getretenen Reform der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, die NAP von ihren Mitgliedstaaten verbindlich einfordert,

fristgerecht nach. Leitend für die Mitgliedstaaten sind neben den Vorgaben der EU-Richtlinie selbst, die noch bis einschließlich 2025 geltende vierjährige EU Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Der NAP Menschenhandel leistet vor allem eine Gesamtschau von Maßnahmen, die zur Erfüllung der internationalen Vorgaben gemacht werden. Dabei ist es der Kürze der Darstellung geschuldet, dass die einzelnen Maßnahmen lediglich mit ihrem Titel, der federführenden Verantwortlichkeit und knappem Outputindikator versehen sind. Gleichzeitig macht dies eine Bewertung mit Blick auf Vollumfänglichkeit, Inklusivität und potentieller Wirkkraft nicht möglich. Hier sollte die Bundesregierung mindestens den Stakeholdern einen tieferen Einblick ermöglichen.

Der KOK plädiert in Ergänzung zum NAP MH für eine gemeinsame Bund-Länder-Umsetzungsstrategie, die den politischen Willen zur Durchführung der Maßnahmen des NAP der Bundesregierung durch die Länder unterstreicht. Zwar sind im NAP-Dokument selbst [Prioritäten](#) benannt, aber noch fehlt es an einem konkreten Zeitplan und steuernder Koordinierung, in deren Rahmen die Umsetzungsschritte abgestimmt verfolgt werden können. Aus Sicht des KOK ist vordringlich, die finanziellen Ressourcen für eine konzentrierte, koordinierte Realisierung des NAP vorzuhalten, dabei nicht nur die einzelnen Maßnahmen im Blick zu haben, sondern auch Ressourcen für Verbindungselemente und Schnittstellen für eine kohärente, synergetische Umsetzung vorzuhalten und die Stakeholder des NAP darin zu unterstützen, den designierten Maßnahmen vollumfänglich nachkommen zu können.

Nationaler Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen (NAP MH)

Steckbrief NAP MH:

- Verantwortung: Bundesregierung
- Koordinierende Funktion: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Fachliche Zuständigkeit: BMBFSFJ, BMI, BMJV, AA, BMAS, BMF, BMZ, Länder, Zivilgesellschaft,
- Beschlussdatum: 11.12.2024
- Laufzeit: vier Jahre
- 126 Maßnahmen
- Fünf Handlungsfelder:
 1. Prävention
 2. Schutz, Unterstützung und Entschädigung für Betroffene
 3. Strafverfolgung
 4. Kooperation auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene
 5. Monitoring und Forschung

Von der Bundesregierung als Schwerpunkte benannt:

Der NAP MH führt in der Einleitung einige Schwerpunktthemen auf. So soll die Sensibilisierung für Menschenhandel, Zwangsprostitution und digitale Ausbeutung, unter anderem durch ein Online-Beratungstool und Forschungsprojekte befördert werden. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen soll durch Vernetzung, kindgerechte Justiz und Maßnahmen gegen digitale Gewalt verbessert werden. Im Bereich Flucht und Migration soll der Fokus auf Prävention, internationaler Zusammenarbeit und der Identifizierung vulnerabler Personen liegen. Zudem werden Maßnahmen gegen digitale Ausbeutungsmethoden durch Kampagnen und den Ausbau digitaler Kompetenzen bei Ermittlern vorangetrieben. Dabei bezieht sich der Plan nach Angaben der Regierung auf alle Formen des Menschenhandels, obgleich viele Maßnahmen einen deutlichen Bezug zu Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und Zwangsprostitution aufweisen.

Der NAP benennt konkret **fünf Handlungsfelder**.

I. Prävention:

Die in diesem Handlungsfeld benannten Ziele der **Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit** sind positiv hervorzuheben. Die vorgesehenen öffentlichkeitswirksamen Informations- und Sensibilisierungskampagnen zur Thematik entsprechen einer Empfehlung des KOK. In Bezug auf umfassende, zielgruppenspezifische Bereitstellung von mehrsprachigen Informationen für vulnerable Personengruppen finden sich im NAP MH verschiedene Maßnahmen. Weiterhin ist die Sensibilisierung potentiell Betroffener zu Risiken des Menschenhandels in Herkunfts-, Transit- und Zielländern, in Verantwortung des BMZ, vorgesehen. Kampagnen zur Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen, Multiplikator*innen aus dem Bereich Kinder und Jugendliche oder in Bezug auf Angestellte in Diplomat*innenhaushalten sollen fortgeführt werden.

Diese im NAP enthaltenen Ansätze bleiben jedoch offenbar vielfach projektbezogen, statt strukturell ausgestaltet zu sein. Zudem ist unklar ob, und inwieweit Kohärenz zwischen den vorgesehenen Maßnahmen und Kampagnen hergestellt wird, bspw. in Bezug auf Querschnittsthemen wie digitale Anwerbestrategien und onlinebasierte Ausbeutung. Unklar bleibt zudem, inwieweit zivilgesellschaftliche Akteure verbindlich eingebunden und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden.

Der vorgesehene **Abbau von Vulnerabilitäten** durch verschiedene Maßnahmen, ist ein wichtiger Ansatz. Die entsprechend zugeordneten Maßnahmen im NAP MH scheinen sich jedoch auf die Förderung der „Bundesinitiative Schutz von Geflüchteten Menschen in Unterkünften für Geflüchtete“ und auf Maßnahmen in Bezug auf Hausangestellte bei Diplomat*innen zu beschränken.

Aus Sicht des KOK müsste sehr viel früher angesetzt werden. Der präventive Charakter sicherer und legaler Migrationswege und eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheitsversorgung und sozialer Sicherheit, sowie zu fairen Arbeitsbedingungen wird im NAP nicht aufgegriffen. Sensibilisierungskampagnen, die sich an vulnerable Gruppen richten, sollten einen empowernden Ansatz haben, der die rechtliche und soziale Situation der Adressat*innen stärkt und nicht letztendlich der Migrationsverhinderung dienen. Fair angeworbene Fachkräfte und Unternehmen, die nachweisliche Arbeitsstandards einhalten sind unverzichtbare Bausteine in einem sicheren Migrationsprozess.

Die vom KOK empfohlenen generellen und strukturellen Maßnahmen mit präventivem Charakter sind auf alle Formen von Menschenhandel und Ausbeutung bezogen. Der NAP verfolgt in der Säule Prävention einen etwas anderen Ansatz und bezieht sich in einem Unterziel explizit auf den **Schutz Prostituerter vor Ausbeutung und Gewalt**. Die vorgesehenen Maßnahmen enthalten gute Ansätze und greifen einige der grundlegenden Forderungen des KOK, wie die nach dem Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsstrukturen oder Sensibilisierung, für die spezifische Zielgruppe auf. Die spezifischen Strukturen im Bereich Prostitution und sexuelle Dienstleistungen zu adressieren ist sinnvoll. Nicht selten überschneiden sich in der Praxis aber die Ausbeutungsformen. Präventive Maßnahmen sollten daher umfassender gedacht und Kohärenz hergestellt werden.

Der NAP listet als Präventionsziele auch vereinzelte Maßnahmen zur **Vorbeugung von Arbeitsausbeutung** auf, verweist aber im Wesentlichen auf die Maßnahmen des NAP A/Z sowie auf die Informationsangebote auf der Website der EU-Gleichbehandlungsstelle.

Die Herstellung von Kohärenz und die Verschränkungen von Maßnahmen der beiden Nationalen Aktionspläne sowie mit weiteren politischen Programmen und Initiativen ist wesentlich, um Synergien und Ressourcen sinnvoll zu nutzen.

II. Schutz, Unterstützung und Entschädigung für Opfer von Menschenhandel

Zentral für einen effektiven Schutz und die Unterstützung der Betroffenen ist die **frühzeitige Identifizierung**. Auch in diesem Bereich gibt es gute Ansätze, die durch den NAP MH bestätigt werden wie z.B. die Förderung von Modellprojekten der Bundesarbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) oder die Sensibilisierung von Asylentscheider*innen und Ausbildung von Sonderbeauftragten für Opfer des Menschenhandels im BAMF. Die im Bereich Identifizierung benannten Maßnahmen sehen jedoch kein abgestimmtes und flächendeckendes Identifizierungsverfahren vor und beschränken sich auf Drittstaatsangehörige. Eine positive Maßnahme in diesem Bereich, die im NAP aufgegriffen wurde, ist die geplante Fortführung der bewährten jährlichen Vernetzungstreffen für Mitarbeiter*innen von Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und Sonderbeauftragte für Opfer des Menschenhandels im BAMF, organisiert von KOK und BAMF. Unklar ist jedoch, wie die Maßnahme konkret umgesetzt werden soll, da eine Finanzierung bisher nicht vorgesehen ist.

Die abzusehende Erschwernis der Identifizierung besonders vulnerabler Gruppen durch die Umsetzung von GEAS gefährdet die im NAP NH vorgesehenen Maßnahmen, wird in dem Dokument jedoch nicht adressiert. Auch die Notwendigkeit einheitlicher Verfahren für die Identifizierung minderjähriger Betroffener unter Einbeziehung der Jugendämter kann den NAP Maßnahmen nicht entnommen werden. Identifizierung Betroffener aller Ausbeutungsformen sowie aller Staatsangehörigkeiten kann so nicht gelingen.

Eine weitere zentrale Empfehlung für den Opferschutz sind der **Ausbau und die nachhaltige und langfristige Förderung der Unterstützungsstruktur**. Es ist begrüßenswert, dass im NAP die Fortführung verschiedener bestehender Beratungs-, Unterstützungs- und Informationsangebote vorgesehen ist. Die gelisteten Projekte und Programme haben dabei sowohl von Menschenhandel bzw. Gewalt betroffene Frauen und Kinder, als auch zum Teil männliche Betroffene im Fokus. Positiv ist außerdem die Benennung der Förderung des KOK sowie als eine neue Maßnahme die Konzeptionierung und der Aufbau einer bundesweiten online Erstberatungsplattform für Betroffene von Menschenhandel. Der KOK hat, um auf bereits vielfach identifizierte Lücken zu reagieren, die Schaffung von Unterkünften für alle Betroffenen sowie die Pilotierung eines Modellkonzepts für die bedarfsgerechte Unterbringung minderjähriger Betroffener empfohlen. Maßnahmen, die sich der Entwicklung von Ideen oder Konzepten auf Bundesebene zur Umsetzung in den Ländern für bedarfsgerechte Unterbringungsstrukturen, die für die verschiedenen Betroffenengruppen offenstehen widmen, finden sich im NAP nicht. Auch ein Bezug zum Gewalthilfegesetz, der zumindest für Betroffene von

häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt einen Rechtsanspruch auf Schutz und Unterstützung vorsieht findet sich nicht.

Der NAP listet insgesamt eine große Bandbreite von Maßnahmen in Bezug auf den **Schutz, die Unterstützung und Entschädigung Betroffener von Menschenhandel**. Inwieweit eine Harmonisierung bestehender Regelungen und ihrer Umsetzung vorgesehen sind, ist nicht ersichtlich. Die auf eine Vielzahl von Akteuren verteilten Zuständigkeiten und das Fehlen einer Koordinierungsstelle zu Menschenhandel auf bundespolitischer Ebene lassen jedoch erahnen, dass die bisherige, je nach Bundesland oder teils auch Kommune sehr unterschiedliche Umsetzungspraxis von Regelungen zunächst bestehen bleibt.

Zentral für effektiven Opferschutz und Zugang zu Unterstützung ist die Gewährung von Aufenthaltsrechten, auch ohne Kooperationserfordernis mit den Strafverfolgungsbehörden. Hierzu finden sich im NAP MH jedoch keine Ansätze.

In seinen Empfehlungen betont der KOK, dass ein bundeseinheitlicher **Zugang zu existenzsichernden Leistungen, medizinischer Versorgung und psychosozialer Betreuung** für alle Betroffenengruppen sichergestellt werden muss. Das Auslösen der Bedenk- und Stabilisierungsfrist ist eine wesentliche Grundvoraussetzung, die ebenfalls dringend bundesweit einheitlich im Sinne der Betroffenen zu handhaben ist. Der NAP greift diese Forderung teilweise auf, etwa durch die angekündigte Überprüfung der Voraussetzungen des Anspruchs auf Leistungen nach § 7 SGB II für EU-Bürger*innen. Konkrete Regelungsvorschläge oder verbindliche Standards zur Umsetzung von Maßnahmen auch für den Zugang zu existenzsichernden Leistungen für Drittstaatsangehörige sowie zu angemessener medizinischer Versorgung fehlen jedoch.

Der KOK empfiehlt eine **Verbesserung der Entschädigung Betroffener** und die Förderung der Rechtsanwendung des neuen SGB XIV durch Schulungen aller damit befassten Akteure. Der NAP sieht entsprechende Maßnahmen vor, die Länder sollen bspw. bei der Umsetzung des SGB XIV unterstützt werden und es sind die Erstellung von Sensibilisierungsmaterial für Mitarbeitende der Versorgungsämter sowie Schulungen verschiedener Akteure vorgesehen.

Als ein weiteres Ziel wird im NAP der **Schutz Betroffener weltweit** benannt. Die für diesen Themenbereich gelisteten Maßnahmen bleiben vage. Inwieweit bspw. Betroffene, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren (müssen) vor Ort Unterstützung bei der Bewältigung des Erlebten, bei Strafverfahren und beim Aufbau von Perspektiven erhalten können, wie sie vor Reviktimisierung oder vor Bedrohung geschützt werden können, ist unklar. Die Benennung von konkreten Maßnahmen, die bspw. eine zivilgesellschaftliche Hilfsstruktur vor Ort sowohl finanziell als auch ideell unterstützen, wäre hilfreich.

III. Strafverfolgung

Aus Perspektive des KOK sind die im Abschnitt aufgeführten Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels grundsätzlich zu begrüßen. Es geht sichtbar darum **Ermittlungsverfahren effizienter zu gestalten**, dabei aktuelle, gravierende Herausforderungen zu thematisieren, wie die Frage nach dem Stellenwert des Personalbeweises von Opferzeug*innen, die

Notwendigkeit Finanzermittlungen zu befördern und der online Dimension des Menschenhandels Rechnung zu tragen.

Die Maßnahmen zeugen von einem hohen Problembewusstsein und spiegeln zumindest in ihren jeweiligen Titeln den umfassenden Ansatz, der viele relevante Aspekte des Handlungsfelds adressiert – von der Reform des Strafrechts selbst über die polizeiliche Aus- und Fortbildung bis hin zur internationalen Zusammenarbeit. Die große Mehrzahl der, dem BKA in Federführung zugeordneten Projekte, haben sich, da sie teils bereits seit mehreren Jahren umgesetzt werden, als zielführend erwiesen und ihre Fortführung ist wünschenswert.

Insbesondere das Ziel, **Kenntnisse der Ermittlungsbehörden und der Justiz auszubauen** ist aus Sicht des KOK dringlich. Strafverfolgungsbehörden und Gerichte müssen in der Lage sein, Menschenhandel zu erkennen und wirksam zu verfolgen. Sie müssen dabei zugleich sicherstellen, dass die Tatopfer effektiven und diskriminierungsfreien Zugang zum Recht bekommen. Nur so können die Betroffenen Gerechtigkeit erfahren, angemessene Anerkennung ihres erlittenen Unrechts erhalten und Vertrauen in den Rechtsstaat und insbesondere die Strafjustiz gewinnen.

Die offenbar an vielen Stellen weiter beabsichtigte **strukturelle Einbindung und Beteiligung der Zivilgesellschaft** in die Umsetzung der einzelnen Vorhaben ist insofern wichtig, um die konsequente Wahrung menschenrechtlicher Standards und Opferschutzaspekte vollumfänglich zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Praxis unterstreicht der KOK, dass eine balancierte Implementierung der Handlungsfelder wichtig ist, um zu vermeiden, dass die Maßnahmen zu stark auf Repression und Abschreckung setzen, ohne ausreichend die Rechte und Bedürfnisse der Betroffenen in den Mittelpunkt zu stellen. In der Praxis fehlt es insbesondere an einer konsequenten Umsetzung von Opferschutzkonzepten, die die Rechte der Betroffenen gerade im Kontext der Strafverfolgung wahren und stärken.

Zudem beobachten wir, dass die **internationale Zusammenarbeit** häufig von politischen Interessen geprägt ist, die eng verknüpft werden mit der Bekämpfung irregulärer Migration. Die wiederum birgt die Gefahr, dass Betroffenenrechte nicht berücksichtigt werden. Migrationsverhinderung und Abschreckung können erfahrungsgemäß leicht dazu beitragen, vulnerable Gruppen weiter zu marginalisieren, anstatt wirksamen Schutz zu etablieren.

IV. Kooperation:

Das Handlungsfeld Kooperation spielt eine entscheidende Rolle für eine effektive und abgestimmte Umsetzung des NAP MH. Dabei wird der **Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern, Sicherheitsbehörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen** durch die Auflistung zahlreicher Austausch-Formate Ausdruck verliehen. Die breite Einbindung der Stakeholder sorgt dafür, dass die unterschiedlichen Expertisen in der Bekämpfung des Menschenhandels und beim Opferschutz berücksichtigt werden. Auch die **internationale Kooperation soll gestärkt werden**, was angesichts der praktischen Herausforderungen in der Begleitung von Fällen über Landesgrenzen hinaus geboten ist.

Herausfordernd bleibt jedoch die praktische Umsetzung der Maßnahmen im Handlungsfeld 4, da die große Vielzahl beteiligter Akteure mit unterschiedlichen Zuständigkeiten dringend passgenau koordiniert werden muss, wofür im NAP MH jedoch kein entsprechendes Vorhaben abgebildet ist.

Der KOK fordert daher die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle, um die Zusammenarbeit bei der Umsetzung des NAP MH effektiv zu gestalten. Zudem ist eine stärkere Verzahnung mit anderen Aktionsplänen, etwa zur Verhinderung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit, aber auch der Gewaltschutzstrategie sinnvoll, um Doppelungen inhaltlicher und struktureller Art zu vermeiden und Synergien zu nutzen.

Berücksichtigt werden muss, dass viele der Akteure unter besonders knappen personellen und finanziellen Ressourcen operieren und auch Gremien- und Strukturarbeit finanziell abzusichern ist. Vielfach können Organisationen aus der Praxis eine Teilnahme an Austauschformaten aufgrund fehlender Möglichkeiten nicht gewährleisten.

Zentral im Bereich der Kooperation ist die **Etablierung und Stärkung von Verweisungsmechanismen für Betroffene von Menschenhandel auf nationaler Ebene** – unter Berücksichtigung der Vorgaben der überarbeiteten EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Entwicklung solcher nationaler Verweisungsmechanismen sollte auf den bestehenden Strukturen und Kooperationen aufbauen. Dabei ist essenziell, dass die Verweisung Betroffener nicht ausschließlich über staatliche Stellen erfolgt: Neben einem behördlich organisierten Verweisungsmechanismus braucht es zwingend unabhängig agierende spezialisierte Fachberatungsstellen, die Betroffene versorgen und verweisen können, wenn diese entscheiden, nicht mit Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren. Die Funktion, das Mandat und ggf. die Unabhängigkeit eines oder mehrerer nationaler Focal Points sind festzulegen, um eine transparente und menschenrechtsorientierte Verweisung von Betroffenen zu gewährleisten. Schließlich können Verweisungsmechanismen nur dann Wirkung entfalten, wenn sie mit den notwendigen personellen, finanziellen und strukturellen Ressourcen unterlegt werden.

Transparenz bei der Umsetzung der Maßnahmen sowie die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen, einschließlich der Berücksichtigung der Perspektiven Betroffener in Verweisungsprozesse sind für den KOK von besonderer Wichtigkeit.

V. Monitoring und Forschung

Der KOK stützt die Betonung der Notwendigkeit eines **jährlichen Monitorings zur Umsetzung der Maßnahmen**. Der KOK fordert, zusätzlich zur Fortschrittsmessung des Ressortkreises jedoch auch eine die kontinuierliche Beobachtung der NAP Umsetzung durch die unabhängige Berichterstattungsstelle Menschenhandel. Der KOK kann darüber hinaus über die Umsetzung und Folgewirkungen der Maßnahmen für die Arbeit mit Betroffenen und hinsichtlich struktureller Rahmenbedingungen vor Ort berichten.

Der KOK begrüßt weiterhin das Anliegen der **verbesserten Datenerhebung**. Der erste Monitor Menschenhandel aus 2024 zeigt deutlich, dass die bestehenden Daten- und Informationssysteme weiterhin unzureichend sind, um die tatsächliche Situation von Betroffenen umfassend abzubilden. Die systematische Erfassung und Analyse von Daten durch die Berichterstattungsstelle ermöglicht, die Wirksamkeit der Maßnahmen wissenschaftlich zu bewerten und gezielt weiterzuentwickeln. Der KOK ist hier mit der Berichterstattungsstelle eine wichtige Kooperation eingegangen und stellt ihr auch zukünftig den Falldatensatz der spezialisierten Fachberatungsstellen zur Verfügung. Diese Arbeit der Berichterstattungsstelle sollte langfristig gesichert sein.

Der KOK fordert daher praxisnahe, unabhängige Forschung sowie in ein transparentes Monitoring-System, das die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig überprüft. Nur durch evidenzbasierte Strategien können der Schutz der Menschenrechte effektiv gewährleistet und die Bekämpfung von Menschenhandel nachhaltig verbessert werden.

Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit (NAP AZ)

Steckbrief NAP AZ:

- Verantwortung: Bundesregierung
- Federführendes Ministerium: BMAS
- Beschlussdatum: 12.02.2025
- Handlungsfelder:
 1. Arbeitskräftegewinnung: 14 Maßnahmen
 2. Arbeitnehmerrechte und deren Durchsetzung: 33 Maßnahmen
 3. Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und staatliche Kontrolle: 21 Maßnahmen
 4. Unternehmensverantwortung: 15 Maßnahmen
- Maßnahmen insgesamt: 83
- Geltungszeitraum: Keine Angaben

Von der Bundesregierung als Schwerpunkte benannt:

Der NAP AZ möchte den Herausforderungen und den verschiedenen Ansätzen zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit gerecht werden. Dazu soll ein umfassendes Maßnahmenpaket, das sich insbesondere auf die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes konzentriert, umgesetzt werden. Ein zentraler Schwerpunkt liegt auf der Prävention durch umfassende Informations- und Unterstützungsangebote für Arbeitnehmer*innen, auch schon im Stadium der Arbeitskräftegewinnung, dar. Zudem sollen faire Arbeitsbedingungen durch die konsequente Gewährleistung und Durchsetzung von Arbeitnehmer*innenrechten sichergestellt werden und Rechtsverstöße konsequent sanktioniert werden. Weitere Maßnahmen liegen im Bereich der nationalen und internationalen Vernetzung sowie der Sensibilisierung relevanter staatlicher Akteure, insbesondere Ermittlungs- und Kontrollbehörden, sowie privater Akteure am Arbeitsmarkt, wie Unternehmen. Ein weiteres wesentliches Ziel des NAP AZ ist die Eindämmung von Wettbewerbsverzerrungen, die durch illegale und ausbeuterische Arbeitspraktiken entstehen. Die Unternehmensverantwortung soll demnach in den Blick genommen werden. Der NAP AZ zielt im Rahmen dessen darauf ab, die Qualität der Arbeitsbedingungen zu bessern und fairer Wettbewerbskonditionen in Deutschland zu stärken. Dadurch soll Deutschland als Zielland für Erwerbsmigration attraktiver werden. Da der NAP nicht auf die Strafverfolgung ausgerichtet ist, enthält er keine Maßnahmen in diesem Bereich.

Im Folgenden werden die vorgesehenen Maßnahmen aus Sicht des KOK überblicksartig eingeordnet:

I. Prävention

Im Bereich der Prävention greift der NAP A/Z mehrere zentrale Forderungen auf, die im Vorfeld vom KOK benannt wurden. Besonders positiv hervorzuheben ist die angekündigte **Intensivierung der Informationsarbeit durch zielgruppenspezifische Flyer und digitale Kampagnen**, die unter anderem über arbeitsrechtliche Mindeststandards, Unterstützungsangebote sowie Rechte marginalisierter Gruppen informieren (Handlungsfeld I Maßnahme Nr. 11). Auch die Einbindung sozialer Medien und die Bereitstellung von Materialien in Leichter Sprache deuten auf einen erweiterten Adressatenkreis hin (Handlungsfeld II Nr. 9, 13). Wie der KOK bereits betont hat, müssen die bereitgestellten Informationen konkrete Unterstützungsmöglichkeiten für Betroffene bereithalten und an spezialisierte Fachberatungsstellen verweisen.

II. Umsetzung von Betroffenenrechten

Ein zentrales Anliegen des KOK ist die konsequente Umsetzung der Rechte von Betroffenen von Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung. Insbesondere fordert der KOK eine verbesserte **Identifizierung von Betroffenen durch qualifiziertes und sensibilisiertes Personal bei Strafverfolgungsbehörden, inklusive technischer Ausstattung und geeigneter Schulungskonzepte**. Der NAP AZ greift diesen Aspekt punktuell auf: In Handlungsfeld III, Maßnahmen 2–5, wird die Fortführung und Weiterentwicklung des E-Learning-Tools „Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel – Erkennen und Reagieren“ für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) vorgesehen. Diese Maßnahmen tragen zwar zur Sensibilisierung bei, können jedoch aufgrund der digitalen Durchführung keine Schulung in Präsenz ersetzen, bei der auch die Vernetzung und Kooperation mit regionalen Akteuren im Fokus steht. So fehlt in diesem Zusammenhang eine Maßnahme im NAP A/Z zur Verbesserung der Identifizierungsmechanismen und Kooperation mit spezialisierten Fachberatungsstellen.

Im Hinblick auf die **Umsetzung der Rechte von Betroffenen** nimmt der NAP A/Z in Teilen Bezug auf bestehende gesetzliche Regelungen, insbesondere im Bereich **existenzsichernder Leistungen und sozialer Entschädigung**. Maßnahmen wie die geplante Überprüfung des Zugangs zu SGB-II-Leistungen für EU-Bürger*innen (Handlungsfeld II, Maßnahme 29) sowie die Unterstützung der Länder bei der Umsetzung des neuen Sozialen Entschädigungsrechts nach dem SGB XIV (Handlungsfeld II, Maßnahmen 30–34) können potenziell zur Stärkung sozialer Rechte beitragen. Gleichwohl bleiben zentrale Betroffenenrechte unberücksichtigt. So fehlt etwa der Bezug zu aufenthaltsrechtlichen Ansprüchen, darunter die vom KOK geforderte Reform der §§ 25 Abs. 4a und 4b AufenthG sowie eine konsequentere Anwendung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG. Auch vereinfachte Möglichkeiten zur Durchsetzung von Lohnansprüchen werden nicht thematisiert. Besonders kritisch ist zudem, dass das sogenannte Non-Punishment-Prinzip (§ 154c Abs. 2 StPO), das Betroffene vor strafrechtlicher Verfolgung für unter Zwang begangene Handlungen schützen soll – im NAP AZ weder ausdrücklich benannt noch in seiner praktischen Umsetzung adressiert wird. Gerade

Betroffene von Arbeitsausbeutung sind jedoch häufig mit strafrechtlichen Konsequenzen konfrontiert, etwa aufgrund von Verstößen gegen das Aufenthaltsrecht. Der NAP MH sieht als Maßnahme in diesem Bereich vor zu prüfen, ob eine Konkretisierung der Richtlinien für das Strafverfahren angestoßen werden soll, es fehlt jedoch die konkrete Bezugnahme hierauf im NAP AZ.

Insgesamt setzt der NAP AZ keine umfassenden rechtlichen, strukturellen und praktischen Verbesserungen um, die der KOK für eine tatsächliche Sicherstellung von Betroffenenrechten fordert.

III. Sicherung der Strukturen des Hilfesystems

Der KOK betont, dass viele spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel derzeit weder das Mandat noch die personellen oder finanziellen Kapazitäten haben, um Betroffene von Arbeitsausbeutung umfassend zu unterstützen. Da viele Unterstützungsangebote strukturell auf weibliche Betroffene ausgerichtet sind, fehlen insbesondere für von Menschenhandel und Ausbeutung betroffene Männer, nicht-binäre oder trans* Personen spezialisierte Unterstützungs- und Unterbringungsangebote. Die erste zentrale Forderung des KOK zielt auf die nachhaltige und langfristige Förderung spezialisierter Fachberatungsstellen ab, um eine qualitätsgesicherte Beratung und Unterstützung von Betroffenen zu gewährleisten. Der NAP AZ greift dieses Anliegen in Teilen auf. So werden im Rahmen des Programms „Faire Integration“ (Maßnahmen 1–3) sowie des Beratungsnetzwerks „Faire Mobilität“ (Maßnahmen 8 und 11) **verschiedene Beratungsangebote gefördert, die migrantische Arbeitskräfte über ihre Rechte und Pflichten aufklären sollen**. Die Zielrichtung des NAP AZ liegt erkennbar auf arbeitsrechtlicher Beratung im Kontext von Mobilität und Ausbeutung, während die notwendige Verstetigung unabhängiger Fachberatungsstellen, wie sie im KOK verbunden sind, nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Diese werden jedoch benötigt, um Betroffenen von Menschenhandel – unabhängig von Geschlecht, Aufenthaltsstatus oder Ausbeutungsform – Zugang zu spezialisierter Beratung und Schutz zu gewährleisten.

Hinsichtlich der Forderung des KOK zum **Aufbau bedarfsgerechter, sicherer Unterbringungsmöglichkeiten für Betroffene von Menschenhandel**, unabhängig vom Aufenthaltsstatus und mit spezifischen Angeboten etwa für Männer zeigt der NAP AZ punktuelle Ansätze. Besonders hervorzuheben ist Maßnahme 16 (Handlungsfeld III), in der eine mögliche temporäre Arbeitsgruppe auf Ebene der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Aussicht gestellt wird, um Austauschformate zur Unterbringung zu etablieren. Das Thema Unterbringung wurde folglich grundsätzlich im NAP erkannt. Allerdings bleiben die vorgesehenen Schritte eher vorbereitend und begleitend – ein konkreter Ausbau oder eine verbindliche Förderung und rechtliche Verankerung von Schutzunterkünften auf Landes- oder Bundesebene, wie vom KOK gefordert, ist bislang nicht erkennbar. Damit bleibt das Ziel einer flächendeckenden und diskriminierungsfreien Unterstützungsstruktur im NAP noch untererfüllt.

IV. Kooperation und Klärung von Zuständigkeiten

Im Bereich der Kooperation erkennt der NAP A/Z die Bedeutung vernetzter Unterstützungsstrukturen an und benennt eine Reihe von Maßnahmen, die auf eine **verbesserte Zusammenarbeit zwischen relevanten Akteurinnen** zielen. Dazu zählen unter anderem Vernetzungstreffen für mandatierte Fachberatungsstellen (Handlungsfeld II, Maßnahme 13) sowie Formate zur Stärkung der Kooperation zwischen Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und Arbeitsschutzbehörden (Handlungsfeld III, Maßnahme 8). Zudem sieht der Aktionsplan weiter vor, die bereits bestehende Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung fortzuführen (Handlungsfeld III, Maßnahme 15).

Die Forderungen des KOK gehen jedoch darüber hinaus: Er hebt die Notwendigkeit hervor, in allen Bundesländern verbindliche Kooperationsstrukturen zwischen Fachberatungsstellen und Strafverfolgungsbehörden zu etablieren, um die Identifizierung und Unterstützung Betroffener von Arbeitsausbeutung wirksam sicherzustellen. Eine zentrale Forderung ist im Zuge dessen, dass Fachberatungsstellen frühzeitig über bevorstehende Kontrollmaßnahmen der FKS informiert werden, um bedarfsgerechte Unterstützungsangebote vorzubereiten. Darüber hinaus betont der KOK die Notwendigkeit klar definierter Zuständigkeiten innerhalb der Strafverfolgungsbehörden sowie transnational abgestimmter, trauma-, kultur- und geschlechtersensibler Rückkehrverfahren. Diese Forderungen finden sich nicht im NAP AZ wieder.

Resümee

Der NAP MH stellt einen wichtigen Schritt der Bundesregierung dar, um den Schutz der Betroffenen und die Bekämpfung des Menschenhandels nachhaltig zu stärken. Der KOK begrüßt ausdrücklich, dass mit dem NAP MH und dem NAP AZ umfassende Abstimmungsprozesse zwischen den Ressorts initiiert wurden, die eine wichtige Grundlage für ein transparentes und einheitliches Vorgehen bieten. Das Kompilieren der bestehenden und geplanten Maßnahmen ist bereits ein bedeutender Beitrag zur Politikfeldbeschreibung und zur Koordination der vielfältigen Akteure.

Besonders positiv bewerten wir, dass der KOK und andere zivilgesellschaftliche Akteure explizit mit Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Rahmen der NAP betraut werden. Die gemeinsamen Vernetzungstreffen, die Etablierung einer Online-Beratungsplattform für Betroffene, die Erhebung zivilgesellschaftlicher Daten sowie die Sensibilisierung von Mitarbeitenden der Versorgungsämter, wie sie im NAP MH benannt sind, sind wichtige Schritte, die unsere Expertise und das Engagement des KOK widerspiegeln. Der KOK versteht sich als aktiver Partner im Umsetzungsprozess und ist bereit, mit seiner Erfahrung und seinem Netzwerk einen substanziellen Beitrag zu leisten.

Die geplante jährliche Überprüfung des Umsetzungsstandes ist ein richtiger Ansatz, um Transparenz und Verbindlichkeit zu erhöhen. Wir unterstützen die geplante Verankerung eines Monitoringmechanismus ab 2026 und möchten betonen, dass der Berichterstattungsstelle Menschenhandel hier eine federführende Rolle zukommen sollte, um eine unabhängige Fortschrittsprüfung des NAP MH zu gewährleisten.

Für ein ernsthaftes Monitoring und die Evaluation der Zielerreichung braucht es zudem qualitative Indikatoren sowie ein koordinierendes Gremium, das die Priorisierung vornimmt und die Akteure begleitet. Die Verbindlichkeit des NAP MH für die Bundesregierung sollte gestärkt werden. Der KOK regt eine kontinuierliche Partizipation der Stakeholder bei der Weiterentwicklung des NAP an.

Noch fehlen im NAP wichtige Maßnahmen, etwa im Bereich des aufenthaltsrechtlichen Opferschutzes oder im Hinblick auf die Finanzierung des nachhaltigen Auf- und Ausbaus von Unterstützungsstrukturen. Auch eine gesetzliche Verankerung der Berichterstattungsstelle Menschenhandel sowie eine politische Koordinierungsstelle sind für einen wirkmächtigen NAP notwendig. Dass auch die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung mit umfangreichen Maßnahmen adressiert wird, ist begrüßenswert. Die Trennung der Maßnahmenkataloge in zwei separaten Aktionsplänen birgt jedoch Risiken. So dürfte eine Herausforderung sein, die beiden NAP mit den notwendigen Ressourcen vollumfänglich auszustatten. Als „Living Document“ konzipiert, soll der NAP AZ kontinuierlich weiterentwickelt werden, um flexibel auf neue Herausforderungen aber auch auf bereits bestehende Problemlagen reagieren zu können. Der KOK unterstützt diesen Anspruch.

Auffällig ist, dass die Maßnahmen im NAP AZ, anders als im NAP MH, sich nicht explizit auf die Branche der Sexarbeit/Prostitution beziehen, obwohl es sich in Deutschland um eine legale und regulierte Dienstleistung handelt. Gleichzeitig bestehen in diesem Bereich spezifische Risiken und Ausbeutungsgefahren, die im NAP AZ nicht ausreichend berücksichtigt werden. Eine stärkere Verzahnung beider Nationaler Aktionspläne in diesem Bereich wäre geboten. Ein weiteres zentrales Problem bleibt die unsichere finanzielle Ausstattung vieler Maßnahmen. Ohne zusätzliche Mittel ist eine erfolgreiche Umsetzung gefährdet.

Insgesamt bieten beide Aktionspläne eine vielversprechende Grundlage für eine effektive Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz der Betroffenen. Wir begrüßen die Zusammenarbeit und das Engagement aller Beteiligten und stehen bereit, den Umsetzungsprozess aktiv zu unterstützen.

KOK spricht sich aus für:

- Bedeutung einer anpassungsfähigen Politik zur Bewältigung neu auftretender Bedrohungen
- Umfassenden und menschenrechtsbasierten Ansatz
- Umfassende Vertretung der Interessengruppen
- Regelmäßige Treffen der NAP-Stakeholder und Möglichkeit von Ad-hoc-Arbeitsgruppen
- Mittel- bis langfristige Strategien und Fortschrittsmessung
- Erwägung einer Bund-Länder Strategie zur begleitenden Umsetzung des NAP