

**Stellungnahme der Geschäftsstelle des  
Deutschen Vereins für öffentliche und  
private Fürsorge e.V. zur inhaltlichen Aus-  
gestaltung des Nationalen Aktionsplans  
der Bundesregierung zur Bekämpfung  
des Menschenhandels**

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins (DV 25/23)  
vom 27. Oktober 2023



**Deutscher Verein**

für öffentliche und  
private Fürsorge e.V.

## **Inhalt**

<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>1. Erfassung und Datenlage</b>	<b>4</b>
<b>2. Kindeswohl im Mittelpunkt – kindspezifische Verfahren zur Identifizierung</b>	<b>4</b>
<b>3. Bedarfsgerechte Unterbringung</b>	<b>5</b>
<b>4. Zugang zu kurzfristigen Schutzmaßnahmen und Hilfen</b>	<b>6</b>
<b>5. Sicherstellung eines rechtmäßigen Aufenthalts</b>	<b>6</b>
<b>6. Dauerhafte Lösungen</b>	<b>7</b>

## Vorbemerkung

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Erstellung des Nationalen Aktionsplans (NAP) der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels und bedankt sich für die Gelegenheit, Vorschläge zu unterbreiten. In diesem Instrument zur Gewährleistung der Rechte Betroffener liegt ein wichtiges Signal – nicht nur an alle Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland, sondern auch an die Regierungen weiterer europäischer Länder, die sich die Erstellung eines NAP Menschenhandel vorgenommen haben. Um entsprechende Wirkung zu entfalten, sollte der NAP umfassende Maßnahmen für eine bundesweite Gesamtstrategie zur Bekämpfung des Menschenhandels enthalten.

Das Arbeitsfeld I des Deutschen Vereins, der Internationale Sozialdienst (ISD), befasst sich schwerpunktmäßig mit Themen des Kinderschutzes im grenzüberschreitenden Kontext. Aus dieser Expertise heraus benennt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins Aspekte, die bei der Ausgestaltung des NAP im Hinblick auf den Umgang mit Minderjährigen, die von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sind, unbedingt beachtet werden sollten.

Unsere Vorschläge betreffen die Erfassung und Identifizierung von betroffenen Minderjährigen, kindeswohlorientierte Verfahren, den Zugang zu Hilfsmaßnahmen, bedarfsgerechte Unterbringung, Möglichkeiten zu Aufenthalt und dauerhafte Lösungen.

Handel mit und Ausbeutung von jungen Menschen nimmt vielfältige Formen an und ist weit verbreitet. Minderjährige sind besonders vulnerabel, da Handel mit Kindern und die damit bezweckte Ausbeutung auf Machtungleichgewicht und Abhängigkeiten zwischen Kindern und Erwachsenen zum (kommerziellen) Vorteil letzterer beruhen. Eltern und Familienangehörige können in die kommerzielle Ausbeutung und den Handel des Kindes involviert sein und diesen organisieren. Zudem erfolgt der Handel eines Kindes vielfach über Ländergrenzen hinweg. Beides macht die Prävention und das Erkennen zu einer besonders komplexen Herausforderung.

Der Handel mit und die Ausbeutung von Minderjährigen ist eine Form von Kindesmisshandlung. Der staatliche Schutzauftrag besteht nach Art. 6 GG, § 1 SGB VIII und § 8a SGB VIII. Jedes Kind hat das Recht auf Schutz vor Gewalt und Ausbeutung. Zu den allgemeinen kinderrechtlichen Schutzansprüchen, die auch aufgrund internationaler Rechtsakte<sup>1</sup> gelten, treten spezifische Standards im Kontext von Handel mit und Ausbeutung von Kindern hinzu. Um die Rechte betroffener Minderjähriger zu wahren, regen wir an, kindspezifische Maßnahmen für ein schützendes Umfeld für Kinder im Sinne des Artikel 5 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels im NAP darzulegen und als Teil des Kinderschutzsystems zu etablieren.

<sup>1</sup> UN-Konvention über die Rechte des Kindes von 1989 (UN-KRK); Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo Protokoll, 2000); Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005); EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (EU-Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU); Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote Konvention, 2007); EU-Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten (2012/29/EU) sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/J.

Ihre Ansprechpartnerin  
im Deutschen Verein:  
Martina Döcker.

## 1. Erfassung und Datenlage

Eine zentrale Maßnahme des NAP sollte die Schaffung konkreter Verfahren zur besseren statistischen Erfassung minderjähriger Betroffener sein. Dies würde die wertvolle Arbeit der Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrecht (DIMR) fördern und die Bedeutung von belastbaren Daten als Grundlage für evidenzbasierte und effektive Maßnahmen betonen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins macht auf die durchgehende Lücke in der Erfassung von Betroffenen von Menschenhandel aufmerksam, wenn es um die differenzierte Betrachtung von minderjährigen Betroffenen geht. Vielmehr ist die bestehende Datenlage in diesem Punkt unzureichend und eine Erfassung des Phänomens in Deutschland nicht gegeben.<sup>2</sup>

Wie viele Minderjährige in Deutschland betroffen sind, wird bislang nicht statistisch erfasst. Das jährlich vom Bundeskriminalamt veröffentlichte Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung<sup>3</sup> informiert lediglich über abgeschlossene Ermittlungsverfahren zum Straftatbestand Menschenhandel und Ausbeutung zum Nachteil Minderjähriger (171 Ermittlungsverfahren im Jahre 2022). Davon nicht erfasst werden noch laufende Verfahren und Ermittlungen oder Verdachtsfälle, welche die Strafermittlungsbehörden nicht erreichen, z.B. minderjährige Betroffene, die durch Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt werden oder sich an Fachberatungsstellen wenden. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher auch die Einführung des Merkmals Menschenhandel in den jeweiligen Statistiken zum Kinderschutz an.

## 2. Kindeswohl im Mittelpunkt – kindspezifische Verfahren zur Identifizierung

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins fordert die bundesweite Umsetzung des Bundeskooperationskonzepts und das Aufgreifen des darin enthaltenen kindspezifischen Verfahrens in der Ausgestaltung des NAP.

Das Bundeskooperationskonzept „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“<sup>4</sup> gibt Handlungsorientierung für eine verstärkte und harmonisierte Koordinierung von Jugendamt, Polizei, Fachberatungsstellen und weiteren Akteuren für einen kindspezifischen Identifizierungsmechanismus und für den Schutz von Kindern als Betroffene von Menschenhandel. Es unterstreicht, dass eine Sensibilisierung und Fortbildung der Fachkräfte und ein abgestimmtes Zusammenwirken der Akteure unbedingt erforderlich sind, um Anzeichen von Ausbeutung zu erkennen, die Gefährdung einzuschätzen und Verdachtsfälle abzuklären. Dabei handeln Jugendämter gemeinsam mit Familien- und Jugendgerichten, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsbehörden in einer Verantwortungsgemeinschaft für den Schutz des Kindeswohls. Dieser Verweismechanismus stellt den Kinderschutz in den Mittelpunkt. Die Identifizierung minderjähriger Opfer des

2 Vgl. DIMR Berichterstattungsstelle Menschenhandel: Bericht über die Datenlage zu Menschenhandel in Deutschland, Juli 2013.

3 BKA (2022): Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung, [https://www.bka.de/SharedDocs/Kurz-meldungen/DE/Kurz-meldungen/230911\\_BLB\\_Menschenhandel.html](https://www.bka.de/SharedDocs/Kurz-meldungen/DE/Kurz-meldungen/230911_BLB_Menschenhandel.html) (24. Oktober 2023).

4 BMFSFJ (2018): [www.bmfsfj.de/bundeskooperationskonzept](http://www.bmfsfj.de/bundeskooperationskonzept) (24. Oktober 2023).

Menschenhandels sollte neben den Strafermittlungsbehörden auch durch die Jugendämter erfolgen.

Auch das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht einen kinderrechtlichen Zugang explizit vor, indem u.a. kindspezifische Maßnahmen für das Erkennen betroffener Kinder, qualifizierte Unterbringungsangebote, Zugang zu Aufenthaltsrecht und verbindliche Kindeswohlprüfungen samt Risikoabschätzungen vor jeder Rückführung eines Kindes verlangt werden.<sup>5</sup>

Aus dem Schattenbericht zur Umsetzung der UN-KRK in Deutschland<sup>6</sup> geht ebenfalls hervor, dass Schulungen von Behörden, Justiz, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Fachberatungsstellen zur EU-Richtlinie und deren Umsetzung zu etablieren sowie Betroffene altersgerecht über ihre Rechte zu informieren sind.

### 3. Bedarfsgerechte Unterbringung

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins schlägt die Durchführung eines Modellprojekts für ein spezifisches Unterbringungsangebot für minderjährige Betroffene vor.

Zentral für den Schutz betroffener Minderjähriger ist die Frage nach geeigneten Unterbringungsplätzen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Während für erwachsene Betroffene von Menschenhandel anonyme Schutzwohnungen eingerichtet sind, fehlen entsprechende Angebote für Minderjährige nach wie vor.<sup>7</sup> Dadurch laufen Schutzmaßnahmen ins Leere; die betroffenen Minderjährigen verlassen häufig nach kurzer Zeit die Einrichtungen und werden vermisst.

Der Deutsche Verein hat bereits im Jahr 2020 Empfehlungen zur Ausgestaltung und Ausstattung von spezialisierten Angeboten und Einrichtungen für eine bedarfsgerechte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen, die von verschiedenen Formen des Menschenhandels und der Ausbeutung betroffen sind, verabschiedet.<sup>8</sup> Im Bedarfsfall empfiehlt der Deutsche Verein, junge Menschen kurzfristig in passgenaue Schutzräume mit entsprechend hohen Sicherheitsstandards aufzunehmen und seine Grundversorgung und – falls notwendig – medizinische und psychische Betreuung sicherzustellen. In einigen EU-Ländern<sup>9</sup> wird diese Einrichtungsform bereits erfolgreich umgesetzt. Da die Belegung der Unterbringungsplätze erheblichen Schwankungen unterliegt, diese aber dennoch vorgehalten werden müssen, empfiehlt der Deutsche Verein eine entsprechende Berücksichtigung in den Leistungs- und Entgeltvereinbarungen. Der Deutsche Verein regt an, aufgrund der überregionalen Bedeutung die Finanzierung spezifischer Schutzeinrichtungen im Rahmen eines Modellprojektes des Bundes nach § 83 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII zu erproben. Die Evaluation des Modellprojekts kann wissenschaftlich begründete Aussagen über Bedarfe der betroffenen jungen Menschen und die

5 Siehe Art. 5,10, 12, 28, 30.

6 National Coalition (2019): <https://umsetzung-der-kinderrechtskonvention.de/> (24. Oktober 2023).

7 GRETA (2019)07: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, Second Evaluation Round, Strasbourg 20 June 2019.

8 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur bedarfsgerechten Unterbringung von Minderjährigen, die von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sind (2020): [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-14-20\\_menschenhandel.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-14-20_menschenhandel.pdf) (24. Oktober 2023).

9 So zum Beispiel in Belgien von der Asociación Esperanto: <https://www.esperantomena.org> (24. Oktober 2023).

angemessene Ausgestaltung von Schutzmaßnahmen sowie letztlich die Überführung des Modellprojekts in ein Regelangebot ermöglichen.

#### **4. Zugang zu kurzfristigen Schutzmaßnahmen und Hilfen**

Vor dem Hintergrund, dass bei von Handel und Ausbeutung betroffenen jungen Menschen häufig Manipulationen des Alters durch die Täterpersonen vorgenommen werden, empfiehlt der Deutsche Verein in Anlehnung an die Vorgaben der EU-Menschenhandelsrichtlinie bei Unsicherheit der Alterseinschätzung bis zur Klärung grundsätzlich die jungen Menschen in Obhut zu nehmen.<sup>10</sup> Bei der Alterseinschätzung der Betroffenen ist eine besondere Sensibilität zu entwickeln. Wenn die Volljährigkeit festgestellt wird, sollten Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII geprüft werden.

Bestehen Anzeichen, dass unbegleitete ausländische Minderjährige möglicherweise Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung sind, empfiehlt der Deutsche Verein, sie von dem Verfahren zur Verteilung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher nach § 42b SGB VIII auszunehmen, damit ihr Schutz und ihre Versorgung umgehend vor Ort von dem in Obhut nehmenden Jugendamt gewährleistet werden können.<sup>11</sup>

Auch die EU-Menschenhandelsrichtlinie garantiert minderjährigen Betroffenen das Recht auf Zugang zu Schutzmaßnahmen und maßgeschneiderten Unterstützungs- und Betreuungsangeboten. Diese Schutzbestimmungen gelten ausdrücklich auch für unbegleitete Minderjährige und für Personen, deren Alter nicht festgestellt werden kann und bei denen es Gründe für die Annahme gibt, dass es sich um ein Kind handelt (Art. 13). Die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls gemäß Art. 3 KRK und Art. 24 der EU-Grundrechtecharta wird in Art. 13 Abs. 1 der EU-Richtlinie hervorgehoben. Die Richtlinie legt in Art. 14 den zügigen Zugang zu Bildung fest, sowie die Sicherstellung der rechtlichen Vertretung und Unterstützungsangebote für die Familie des betroffenen Kindes.

#### **5. Sicherstellung eines rechtmäßigen Aufenthalts**

Ein wesentliches Element der Stabilisierung liegt in der Sicherstellung eines rechtmäßigen Aufenthaltsstatus des betroffenen Kindes. Mit § 25 Abs. 4a AufenthG wurde ein Aufenthaltstitel für Betroffene u.a. von Menschenhandel geschaffen. Es handelt sich jedoch um eine Ermessensentscheidung, die bislang noch an die Bedingung der Mitwirkung im Strafverfahren geknüpft ist. Dies führt in der Praxis oft zu massiven Interessens- und Loyalitätskonflikten für Betroffene, gerade bei Kindern. In Anlehnung an die Verpflichtung im Koalitionsvertrag<sup>12</sup> und auch an das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>13</sup> sollte im Zuge des NAP eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes zu einem von Mitwir-

10 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur bedarfsgerechten Unterbringung von Minderjährigen, die von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sind (2020): [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-14-20\\_menschenhandel.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-14-20_menschenhandel.pdf) (24. Oktober 2023).

11 Ebd., S. 13.

12 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), S. 139.

13 Art. 14 Abs. 2.

kungspflichtigen unabhängigen Aufenthaltsrecht für Betroffene des Menschenhandels erfolgen.

## 6. Dauerhafte Lösungen

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht im NAP das Potenzial für die Umsetzung der Verpflichtung der Kinderschutzbehörden zur Kindeswohlbestimmung im Zuge der Schaffung von dauerhaften Lösungen durch die Ausgestaltung konkreter Maßnahmen. Für ausländische betroffene Minderjährige muss beispielsweise umfassend geprüft werden, welche Folgemaßnahme dem Kindeswohl am besten entspricht und zugleich den Schutz vor erneuter Ausbeutung gewährleistet. In Betracht kommt neben der Rückkehr ins Herkunftsland oder einer Integration und Unterstützung in Deutschland auch eine Überstellung in ein anderes Land mit familiären Bezügen bzw. für die Umsetzung einer Schutzmaßnahme auf Grundlage internationaler Übereinkommen, insbesondere dem Haager Kinderschutzübereinkommen und der sog. Brüssel IIb-Verordnung.<sup>14</sup>

Die Rückkehr eines Kindes ins Herkunftsland darf nur auf Grundlage einer Risikoanalyse als Teil einer Kindeswohlprüfung im Einzelfall erfolgen. Die Prüfung der Situation im Herkunftsland erfolgt im Rahmen grenzüberschreitender Zusammenarbeit durch Kinderschutzbehörden nach europäischen und internationalen Regelwerken zum Kinderschutz. Kommunikation und Koordination erfolgt i.d.R. über das Bundesamt für Justiz bzw. den Internationalen Sozialdienst und dessen weltweites Netzwerk.

---

14 Siehe auch Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA): Kinder ohne elterliche Fürsorge, die in einem anderen EU-Staat angetroffen werden. Ein Leitfadens für die Verbesserung des Kinderschutzes mit dem Schwerpunkt auf Opfern von Menschenhandel, Luxemburg 2020, S. 122, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-children-deprived-of-parental-care\\_de.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-children-deprived-of-parental-care_de.pdf) (24. Oktober 2023).

## **Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen**

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

### **Impressum**

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private  
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

[www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de)

E-Mail [info@deutscher-verein.de](mailto:info@deutscher-verein.de)

Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend