



Brüssel, den 14.4.2021
COM(2021) 171 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels

2021- 2025

1. Einleitung

Der Menschenhandel zerstört das Leben von Menschen, da er sie ihrer Würde, Freiheit und Grundrechte beraubt.¹ Häufig handelt es sich dabei um ein Gewaltverbrechen, das von Netzwerken der organisierten Kriminalität begangen wird. Menschenhandel sollte in unserer heutigen Gesellschaft keinen Platz haben.

Dennoch ist der Menschenhandel ein globales Phänomen. Es zeigt sich in jedem Land und in jeder Region. Auch die Europäische Union ist davon nicht ausgenommen. Nach den neuesten verfügbaren Daten wurden zwischen 2017 und 2018 über 14 000 Opfer² innerhalb der Europäischen Union registriert.³ Die tatsächliche Zahl dürfte deutlich höher liegen, da viele Opfer nicht erfasst werden.⁴ Fast die Hälfte der Opfer von Menschenhandel in der Europäischen Union sind EU-Bürger, und eine beträchtliche Anzahl von ihnen wird innerhalb ihres Mitgliedstaats verschleppt. Die Mehrheit der Opfer in der EU sind Frauen und Mädchen, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verschleppt werden. Bei fast jedem vierten Opfer des Menschenhandels in der EU handelt es sich um ein Kind.⁵ Die meisten Menschenhändler in der EU sind EU-Bürger und fast drei Viertel der Täter sind Männer. Dieses Verbrechen bringt Straftätern hohe Gewinne und geht mit enormen menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten einher. Die wirtschaftlichen Kosten, die der Menschenhandel jährlich in der EU verursacht, werden auf 2,7 Mrd. EUR geschätzt.⁶

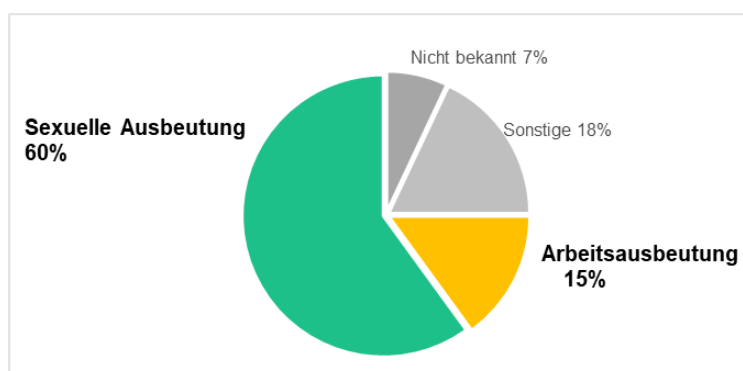


Abbildung 1 Aufteilung nach Form der Ausbeutung der registrierten Opfer in der EU in den Jahren 2017 und 2018

¹Siehe Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 5 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

²63,7 % der identifizierten Opfer und 36,3 % der mutmaßlichen Opfer.

³Alle Daten zu Opfern auf EU-27-Ebene in diesem Dokument beziehen sich auf die Jahre 2017 und 2018. Quelle: Datenerhebung 2020 zum Menschenhandel in der EU (COM(2020) 661 final vom 20.10.2020).

⁴COM(2020) 661 final und SWD(2020) 226 final vom 20.10.2020.

⁵Nach Artikel 2 Absatz 6 der Richtlinie 2011/36/EU bezeichnet der Begriff „Kind“ Personen im Alter von unter 18 Jahren.

⁶„Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU“ (2020), abrufbar unter:

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_economic_social_and_human_costs_of_trafficking_in_human_beings_within_the_eu.pdf.

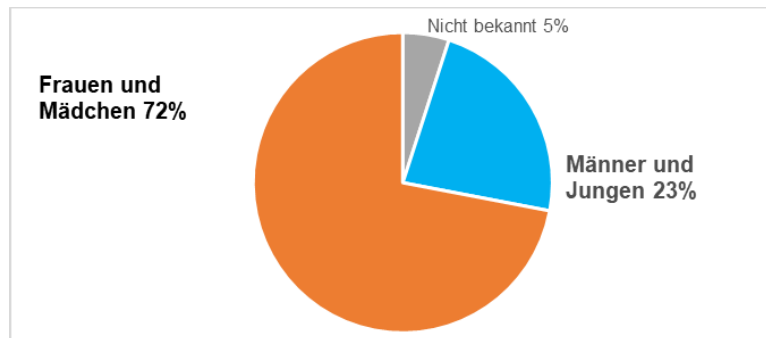


Abbildung 2 Aufteilung nach Geschlecht der registrierten Opfer in der EU in den Jahren 2017 und 2018

Die Bekämpfung des Menschenhandels gehört seit Langem zu den Prioritäten der Europäischen Union.⁷ Im Laufe der Jahre wurden in vielerlei Hinsicht Fortschritte erzielt. Die Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Akteuren, auch auf politischer Ebene, und den Strafverfolgungs- und Justizbehörden sowohl im nationalen als auch internationalen Rahmen führte zu strafrechtlichen Verfolgungen und Verurteilungen sowie zu einer verbesserten Identifizierung, Unterstützung und Betreuung der Opfer. Es wurden Aufklärungskampagnen, Schulungsprogramme und Schulungsinitiativen durchgeführt, um das Risiko zu verringern, dass Menschen Opfer von Menschenhandel werden. Studien und Berichte führten zu besseren Kenntnissen über das Phänomen und trugen so zur Entwicklung angemessener Reaktionsstrategien bei.⁸

Trotz der erzielten Fortschritte stellt der Menschenhandel in der Europäischen Union nach wie vor eine ernsthafte Bedrohung dar, die jedes Jahr Tausende von Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, in Gefahr bringt. Menschenhändler nutzen Faktoren wie soziale Ungleichheiten sowie die wirtschaftliche und soziale Verwundbarkeit von Menschen aus, die durch die COVID-19-Pandemie noch verschärft wurden und es den Tätern leichter machen, Opfer zu finden. Die Pandemie behinderte auch den Zugang der Opfer zu Justiz, Unterstützung und Betreuung und erschwerte die strafrechtliche Reaktion auf die Straftat. Darüber hinaus sind die Menschenhändler zu einem neuen Geschäftsmodell der Online-Anwerbung und -Ausbeutung von Opfern übergegangen⁹, wodurch eine Verfolgung durch Strafverfolgungsbehörden und Justiz zusätzlich erschwert wird.

In dieser Strategie werden die wichtigsten Prioritäten mit dem Ziel einer wirksameren Bekämpfung des Menschenhandels festgelegt. Im uneingeschränkten Einklang mit den Grundrechten werden konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, um Menschenhandel frühzeitig zu erkennen und zu unterbinden, um gegen Straftäter vorzugehen, indem der Menschenhandel nicht länger ein Verbrechen mit geringem Risiko und hohem Gewinn ist, sondern zu einem Verbrechen mit hohem Risiko und geringem Gewinn gemacht wird, und um die Opfer zu schützen und ihnen dabei zu helfen, ihr Leben wiederaufzubauen.

⁷Siehe dazu die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012–2016 (COM(2012) 286 final vom 19.6.2012) und die Mitteilung der Kommission „Berichterstattung über die Folgemaßnahmen zur Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels und zur Ermittlung weiterer konkreter Maßnahmen“ (COM(2017) 728 final vom 4.12.2017).

⁸Mit Unterstützung von Eurostat wird regelmäßig eine EU-weite Datenerhebung zu Opfern und ihren Merkmalen sowie zu Tätern, einschließlich Strafverfolgungen und Verurteilungen, durchgeführt. Alle EU-Publikationen sind abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications>.

⁹Zum Beispiel: „COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons“ (ICAT); UNODC-Bericht „Impact of the Covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons -

Da der Menschenhandel eine besonders schwerwiegende Form der organisierten Kriminalität darstellt, ist diese Strategie eng mit der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025 verknüpft. Während die ganzheitlichen Prioritäten und wichtigsten Maßnahmen der Strategie gegen die organisierte Kriminalität auch für den Menschenhandel gelten, wird in der vorliegenden Strategie auf die spezifischen Aspekte des Verbrechens des Menschenhandels eingegangen.

2. Umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels – von der Prävention über den Schutz der Opfer bis hin zur Verfolgung und Verurteilung von Menschenhändlern

Der Menschenhandel ist ein **komplexes kriminelles Phänomen**. Menschenhändler missbrauchen die prekäre Situation von Personen, um Profit zu machen. Auf der Nachfrageseite profitieren Unternehmen, Arbeitgeber, Nutzer und Verbraucher von der Ausbeutung der Opfer durch Dienste, Arbeit und Produkte. Während der gesamten Kette des Menschenhandels erleiden die Opfer schwere kurz- und langfristige Schäden, wodurch sie sofortiger Unterstützung, Betreuung und Schutz sowie einer Wiedereingliederungsperspektive für ein besseres Leben bedürfen.

Die Komplexität des Phänomens Menschenhandel macht **umfassende Maßnahmen** erforderlich. Für eine kohärente und weitreichende Bekämpfung des Menschenhandels bedarf es übergreifender rechtlicher, politischer und operativer Initiativen – von der Prävention bis zur Verurteilung von Straftätern, bei gleichzeitiger Betonung des Opferschutzes in allen Phasen und insbesondere unter Berücksichtigung von Frauen und Kindern als Opfer sowie des Handels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung.



Die Gesetzgebung ist eines der mächtigsten Werkzeuge, die uns zur Verfügung stehen, denn sie erlaubt es, Verbrechen zu definieren, Sanktionen und gemeinsame Ziele für die Verfolgung von Straftätern festzulegen und die Opfer zu schützen. Die **EU-Richtlinie zur**

Bekämpfung des Menschenhandels¹⁰ bildet das Rückgrat der Anstrengungen der EU im Kampf gegen den Menschenhandel. Die Europäische Kommission hat die Umsetzung und Durchführung der Richtlinie in den durch die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten überwacht und unterstützt.¹¹ In ihrem Umsetzungsbericht 2016¹² kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten zwar erhebliche Bemühungen zur Umsetzung der Richtlinie unternommen haben, es aber noch Raum für Verbesserungen gibt, was die Maßnahmen zur Prävention, zum Schutz, zur Unterstützung und zur Betreuung von Opfern, einschließlich Opfern im Kindesalter, betrifft. Die Kommission forderte im Jahr 2019 von den Mitgliedstaaten weitere Informationen zu den Ergebnissen ihres Berichts von 2016 an.¹³ Parallel dazu hat die Kommission die Mitgliedstaaten bei der wirksamen Umsetzung der Richtlinie unterstützt. In diesem Zusammenhang baute die Kommission eine Wissensbasis auf,¹⁴ stellte Leitfäden¹⁵ bereit und finanzierte auch für grenzüberschreitende Kooperationsinitiativen gezielte Maßnahmen.¹⁶ Durch die Arbeit der Kommission mit dem EU-Netz nationaler Berichtersteller oder gleichwertiger Mechanismen sowie der EU-Plattform der Zivilgesellschaft gegen Menschenhandel¹⁷ wurde die Umsetzung der Richtlinie gleichfalls unterstützt. Die korrekte und vollständige Umsetzung und Durchführung der Richtlinie bleibt ein vorrangiges Ziel der Kommission, um sicherzustellen, dass Menschenhändler nicht von unterschiedlichen Ansätzen in Europa profitieren und dass Opfer innerhalb der EU angemessenen Schutz erhalten, unabhängig davon, wo sie sich befinden. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Umsetzung der Richtlinie unterstützen und – gegebenenfalls auch bei Verstößen – ihre durch die Verträge übertragenen Befugnisse nutzen.

Aus der Überwachung der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten, die von der Kommission unter anderem durch zweijährliche Fortschrittsberichte durchgeführt wird¹⁸ sowie aus verschiedenen Berichten der Interessenträger¹⁹ geht hervor, dass das zehn Jahre alte Instrument möglicherweise nicht mehr für den Zweck geeignet ist. Trotz der ergriffenen Präventionsinitiativen ist die Nachfrage nach den Diensten ausgebeuteter Opfer nicht zurückgegangen. In der EU besteht die Kultur der Straflosigkeit für Täter fort, und die Zahl

¹⁰Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (ABl. L 101 vom 15.4.2011).

¹¹Für Dänemark ist die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels nicht bindend.

¹²COM(2016) 722 final vom 2.12.2016.

¹³Umsetzung siehe: COM(2020) 661 final vom 20.10.2020; SWD(2020) 226 final vom 20.10.2020.

¹⁴Durch regelmäßige Beiträge zu Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission, die alle zwei Jahre angenommen werden, und Studien, z. B.: die Studie zur Überprüfung der Funktionsweise der nationalen und transnationalen Verweismechanismen der Mitgliedstaaten (2020), die Studie zu den wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Kosten des Menschenhandels (2020) und die Studie über die geschlechtsspezifische Dimension des Menschenhandels (2016).

¹⁵Zum Beispiel: ein Leitfaden zur Verbesserung des Kinderschutzes mit Schwerpunkt auf Opfern von Menschenhandel (2019), Leitlinien für die Erkennung von Opfern (2013) und Handbuch zur Vormundschaft für Kinder, die nicht unter elterlicher Sorge stehen (2014).

¹⁶Siehe regelmäßige Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (Polizei) und des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds; und die von der Europäischen Kommission finanzierte Studie „Study on the Comprehensive Policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission“ (2016).

¹⁷ <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/intensifying-coordinated-response/intensifying-coordinated-response>

¹⁸COM(2020) 661 final vom 20.10.2020.

¹⁹Beispielsweise: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2021 über die Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (2020/2029(INI)).

der Strafverfolgungen und Verurteilungen von Menschenhändlern ist nach wie vor gering.²⁰ Die für die Opfer aufgestellten Mindestregelungen tragen ihren tatsächlichen Bedürfnissen möglicherweise nicht ausreichend Rechnung. Daher ist es erforderlich, die Umsetzung der Richtlinie zu bewerten und gegebenenfalls auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Bewertung eine Überarbeitung vorzuschlagen, damit die Richtlinie für ihre Zwecke geeignet ist.²¹

Auf **politischer und operativer Ebene** ist es von entscheidender Bedeutung, unter anderem durch die Entwicklung und den Austausch von Wissen und Informationen sowie durch die Interoperabilität von Informationssystemen eine grenzüberschreitende, regionale und internationale Zusammenarbeit sicherzustellen. Durch diese Praktiken werden Vollstreckungs- und Justizbehörden besser in der Lage sein, Straftäter dingfest zu machen und Opfer zu unterstützen. Während kriminelle Netzwerke grenzüberschreitend – quer durch Herkunfts-, Transit- und Zielländer – aktiv sind, fällt die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten innerhalb ihres Gebiets. Es ist schwierig, grenzüberschreitende Fälle von Menschenhandel zu untersuchen, da dies Ressourcen, Koordination und gute Kommunikation zwischen zuständigen Behörden erfordert.²² Die Strafverfolgungsbehörden benötigen außerdem Kapazitäten, Instrumente und eine strukturierte Zusammenarbeit, um gegen den digitalen Modus Operandi der Menschenhändler vorzugehen. EU-Agenturen wie Europol und Eurojust erleichtern die enge Zusammenarbeit und Koordination zwischen den nationalen Behörden, damit die Straftäter durch erfolgreiche operative Maßnahmen vor Gericht gebracht und die Opfer identifiziert und geschützt werden können.

Wenn Opfer aus dem Land, in dem sie ausgebeutet wurden, in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden oder freiwillig dorthin zurückkehren, ist eine rechtzeitige Zusammenarbeit der einschlägigen Akteure bei gezielten Unterstützungs-, Betreuungs- und Integrationsmaßnahmen sowohl bei der Ausreise als auch bei der Ankunft erforderlich. Diese Vorgänge, die Opfern Zugang zu ihren Rechten in grenzüberschreitenden Fällen schaffen sollen, lassen sich durch transnationale Verweismechanismen erleichtern, d. h. durch Plattformen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und der Zivilgesellschaft, die an der Weiterverfolgung der Identifizierung, der Unterstützung und dem Schutz von Opfern des Menschenhandels beteiligt sind.²³

Um diesen grenzüberschreitenden und transnationalen Herausforderungen besser Rechnung zu tragen, wird die Kommission eine **Reihe von Maßnahmen** zur weiteren **Verbesserung der politischen und operativen Arbeit** zur Bekämpfung des Menschenhandels finanzieren und koordinieren.²⁴ Die Maßnahmen sind auf folgende Ziele ausgerichtet: Verbesserung des Austauschs bewährter Verfahren, einschließlich zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Bereitstellung von Beratungsdiensten durch Fachkräfte, um die behördenübergreifende Zusammenarbeit und Koordinierung auf nationaler und transnationaler Ebene zu verstärken, Beiträge zur weiteren Verbesserung der

²⁰6163 Strafverfolgungen und 2426 Verurteilungen in der EU-27 im Zeitraum 2017–2018.

²¹Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2021 über die Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (2020/2029(INI)).

²²„Eurojust Report on Trafficking in human beings, Best practices and issues in judicial cooperation“ (2021).

²³Siehe Beispiele: „Study on Reviewing the functioning of National and Transnational Referral Mechanism“ (2020), TACT-Projekt, entwickelt von der Internationalen Organisation für Migration. Zum transnationalen Verweismechanismus der Ostseestaaten: <https://bsr-trm.com/>.

²⁴Diese Maßnahmen werden aus dem Fonds für die innere Sicherheit finanziert.

Unterstützung von Opfern und ihrer Weiterverweisung in Europa und darüber hinaus, Unterstützung der Aufklärung, Forschung und Datenanalyse durch Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen nationalen Stellen, z. B. Dateninstituten und Beobachtungsstellen. Dieses Maßnahmenpaket wird de facto als Wissens- und Fachwissens-Drehscheibe für die Mitgliedstaaten und andere Interessenträger dienen.

Durch die Bereitstellung einer angemessenen **Finanzierung** wurden gemeinsame Ermittlungen und Strafverfolgungen durch nationale Behörden ermöglicht, die Kapazitäten von Strafverfolgungs- und anderen Behörden erhöht und breite Allianzen zwischen den Interessenträgern für einen behördenübergreifenden und multidisziplinären Ansatz zur Bekämpfung des Verbrechens geschaffen. Ferner wurde dadurch die Unterstützung und Integration der Opfer in Europa und in den Partnerländern ermöglicht.²⁵

Die Prioritäten im Rahmen dieser Strategie werden durch eine angemessene Finanzierung unterstützt, um eine **konkrete Wirkung** zu erzielen und für **angemessene Reaktionen auf verschiedene Formen der Ausbeutung** zu sorgen. Zusätzlich zu den direkt von der Kommission verwalteten Maßnahmen wird die Kommission den Mitgliedstaaten nahelegen, ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in den nationalen Programmen im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, des Fonds für die innere Sicherheit und des Instruments für Grenzmanagement und Visa im Einklang mit den Prioritäten dieser Strategie und unter Berücksichtigung des nationalen Kontexts und Bedarfs zu einem vorrangigen Ziel zu machen. Die Finanzierung der Sicherheitsforschung im Rahmen von Horizont Europa wird ebenfalls zu den Prioritäten dieser Strategie beitragen. Das Instrument für technische Unterstützung könnte ebenfalls eingesetzt werden, um die Umsetzung dieser Strategie durch die Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Um die Situation in den Herkunftsländern, den Transitländern nach Europa und außerhalb von Europa in Angriff zu nehmen, werden thematische und geografische EU-Mittel im Sinne der Prioritäten dieser Strategie mobilisiert, wobei besonderes Augenmerk auf i) die geschlechtsspezifische Dimension, ii) die Koordinierung der Geber, iii) die Eigenverantwortung der örtlichen Akteure, iv) die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie von lokalen Akteuren und Aktivisten sowie (v) die Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürfnisse von minderjährigen Migranten gelegt wird.²⁶

Wichtigste Maßnahmen:

Die Kommission wird

- die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels weiter unterstützen, auch durch gezielte Finanzierung, insbesondere im Hinblick auf die geschlechts- und kinderspezifischen Aspekte,
- die wirksame Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Priorität erklären, indem sie ihre durch die Verträge übertragenen Befugnisse nutzt – gegebenenfalls auch bei Verstößen,
- eine Studie zur Evaluierung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels in

²⁵Study on the Comprehensive policy review of trafficking projects (2016) (Studie zur umfassenden Überprüfung der von der Europäischen Kommission finanzierten Projekte zum Thema Menschenhandel).

²⁶Siehe Hinweis auf die besondere Vulnerabilität von minderjährigen Migranten, die im Visier von Menschenhändlern stehen, in der Mitteilung der Kommission „Schutz minderjähriger Migranten“ (COM(2017) 211 final vom 12.4.2017).

Auftrag geben und auf der Grundlage des Ergebnisses der Evaluierung eine Überarbeitung der Richtlinie in Erwägung ziehen,

- eine angemessene Finanzierung zur Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb und außerhalb der EU bereitstellen.

3. Reduzierung der Nachfrage, die den Menschenhandel fördert

Im Grunde betätigen sich kriminelle Organisationen nach dem wirtschaftlichen Grundprinzip, dass ihre Aktivitäten durch eine **hohe Nachfrage angetrieben** werden. Die Nachfrage fördert alle Formen der Ausbeutung von Menschen in prekären Situationen, aus denen Menschenhändler insbesondere in risikoreichen Sektoren und Umfeldern ihren Nutzen ziehen.²⁷ Dies wiederum bringt kriminellen Organisationen und denjenigen, die die Körper, Dienste und Arbeitskräfte von Opfern des Menschenhandels ausnutzen und davon profitieren, enorme Einnahmen. Der geschätzte jährliche Gesamtgewinn aus dem Menschenhandel beläuft sich 2015 auf 29,4 Mrd. EUR.²⁸ In der EU werden die Einnahmen der Straftäter aus dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung – dem häufigsten Zweck des Menschenhandels – in einem einzigen Jahr auf etwa 14 Mrd. EUR geschätzt.²⁹ In diesem Betrag sind der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und andere Formen der Ausbeutung nicht berücksichtigt. Es ist daher unerlässlich, die Nachfrage wirksam zu senken, um Menschenhändlern ihren finanziellen Gewinn zu entziehen und dafür zu sorgen, dass sich das Verbrechen nicht lohnt.

Der Versuch, der Nachfrage entgegenzuwirken, wird in der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels als Teil der Präventionsmaßnahmen genannt, und die Mitgliedstaaten werden darin aufgefordert zu erwägen, die **wissentliche Inanspruchnahme von Diensten, für die verschleppte Personen ausgebeutet werden, unter Strafe zu stellen**. Die endgültige Entscheidung ist jedoch den Mitgliedstaaten überlassen. Dies hat zu einer unterschiedlichen rechtlichen Lage in der EU geführt, in der Arbeitgeber und Nutzer mit unterschiedlichen Konsequenzen rechnen müssen, wenn sie verschleppte Personen beschäftigen oder deren Körper, Arbeitskräfte und Dienste nutzen. Die steigende Zahl der Opfer³⁰ deutet auf eine sich verschlechternde Situation hin und erfordert eine stärkere und harmonisierte Reaktion, um die illegale Nachfrage nach Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden, zu reduzieren. In Anbetracht des schwerwiegenden und weitreichenden Charakters dieses Verbrechens in der EU und der unterschiedlichen rechtlichen Lage, durch die die Bemühungen um eine Verringerung der Nachfrage behindert werden, sollte die Kriminalisierung der wissentlichen Nutzung von Diensten und Produkten

²⁷Im Fall von sexueller Ausbeutung gehören Prostitution, Begleitdienste, Massagesalons, Bars und Nachtclubs zu den risikoreichen Umfeldern. Im Falle des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung finden sich solche Umfeldern in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, im Gastgewerbe, im Reinigungsgewerbe, in Haushalten, in der Forstwirtschaft, im Textil- und Bekleidungssektor sowie in der Herstellung von Lebensmitteln. Weitere Informationen: COM(2020) 661 final und SWD(2020) 226 final vom 20.10.2020; Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Schwere Formen der Arbeitsausbeutung: Arbeitskräfte aus der EU oder Drittstaaten (2015) und Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, 4. Jahresbericht, Europol 2020.

²⁸Europol, „The trafficking in human beings financial business model“ (2015), abrufbar unter: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>.

²⁹„Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses“ (März 2021) (DR0221244ENN) <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³⁰In den EU-27-Ländern: 13 461 im Zeitraum 2015 und 2016 und 14 145 im Zeitraum 2017 und 2018.

von ausgebeuteten Opfern eingehend untersucht werden. Im Rahmen der Evaluierung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels wird die Kommission daher die Möglichkeit von EU-Mindestvorschriften prüfen, durch die die Nutzung von Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden, unter Strafe gestellt wird.

Aufklärungskampagnen über die Risiken des Menschenhandels sind ein wichtiges Mittel, um die Straftat **aufzudecken und zu verhindern**. Sie tragen dazu bei, die Öffentlichkeit, die Arbeitgeber und die Nutzer von Diensten von Opfern über den Menschenhandel aufzuklären. Solche Kampagnen werden am besten in Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführt. Die Kommission wird daher gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft eine Kommunikationskampagne organisieren, die auf stark durch den Menschenhandel gefährdete Sektoren und risikoreiche Umfelder, zu denen auch die sexuelle Ausbeutung zählt, ausgerichtet ist.

15 % aller Opfer des Menschenhandels in der Europäischen Union werden zur Arbeitsausbeutung verschleppt, wobei eine zunehmende Zahl von Opfern unentdeckt bleibt. Um diesen Anteil zu senken, sollte das Vorgehen der Strafjustiz gegenüber dem **Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung** verschärft werden. In diesem Zusammenhang sollten die nationalen Behörden ermutigt werden, ihre gemeinsamen Bemühungen mit den **Arbeitsaufsichtsbehörden und/oder den Sozialpartnern** und den EU-Agenturen, insbesondere mit Europol und im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit der **Europäischen Arbeitsbehörde**, zu intensivieren, um konzertierte und gemeinsame Inspektionen in risikoreichen Sektoren durchzuführen, damit die Opfer und ihre Ausbeuter identifiziert werden können. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Behörden der Mitgliedstaaten und anderen Akteuren über die **Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit**,³¹ die demnächst innerhalb der Europäischen Arbeitsbehörde eingerichtet wird, wird dazu beitragen, Know-how aufzubauen und übertragbare Praktiken – unter anderem zur Identifizierung von Opfern, die zum Zwecke der Arbeitsausbeutung verschleppt wurden – aufzuzeigen. Durch eine Unterstützung der Entwicklung **öffentlich-privater Initiativen** mit Unternehmen in risikoreichen Sektoren und Umfeldern, auch unter Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene, werden die Bemühungen gefördert, mehr Fälle von Opfern des Menschenhandels aufzudecken und die Straftaten bei den Behörden zu melden.

Arbeitgeber können ebenfalls dazu beitragen, die Nachfrage nach Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden, zu verringern. Die Arbeit in der EU, ohne den erforderlichen Rechtsstatus zu erwerben, ist einer der Hauptgründe für die Schleusung und den Menschenhandel in die EU.³² Die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber³³ verbietet die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt, einschließlich von Opfern des Menschenhandels. Sie legt Mindeststandards für Sanktionen und andere Maßnahmen fest, die in den Mitgliedstaaten gegen Arbeitgeber anzuwenden sind, die gegen die Bestimmungen der Richtlinie verstoßen. Die Kommission wird in diesem Jahr

³¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=de>

³² Definitionen und Zusammenhänge zwischen Menschenhandel und Schleusung siehe Bericht: „Smuggling and trafficking: rights and intersections“, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/smuggling_and_trafficking_rights_and_intersections_1.pdf.

³³ Richtlinie 2009/52/EG/ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009).

prüfen, wie die Wirksamkeit der Richtlinie gestärkt werden kann und ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

Unternehmen in bestimmten Sektoren – wie dem Gastgewerbe, dem Bekleidungssektor, der Fischerei, der Landwirtschaft und dem Baugewerbe – setzen möglicherweise auf die Arbeitskraft von Menschen, die sich in einer prekären Lage befinden. Ihnen kommt daher eine wichtige Rolle zu, und sie sollten Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen ergreifen. Dazu gehört, dass sie die Nachfrage schwächen, indem sie sicherstellen, dass Ziele zur Bekämpfung des Menschenhandels in ihre Grundsätze aufgenommen werden, was durch ein **verantwortungsbewusstes Management der globalen Lieferketten von Produkten und gebührende Sorgfalt in Bezug auf Menschenrechte** erreicht werden kann. Die bevorstehende Gesetzgebungsinitiative der Kommission zu nachhaltiger Unternehmensführung, die eine Sorgfaltspflicht für Unternehmen vorsieht, ist eine der wichtigsten EU-Initiativen, um die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Öffentliche Institutionen müssen ebenfalls sicherstellen, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Anreize für Transparenz und Sorgfaltspflicht bei den Lieferketten geschaffen werden. Der demnächst erscheinende Leitfaden der Kommission zur sozial verantwortlichen Vergabe öffentlicher Aufträge wird Hinweise darauf geben, wie diese Ziele verfolgt werden können. In diesem Zusammenhang rief der Rat die Mitgliedstaaten zur wirksamen Umsetzung der **Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** sowie der **Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen** auf, um Kinder- und Zwangsarbeit sowie Menschenhandel in globalen Lieferketten zu verhindern.³⁴

Im Rahmen der neuen **EU-Handelspolitik**³⁵ wird sich die Kommission über die verbindliche Sorgfaltspflicht für nachhaltige und verantwortungsvolle Wertschöpfungsketten einsetzen, einschließlich durch wirksame Maßnahmen und Durchsetzungsmechanismen, um sicherzustellen, dass Zwangsarbeit keinen Platz in den Wertschöpfungsketten von EU-Unternehmen erhält. Die EU wird ferner ihre Bemühungen steigern, um dafür zu sorgen, dass es in den Lieferketten von EU-Unternehmen keine Kinderarbeit gibt. Die Kommission wird Leitlinien bereitstellen, um die EU-Unternehmen dafür zu sensibilisieren, risikobasierend geeignete Maßnahmen im Einklang mit den internationalen Leitlinien und Grundsätzen für die Sorgfaltspflicht zu ergreifen.

Wichtigste Maßnahmen:

Die Kommission wird

- prüfen, ob die Bestimmungen der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels dahingehend geändert werden können, die Inanspruchnahme von Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden, unter Strafe zu stellen,
- prüfen, wie die Wirksamkeit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber gestärkt werden kann, auch im Hinblick auf den Schutz von Opfern des Menschenhandels,
- einen Legislativvorschlag zu nachhaltiger Unternehmensführung vorlegen, um

³⁴Siehe SWD(2017) 147 final vom 24.4.2017; die Leitlinien der Kommission für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen erhöhen die Transparenz der Unternehmen in sozialen und ökologischen Fragen (C/2017/4234) (ABl. C 215 vom 5.7.2017, S. 1); Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments zur nachhaltigen Unternehmensführung (2020/2137(INI), Schlussfolgerungen des Rates zu Menschenrechten und menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten, (13512/20) vom 1. Dezember 2020.

³⁵Mitteilung der Kommission „Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“ (COM(2021) 66 final vom 18.2.2021).

langfristig nachhaltiges und verantwortungsvolles Unternehmensverhalten zu fördern,

- Leitlinien zur Sorgfaltspflicht gegenüber Zwangsarbeit im Einklang mit internationalen Leitlinien und Grundsätzen für die Sorgfaltspflicht bereitstellen,
- eine Präventionskampagne organisieren, die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführt wird und auf risikoreiche Sektoren und Umfelder abzielt.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf:

- sich bei ihren strafrechtlichen Vorgehensweisen und Präventionsinitiativen weiterhin auf alle Formen der Ausbeutung zu konzentrieren, auch auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung,
- die Unterstützung der einschlägigen EU-Agenturen (wie Europol, Eurojust, CEPOL und Frontex) in vollem Umfang zu nutzen und den Kapazitätsaufbau ihrer operativen Akteure zu verbessern, auch um potenzielle Opfer des Menschenhandels zu identifizieren,
- die Kapazitäten von Arbeitsaufsichtsbehörden und/oder der Sozialpartner zu verbessern und die behördenübergreifende Zusammenarbeit zur Identifizierung von Opfern, die zur Arbeitsausbeutung verschleppt werden, und zur strafrechtlichen Verfolgung der Täter zu ermöglichen,
- mit EU-Agenturen, insbesondere mit Europol, und im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit der Europäischen Arbeitsbehörde zusammenzuarbeiten, um die Arbeitsausbeutung zu bekämpfen,
- weitere öffentlich-private Initiativen mit Unternehmen in risikoreichen Sektoren und Umfeldern zu entwickeln,
- Initiativen zur Sorgfaltspflicht in der globalen Lieferkette von Produkten zu fördern.

4. Zerschlagung des kriminellen Modells, um die Ausbeutung der Opfer zu stoppen

Organisierte kriminelle Vereinigungen, die Menschenhandel betreiben, sind gut strukturiert und verfügen auch auf internationaler Ebene über professionell agierende kriminelle Netzwerke. Sie gehen spezialisierten Aufgaben nach, zu der die Anwerbung, der Transport, die Bereitstellung von Kunden, die Bewachung der Opfer oder die Organisation von Unterkunft und Verpflegung für die Opfer zählen. Opfer werden mit Gewalt, Drohungen, Manipulation und Täuschung rekrutiert und ausgebeutet. Diese Gruppen sind oft in Migrantenschleusung, Geldwäsche, Korruption, Dokumentenbetrug und andere schwere Straftaten verwickelt, die ihre Kernaktivitäten unterstützen.³⁶ Sogenannte „Mikronetzwerke“ sind hauptsächlich im Bereich der sexuellen Ausbeutung aktiv, wo die Zuhälterei in kleinen Gruppen von bis zu fünf Personen oder durch Einzelpersonen durchgeführt wird.

Durch die Datenerhebung der Europäischen Kommission werden seit 2008 EU-weite Daten zum Thema Menschenhandel zur Verfügung gestellt. Durch eine weitere Verbesserung der **Datenerfassung und Datenmeldung** in den EU-Mitgliedstaaten über Menschenhändler und die Opfer, ihre Nationalität, ihr Geschlecht, ihr Alter und die Form der Ausbeutung können

³⁶SWD(2020) 226 final vom 20.10.2020; EMSC: Jährlicher Tätigkeitsbericht (Europol, 2019), UNODC: „Global Report on Trafficking in Persons 2020“ (2021), Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses.

Erkenntnisse in politische Maßnahmen einfließen und diese besser ausgerichtet werden. Eine zusätzliche Zusammenarbeit der nationalen Dateninstitute könnte die Datenmeldung erleichtern und verbessern. Es könnten dabei weitere Informationen einbezogen werden, z. B. über kriminelle Aktivitäten im Zusammenhang mit Menschenhandel und Informationen über die Schleuserouten.

4.1 Wirksame operative Mittel gegen das kriminelle Geschäftsmodell

Organisierte und auf Menschenhandel spezialisierte kriminelle Vereinigungen nutzen zunehmend **legale Unternehmen** (wie Hotels, Nachtclubs und Massagesalons) für ihre Operationen, indem sie beispielsweise Arbeitnehmer anwerben, im Herkunftsland Vertragsverhältnisse eingehen und die Personen in das Land bringen, wo diese ausgebeutet werden.³⁷ Um das kriminelle Geschäftsmodell des Menschenhandels zu durchbrechen, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Instrumente und Ansätze zu nutzen, die im Zusammenhang mit der Priorität der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025 genannt werden, damit organisierte Kriminalität keinen Gewinn mehr bringt und eine Unterwanderung der legalen Wirtschaft und Gesellschaft verhindert wird. Dazu gehört der systematische Einsatz von Finanzermittlungen zu Strafverfolgungszwecken sowie die Entwicklung und Umsetzung eines robusten Rahmens zur Identifizierung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten.³⁸ Darüber hinaus können eingezogene Vermögenswerte für die Entschädigung von Opfern, die Unterstützung von Opfern und für grenzüberschreitende Strafverfolgungsaktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels verwendet werden, was bereits durch die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels gefördert wird.

Die mit Unterstützung der EU-Agenturen durchgeführten operativen Maßnahmen der Mitgliedstaaten bringen im Rahmen der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) konkrete Ergebnisse^{39, 40}. Europol erleichtert die nachrichtendienstlichen und finanziellen Ermittlungen der Mitgliedstaaten und unterstützt eine wirksame grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit, auch durch gemeinsame Ermittlungsgruppen und gemeinsame Aktionstage.

4.2 Bekämpfung der Kultur der Straflosigkeit durch den Aufbau von Kapazitäten für ein entschlossenes Vorgehen der Strafjustiz

Die geringe Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen von Menschenhändlern⁴¹ signalisiert nach wie vor, dass der Menschenhandel eine Straftat mit geringem Risiko und hohem Gewinn ist. Damit die Menschenhandelskette durchbrochen werden kann, ist ein **entschlossenes Vorgehen der Strafjustiz** von entscheidender Bedeutung, sodass wirksame Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen durchgeführt und auch die

³⁷Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses.

³⁸Siehe Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Finanzermittlungen zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität, (Dokument 8927/20) vom 17. Juni 2020.

³⁹Im Jahr 2019 führten diese Maßnahmen beispielsweise zu 825 Festnahmen, der Ermittlung von 8824 Verdächtigen und 1307 potenziellen Opfern, darunter 69 Minderjährige, der Ermittlung bzw. Zerschlagung von 94 kriminellen Organisationen und dem Einfrieren von Vermögenswerten in Höhe von 1,5 Mio. EUR von Bankkonten, Unternehmen und Webdomänen: <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>, <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602> und <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

Seit 2010 ist der Menschenhandel ein vorrangiger Bereich der Kriminalitätsbekämpfung in der EU im Rahmen des EU-Politikzyklus zur schweren und organisierten Kriminalität.

⁴¹Im Zeitraum 2017–2018 gab es in der EU 6163 Strafverfolgungen und 2426 Verurteilungen wegen des Straftatbestands des Menschenhandels. COM(2020) 661final vom 20.10.2020.

geschlechtsspezifische Natur des Verbrechens berücksichtigt werden können. Dies erfordert es, Fachwissen aufzubauen und bei den zuständigen Behörden auf nationaler und lokaler Ebene spezialisierte Fachkräfte und Abteilungen bzw. Einheiten dem Bereich Menschenhandel zuzuweisen.

Kriminelle Aktivitäten entwickeln sich rasant weiter. Dies erfordert, dass die Strafverfolgungs- und Justizbehörden mit den Fähigkeiten, Fertigkeiten und dem Wissen über verfügbare Instrumente, Dienstleistungen und Technologien Schritt halten müssen. Die EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025 definiert die Ziele, Maßnahmen und Akteure zur Verbesserung des Zugangs zu Fähigkeiten, Wissen und operativem Know-how. In diesem Zusammenhang sollten im Sinne der Zerschlagung des kriminellen Menschenhandel-Modells, das der Ausbeutung dient, die Bemühungen um den **Aufbau von Kapazitäten** verstärkt werden.

Systematische **Schulungen von Strafverfolgungs- und Justizmitarbeitern** zu spezifischen Elementen des Verbrechens sowie mit mehreren Akteuren durchgeführte, simulationsbasierte praktische Übungen zur Erprobung von Verfahren im Umgang mit Fällen von Menschenhandel werden die Professionalität und die Koordination im Umgang mit den Fällen erhöhen und angemessene Folgemaßnahmen sicherstellen. Diese Schulungsmaßnahmen sollten sich auf die besonderen Merkmale des Menschenhandels zum Zwecke der verschiedenen Formen der Ausbeutung (sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit, Zwangskriminalität, Zwangsbettelei, Kinderhandel), die komplexe Dynamik zwischen dem Menschenhandel und anderen illegalen Aktivitäten, die Methoden zur Aufdeckung des Verbrechens und auf seine finanziellen Aspekte, die Rolle und Nutzung des Internets und der sozialen Medien sowie auf die Entwicklung von Fähigkeiten zur Leitung von Ermittlungen und deren Weiterführung im Wege der Strafverfolgung (Beweiserhebung, Befragung von Opfern, Opferschutz, transnationale Zusammenarbeit) konzentrieren. Zusätzlich zu speziellen Schulungen für Strafverfolgungsbehörden, die an Fällen von Menschenhandel arbeiten, sind Schulungen für andere Strafverfolgungsbeamte, die in anderen Kriminalitätsbereichen arbeiten, sowie Schulungen für Beamte und sonstige Bedienstete der Justiz notwendig, um mehr Fälle aufzudecken und zu melden und die Bearbeitung von Fällen von Menschenhandel zu verbessern.

Um die **Aussichten und die Bedürfnisse der Opfer** zu berücksichtigen, sollte die Schulung in einem Umfeld stattfinden, in dem mehrere Interessengruppen vertreten sind, u. a. Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden, die Zivilgesellschaft, Sozialarbeiter, Fachkräfte im Bereich Kinderschutz sowie Bildungs- und Gesundheitsdienstleister. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Kapazitätsaufbau der Polizeikräfte, Arbeitsaufsichtsbeamten, Grenzschutzbeamten, Staatsanwälte und Richter gewidmet werden, bei dem es darum gehen sollte, wie sie mit den Opfern während des Strafverfahrens arbeiten können, wie sie Anzeichen dafür erkennen können, dass sie es mit Opfern von Menschenhandel zu tun haben, und wie sie die Opfer im Einklang mit den einzuhaltenden Vorschriften an Unterstützungsdienste verweisen können. Fälle, bei denen es um Kinder als Opfer von Menschenhandel geht, erfordern geschulte Beamte, die sich der besonderen Schutzbedürftigkeit von minderjährigen Opfern bewusst sind und die über die Rechte und Schutzbedürfnisse von Kindern während des Strafverfahrens gut unterrichtet sind.

Die Schulung von Justizfachkräften über die verfügbaren Instrumente der justiziellen Zusammenarbeit im Strafrecht wird dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Justizbehörden sowie anderen relevanten Akteuren, wie z. B. Arbeitsinspektoren oder Sozialpartnern, zu intensivieren.

Die Kommission wird Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für Strafverfolgungsbehörden im Bereich der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit, wie etwa Simulationsübungen, finanzieren und koordinieren. Darüber hinaus wird die Kommission gemeinsam mit Eurojust die Erstellung einer Fokusgruppe aus Staatsanwälten, die sich auf die Bekämpfung des Menschenhandels spezialisiert haben, unterstützen, um die justizielle Zusammenarbeit zu verstärken. Diese Maßnahmen werden Möglichkeiten für eine weitere Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden schaffen und auch zur Entwicklung von Leitlinien für ihre Arbeit führen.

4.3 Bekämpfung des digitalen Geschäftsmodells von Menschenhändlern

Organisierte kriminelle Vereinigungen **passen ihren Modus Operandi und ihr Geschäftsmodell schnell** an sich ändernde Nachfragemuster an. Während der COVID-19-Pandemie verlagerten Menschenhändler alle Phasen des Menschenhandels zunehmend auf das Internet. Sie nutzen den digitalen Raum für die Anwerbung und Ausbeutung von Opfern, die Organisation des Transports und der Unterbringung von Opfern, die Werbung für Dienstleistungen der Opfer und zur Kontaktaufnahme mit potenziellen Kunden, die Kontrolle der Opfer, die Kommunikation zwischen den Tätern und für das Verbergen ihrer Erträge aus den Straftaten.⁴² Durch die Technologie haben die Straftäter mehr Möglichkeiten, Menschen für verschiedene Arten der Ausbeutung zu verschleppen, insbesondere für die sexuelle Ausbeutung, aber auch für die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, die Entnahme von Organen, die illegale Adoption von Kindern und zum Zwecke der Zwangsheirat. Kinder sind besonders gefährdet, über das Internet Opfer von Menschenhändlern zu werden. Während es Straftätern gelingt, die neuesten Möglichkeiten des digitalen Zeitalters für ihre Zwecke zu nutzen, stehen die Strafverfolgungsbehörden vor großen Herausforderungen, mit den Entwicklungen Schritt zu halten. Dies umfasst die Erkennung von Anzeichen für Ausbeutung in der zunehmenden Menge von Online-Anzeigen und die Beschaffung von wichtigen digitalen Beweisen.⁴³

Die Herausforderungen, die das **digitale Zeitalter für Strafverfolgungs- und Justizbehörden** bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit sich bringt, sollten im Einklang mit der horizontalen Priorität der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025 angegangen werden, damit die Strafverfolgungsbehörden zeitgemäß auf technologische Entwicklungen reagieren können. Europol kann die Intensivierung von Maßnahmen zur Aufdeckung von Internetinhalten, die von Menschenhändlern genutzt werden, unterstützen. Die bestmögliche Nutzung von Technologien und der Rückgriff auf elektronisches Beweismaterial können die Situation der Opfer in Strafverfahren erleichtern. Zum Beispiel müsste man sich weniger auf die Aussagen von Opfern verlassen, wenn elektronisches Beweismaterial berücksichtigt werden. So bliebe Opfern das Trauma erspart, ihren Menschenhändlern vor Gericht gegenüberstehen zu müssen.

Nachdem die Plattformen bereits dazu verpflichtet sind, illegale Inhalte nach Maßgabe der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, die mit dem Vorschlag für das Gesetz über digitale Dienste⁴⁴ verstärkt wird, zu entfernen, wird die Kommission darüber hinaus einen **Dialog mit einschlägigen Internet- und Technologieunternehmen** führen, um die Nutzung von Online-Plattformen für die Anwerbung und Ausbeutung von Opfern

⁴²Europol, „The challenges of countering human trafficking in the digital era“ (2020). Siehe auch COM(2020) 661 final vom 20.10.2020 und SWD(2020) 226 final vom 20.10.2020 und die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2021 zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (2020/2029(INI)).

⁴³Europol: „2021 EU Serious and Organised Threat Assessment Report“ (EU SOCTA), 12. April 2021.

⁴⁴<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

einzu-dämmen. Die Kommission wird darüber hinaus ähnliche Dialoge der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene unterstützen. Internetdienstanbieter und einschlägige Unternehmen sind Teil der Lösung zur Unterstützung der Bekämpfung des Menschenhandels durch Identifizierung und Entfernung von Online-Material, das mit der Ausbeutung und dem Missbrauch von Opfern des Menschenhandels in Verbindung gebracht wird.⁴⁵ Die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor wird daher gefördert, um Innovationen und Fachwissen für die Entwicklung technologiebasierter Lösungen zur Unterstützung der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels zu nutzen. Präventions- und Aufklärungsmaßnahmen, unter anderem zur sicheren Nutzung des Internets und sozialer Medien, könnten weiter dazu beitragen, das Risiko des Kinderhandels zu mindern.

Wichtigste Maßnahmen:

Die Kommission wird

- die Datenerfassung und -gewinnung in Bezug auf den Menschenhandel verbessern, um zuverlässige und vergleichbare Informationen für maßgeschneiderte Strategien zu gewährleisten,
- die Erstellung einer Fokusgruppe aus spezialisierten Staatsanwälten, die gegen Menschenhandel vorgehen, unterstützen,
- die Koordination der Strafverfolgungsbehörden in grenzüberschreitenden und internationalen Fällen verbessern und die koordinierten Reaktionen mehrerer Akteure unter anderem durch die Finanzierung von Simulationsübungen unterstützen,
- die strafrechtliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch konkrete operative Projekte im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit verbessern,
- einen Dialog mit dem Privatsektor und der digitalen Industrie führen und den Austausch bewährter Praktiken mithilfe der EU-Agenturen fördern.

Die Mitgliedstaaten werden ersucht,

- ihre nationale Datenerfassung und Datengewinnung in Bezug auf den Menschenhandel zu verbessern,
- die bestehenden Instrumente für die operative Zusammenarbeit, wie gemeinsame Ermittlungsgruppen, mit Unterstützung von Europol umfassend zu nutzen und die operative Zusammenarbeit im Rahmen von EMPACT fortzusetzen,
- systematisch Daten über Ermittlungen zum Menschenhandel mit Unterstützung von Europol auszutauschen,
- die digitalen Fähigkeiten der Strafverfolgungsbehörden und das Fachwissen zu verbessern, um mit den technologischen Entwicklungen Schritt zu halten,

5. Schutz, Unterstützung und Befähigung der Opfer, insbesondere von Frauen und Kindern

Menschenhandel ist eine schwerwiegende Verletzung der Grundrechte, die bei den Opfern großes Leid und lang anhaltende Schäden verursacht. Ergänzend zu den umfassenden

⁴⁵COM(2020) 661 final vom 20.10.2020.

Maßnahmen der EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025)⁴⁶ und der umfassenden EU-Kinderrechtsstrategie⁴⁷ werden in dieser Strategie Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Opfern des Menschenhandels vorgeschlagen. **Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung**⁴⁸ – die vorherrschende Form der Ausbeutung – ist eine Form der geschlechtsspezifischen Gewalt, die in der Ungleichheit der Geschlechter wurzelt. Die Gefährdung von Frauen und Mädchen durch Menschenhandel wird von mehreren Faktoren noch verstärkt, darunter Geschlechterungleichheit, Armut, soziale Ausgrenzung, ethnische Herkunft und Diskriminierung.⁴⁹ Die Daten auf EU-Ebene verdeutlichen die geschlechtsspezifische Dimension des Verbrechens. Fast drei Viertel (72 %) aller Opfer in der EU und 92 % der Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sind **Frauen und Mädchen**. Nahezu ein Viertel aller Opfer von Menschenhandel sind **Kinder**. Die meisten der minderjährigen Opfer sind EU-Bürger und werden zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verschleppt.⁵⁰ Auch minderjährige Migranten, insbesondere unbegleitete Kinder und Jugendliche, sind einem besonders hohen Risiko ausgesetzt, Menschenhändlern zum Opfer zu fallen.⁵¹ Die vorgeschlagenen Maßnahmen berücksichtigen diese Muster und gehen auch auf die Situation anderer gefährdeter Gruppen und Kombinationen dieser, darunter LGBTIQ, Menschen mit Behinderungen⁵² und Menschen ethnischer Minderheiten ein, wie z. B. Angehörige marginalisierter Roma-Gemeinschaften. Junge Frauen und Minderjährige aus Roma-Gemeinschaften sind einem besonderen Risiko der Ausbeutung und des Menschenhandels ausgesetzt.⁵³ Dem liegen verschiedene sozioökonomische Faktoren zugrunde wie mehrdimensionale Armut, Antiziganismus, niedriges Bildungsniveau, prekäre Wohnverhältnisse, soziale Ausgrenzung und Diskriminierung.⁵⁴

⁴⁶Mitteilung der Kommission „EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025)“ (COM(2020) 258 final vom 24.6.2020).

⁴⁷Mitteilung der Kommission „EU-Kinderrechtsstrategie“ (COM(2021) 142 final vom 24.3.2021).

⁴⁸Im Zeitraum 2017–2018 wurden 60 % aller registrierten Opfer zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verschleppt.

⁴⁹Entschließung des Europäischen Parlaments (2020/2029(INI)).

⁵⁰In den Jahren 2017 und 2018 waren 78 % der minderjährigen Opfer Mädchen, wurden 60 % der minderjährigen Opfer zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verschleppt; drei Viertel (75 %) aller minderjährigen Opfer in der EU waren Unionsbürger. Der Menschenhandel mit und die Ausbeutung von Jungen, insbesondere zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, einschließlich minderjährigen Migranten, ist ein Phänomen, über das auf EU-Ebene zu wenig berichtet wird.

⁵¹Siehe Mitteilung der Kommission „Schutz minderjähriger Migranten“ (COM(2017) 211 final vom 12.4.2017).

⁵²In Bezug auf Menschen mit Behinderungen, die ebenfalls einem besonderen Risiko ausgesetzt sind, Menschenhandel, Gewalt und Missbrauch zum Opfer zu fallen, wird die neue Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 (COM(2021) 101 final vom 3.3.2021) Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Schutz verfolgen.

⁵³„Child Trafficking among Vulnerable Roma Communities“ (2015), https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22588.pdf.

⁵⁴Die Kommission hat am 7. Oktober 2020 den Strategischen Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma angenommen, um eine wirksame Gleichstellung, sozioökonomische Eingliederung und Förderung der Teilhabe der größten ethnischen Minderheit Europas sicherzustellen (COM(2020) 620 final vom 7.10.2020). Er zielt auf die Bekämpfung von Armut, Antiziganismus und Diskriminierung ab.

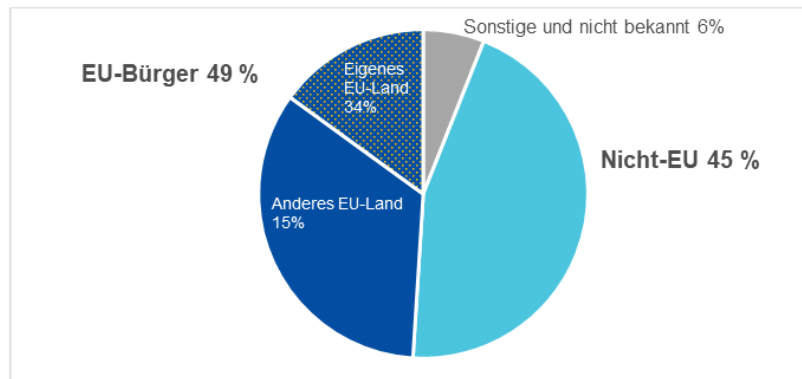


Abbildung 3 Aufteilung nach EU- und Nicht-EU-Bürgerschaft der registrierten Opfer von Menschenhandel in der EU in den Jahren 2017 und 2018

Die **frühzeitige Identifizierung von Opfern** ist entscheidend, um den Opfern von Menschenhandel umgehend zu helfen, sie zu unterstützen und zu schützen, und ermöglicht es den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, die Menschenhändler besser zu ermitteln und zu bestrafen. Beamte an vorderster Front, wie Grenzschutzbeamte, Polizeibeamte, Sozialarbeiter und Inspektionsdienste sind in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung. Die Einbindung von Organisationen der Zivilgesellschaft in die Identifizierung von Opfern und deren Weiterleitung zur Unterstützung ist eine Herausforderung, ebenso wie die mangelnde Ausbildung von Fachkräften in Fällen von grenzüberschreitender Opferhilfe.⁵⁵

Um die aktuelle Situation zu verbessern, muss der proaktiven Früherkennung von Opfern eine starke Unterstützung beim Eingehen auf die Bedürfnisse der Opfer folgen. Die Gewährleistung von **Unterstützung, Betreuung und Schutz für die Opfer** stellt nach wie vor jedoch eine Herausforderung dar. Die Opfer sind bei dem Versuch, ihre Rechte geltend zu machen, oft mit Schwierigkeiten konfrontiert. Ihre spezifischen Bedürfnisse und Umstände, die von der Form der Ausbeutung, der sie unterworfen waren, ihrem Geschlecht und Alter abhängen, werden nicht systematisch berücksichtigt. Den Opfern von Menschenhandel wird der Zugang zu Entschädigung durch viele Schwierigkeiten unter anderem durch Komplexe Verfahren erschwert.⁵⁶ Opfer sollten ferner keine Vergeltungsmaßnahmen und sekundäre Viktimisierung während des Strafverfahrens befürchten müssen, wenn sie die Straftat anzeigen.⁵⁷ Sie sollten nicht für Straftaten bestraft werden, zu denen sie während ihrer Ausbeutung gezwungen wurden.⁵⁸ Sie sollten ohne Vorurteile oder Voreingenommenheit als Rechteinhaber behandelt werden. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten für die Opfer, **ihr Leben wieder aufzubauen**, nach wie vor begrenzt, da die Wiedereingliederungs- und Rehabilitationshilfe weiterentwickelt werden muss und Chancen auf dauerhafte Lösungen, wie die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, kaum vorhanden sind.⁵⁹

Die Kommission wird die **Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen**, die frühzeitige Identifizierung von Opfern zu verbessern und sie unter Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse und der Form der Ausbeutung, der sie ausgesetzt waren, an Unterstützungs-

⁵⁵ „Study on Reviewing the functioning of National and Transnational Referral Mechanism“ (2020).

⁵⁶ SWD (2020) 226 final vom 20.10.2020.

⁵⁷ Siehe auch die Ziele der EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025) (COM(2020) 258 final vom 24.6.2020).

⁵⁸ Siehe das jüngste Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf die Nichtbestrafung von Opfern, V.C.L. und A.N. gegen das Vereinigte Königreich vom 16. Februar 2021.

⁵⁹ „Study on Reviewing the functioning of National and Transnational Referral Mechanism“ (2020).

Betreuungs- und Schutzdienste zu verweisen. Besondere Aufmerksamkeit sollte minderjährigen Opfern und den vom Menschenhandel bedrohten Kindern gewidmet werden, indem systematische Meldungen und Warnungen über vermisste Kinder für eine frühzeitige Identifizierung, auf Opfer im Kindesalter zugeschnittene Verweisverfahren, eine rasche Ernennung von Vormündern und eine wirksame kostenlose Rechtshilfe geboten werden. Die Kommission wird Aktivitäten wie **geschlechts- und kinderspezifische Schulungen** für Fachleute, die wahrscheinlich mit Opfern in Kontakt kommen (wie Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Arbeitsinspektoren, Einwanderungs- und Asylbeamte, Grenzschutzbeamte, Sozialarbeiter, Opferhilfe oder Mitarbeiter des Gesundheitswesens), fördern. Dazu werden **Leitlinien und Instrumente entwickelt und bewährte Praktiken** unter Fachleuten **ausgetauscht**, um die nationalen Strukturen und die Zusammenarbeit bei der Identifizierung, Unterstützung und Betreuung von Opfern zu verbessern, einschließlich der nationalen Verweismechanismen.

Gemäß der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um geeignete Mechanismen zur frühzeitigen Identifizierung, Unterstützung und Betreuung von Opfern einzurichten, sogenannte Verweismechanismen. Die Europäische Kommission hat in den Mitgliedstaaten eine Studie über nationale und transnationale Mechanismen durchgeführt.⁶⁰ In Zuge der Studie wurden Bereiche für weitere Verbesserungen identifiziert: die Erkennung potenzieller Opfer, die Bereitstellung geeigneter Unterkünfte, insbesondere für minderjährige Opfer, die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren, einschließlich Organisationen der Zivilgesellschaft sowie eine bessere Überwachung der Auswirkungen und Ergebnisse von Maßnahmen in allen Phasen der Verweisung. Unter Berücksichtigung der bestehenden nationalen und transnationalen Zusammenarbeit wird die Kommission die Maßnahmen zur Verbesserung der Unterstützung und Verweisung von Opfern im grenzüberschreitenden Kontext verstärken, mit dem Ziel, einen **europäischen Mechanismus für die Zusammenarbeit bei der Verweisung** einzurichten, und zwar mit Unterstützung der einschlägigen EU-Agenturen (wie dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, der Agentur für Grundrechte, dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen und CEPOL).

Unterstützung für die Mitgliedstaaten bieten auch die **zehn EU-Agenturen**⁶¹, die 2018 die gemeinsame Verpflichtungserklärung zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels unterzeichnet haben. Die Kommission koordiniert ihre Zusammenarbeit im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten, um Herausforderungen in Bezug auf Opfer des Menschenhandels anzugehen. Sie werden gemeinsam über ihre jeweiligen Aufgaben und Maßnahmen berichten, um die Mitgliedstaaten für das Potenzial der Agenturen bei der Unterstützung der frühzeitigen Identifizierung und des Schutzes von Opfern zu sensibilisieren und die Mitgliedstaaten zu ermutigen, in diesem Bereich enger mit den Agenturen zusammenzuarbeiten.

⁶⁰Ebenda.

⁶¹Die Leiter des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), von Europol, der Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), der Europäischen Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust), des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE), der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), der Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) und der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) unterzeichneten eine gemeinsame Verpflichtungserklärung zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels.

Die Kommission wird im Sinne der Bekämpfung des Menschenhandels auf lokaler, regionaler und transnationaler Ebene und der Nutzung der verfügbaren europäischen Finanzierungsinstrumente die **Zusammenarbeit** zwischen den einschlägigen **nationalen und lokalen Behörden und Regionen, Städten und Gemeinden** fördern. Die Kommission wird eine engere Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen sowie den jeweiligen Partnern bei der Bekämpfung des Menschenhandels anstreben. Die von der Kommission und dem Ausschuss der Regionen unterzeichnete Integrationspartnerschaft⁶² wird die Integration aller Migranten, einschließlich von Opfern des Menschenhandels aus Drittstaaten, unterstützen.

Opfer von Menschenhandel sollten **Zugang zu einer angemessenen und sicheren Unterkunft** haben, die es ihnen ermöglicht, den Menschenhändlern zu entkommen, und die an ihre spezifischen Bedürfnisse und Umstände angepasst ist. Es werden sichere Unterkünfte für Kinder, Frauen und Männer benötigt. Gleichgeschlechtliche Schutzräume, die auch auf Trauma bezogene Unterstützung anbieten, können die Rehabilitation der Opfer wirksam unterstützen. In dieser Hinsicht wird die Kommission eine **gezielte finanzielle Unterstützung** von Unterkünften für Opfer von Menschenhandel – einschließlich spezialisierter Einrichtungen für Frauen und Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind – über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und den Fonds für die innere Sicherheit ermöglichen, die mit den spezifischen Förderbedingungen und dem Anwendungsbereich des jeweiligen Fonds im Einklang steht.

Soziale, wirtschaftliche und bildungsbezogene Maßnahmen sind für die **Wiedereingliederung der Opfer in die Gesellschaft** unerlässlich. Die Kommission wird Programme ermöglichen und fördern, die die Opfer bei ihrer Rehabilitation und Wiedereingliederung unterstützen – wie beispielsweise spezialisierte gesundheitliche, psychologische oder juristische Dienste – und die den Zugang zu Bildung und wirtschaftlichen Möglichkeiten erleichtern. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten darin bestärken, von der Gemeinschaft geleitete Programme und Peer-Mentoring-Programme einzurichten, die Opfer des Menschenhandels mit einbeziehen und die Möglichkeiten für Bildung, Beschäftigung und Befähigung zur Selbstbestimmung bieten.

Opfer, die keine Unionsbürger sind, sind mit zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Die besondere Situation von Opfern des Menschenhandels erfordert eine spezielle Berücksichtigung bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln. Nach den derzeitigen EU-Vorschriften kann die Erteilung eines Aufenthaltstitels von der Kooperation des Opfers im Strafverfahren abhängig gemacht werden.⁶³ Darüber hinaus gibt es Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Bedenkzeit für Opfer, die keine Unionsbürger sind⁶⁴, während der eine Unterstützung der Opfer gewährleistet ist. Die Mitgliedstaaten sollten der spezifischen Situation von Opfern des Menschenhandels im Zusammenhang mit der Überstellung von Nicht-EU-Bürgern in das Land ihrer ersten

⁶²https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-commission-committee-regions-partnership-integration_en

⁶³Siehe Artikel 6 und 8 der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (ABl. L 261 vom 6.8.2004). Organisationen der Zivilgesellschaft haben auf die Diskrepanz zwischen der Zahl der Opfer, die keine Unionsbürger sind, und der Zahl der nach der Richtlinie ausgestellten Aufenthaltstitel hingewiesen.

⁶⁴Gemäß der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln aus dem Jahr 2004 wird den betroffenen Drittstaatsangehörigen eine Bedenkzeit eingeräumt, die es ihnen ermöglicht, sich zu erholen und sich dem Einfluss der Täter zu entziehen, damit sie eine fundierte Entscheidung darüber treffen können, ob sie mit den zuständigen Behörden kooperieren wollen (Bedenkzeit).

Einreise besondere Aufmerksamkeit widmen.⁶⁵ Die Opfer können für Menschenhändler zugänglich werden und dem Risiko ausgesetzt sein, erneut Opfer von Menschenhandel zu werden. Darüber hinaus sollten für minderjährige Migranten besondere Schutzvorkehrungen getroffen werden, um sicherzustellen, dass ihre Rechte während der gesamten relevanten Verfahren geachtet werden.⁶⁶ Der Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027⁶⁷ sieht auch Maßnahmen für Opfer von Menschenhandel vor.

Die EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels legt **Mindestanforderungen** fest, unter anderem für die Unterstützung und den Schutz der Opfer. Die Kommission wird prüfen, wie die oben genannten verbesserungswürdigen Aspekte im Zusammenhang mit der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels besser behoben werden können, u. a. durch eine starke geschlechtsspezifische Dimension⁶⁸ bei der Unterstützung und dem Schutz von Opfern, die Nichtbestrafung von Opfern für Straftaten, zu denen sie gezwungen wurden, und in Bezug auf die Richtlinie des Rates von 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels⁶⁹.

Wichtigste Maßnahmen:

Die Kommission wird

- den Aufbau von Kapazitäten und den Austausch bewährter Praktiken für die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels insbesondere unter gefährdeten Gruppen verbessern, u. a. durch die Bereitstellung spezieller Mittel für die Schulung von Polizei, Sozialarbeitern, Inspektionsdiensten und Grenzschutzbeamten,
- Programme für Opfer zur Wiedereingliederung und Befähigung zur Selbstbestimmung sowie den Austausch über bewährte Praktiken in diesem Bereich ermöglichen,
- die Zusammenarbeit im Hinblick auf einen europäischen Verweismechanismus verbessern,
- eine gezielte finanzielle Unterstützung von spezialisierten Unterkünften für Opfer des Menschenhandels, einschließlich spezialisierter Einrichtungen für verschleppte Frauen und Kinder über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und den Fonds für die innere Sicherheit ermöglichen,
- die Finanzierung in Nicht-EU-Partnerländern für Nichtregierungsorganisationen und Förderzentren für Migranten („Migrant Resource Centres“) zur Unterstützung der Opfer sicherstellen, einschließlich für ihre psychosoziale Betreuung, unter Berücksichtigung der geschlechts- und kinderspezifischen Bedürfnisse,
- eine enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und

⁶⁵Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013).

⁶⁶Mitteilung der Kommission „Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr und Rückübernahme als Teil einer fairen, wirksamen und umfassenden EU-Migrationspolitik“ (COM(2021) 56 final vom 10.2.2021).

⁶⁷Mitteilung der Kommission „Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027“ (COM(2020) 758 final vom 24.11.2020).

⁶⁸Die Kommission kommt den Verpflichtungen der EU-Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025 (COM(2020) 152 final vom 5.3.2020) nach, unter anderem mit einem Vorschlag für eine Gesetzgebungsinitiative zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

⁶⁹Richtlinie 2004/81/EG des Rates (ABl. L 261 vom 6.8.2004).

dem Ausschuss der Regionen entwickeln, um die Wirkung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels bei den Sozial- und Wirtschaftspartnern und auf lokaler und regionaler Ebene zu vervielfachen,

- Partnerschaften mit Drittländern aufbauen, um sicherzustellen, dass die Rechte der Opfer während aller Schritte des Rückführungsprozesses gewährleistet sind und dass sie nach der Rückkehr spezifische, maßgeschneiderte Unterstützung und Schutz erhalten, einschließlich besonderer Schutzmaßnahmen für Kinder.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf:

- geschlechts- und kinderspezifische Schulungen für Beamte und alle Fachkräfte, die mit Opfern in Kontakt kommen könnten, zu fördern,
- Aufklärungsmaßnahmen zu fördern, die sich an Fachkräfte an vorderster Front in risikoreichen Sektoren und Umfeldern richten, in denen Opfer von Menschenhandel ausgebeutet werden,
- ein sicheres Umfeld für die Opfer zu schaffen, sodass sie die Straftaten anzeigen können, ohne befürchten zu müssen, für Handlungen, zu denen sie von den Menschenhändlern gezwungen wurden, strafrechtlich verfolgt zu werden oder im Rahmen eines Strafverfahrens einer sekundären Viktimisierung, Einschüchterung oder Vergeltung ausgesetzt zu sein,
- die Funktionsweise der nationalen Verweismechanismen zu verbessern,
- im Rahmen der EU-Gesundheitsprogramme Schulungen für Mitarbeiter des Gesundheitswesens bereitstellen, die sich mit Diversitätsmanagement und den Bedürfnissen von Opfern des Menschenhandels, die Migranten sind, befassen,
- die Finanzierung von gemeindegeführten Programmen und Peer-Mentoring-Programmen zur Befähigung zur Selbstbestimmung zu ermöglichen.

6. Internationale Dimension

Im Jahr 2020 wurden weltweit 534 verschiedene Ströme von Menschenhandel identifiziert, und über 120 Länder meldeten Opfer aus über 140 verschiedenen Herkunftsländern.⁷⁰ Menschenhandel ist ein **transnationales Verbrechen**, und die Hälfte der in der Europäischen Union identifizierten Opfer sind Nicht-EU-Bürger, hauptsächlich aus Afrika, dem Westbalkan und Asien.⁷¹ In Ländern mit geringem Einkommen sind die Hälfte der Opfer Kinder; der Großteil von ihnen wird zur Kinderarbeit gezwungen.⁷² Die EU muss daher ihre Bemühungen intensivieren, wirtschaftliche Missstände zu bekämpfen und Familien und Gemeinschaften unterstützen, besser gegen negative Bewältigungsmechanismen gerüstet zu sein. Die Prioritäten dieser Strategie, einschließlich der Zerschlagung des kriminellen Geschäftsmodells der Schleuser, der Reduzierung der Nachfrage und des Schutzes der Opfer

⁷⁰UNODC-Bericht „Global Trafficking in Persons, 2020“ (2021). Das UNODC verwendete den Begriff „Strom“ für die Verknüpfung eines Herkunftslands mit einem Zielland, bei der im betrachteten Zeitraum mindestens fünf Opfer entdeckt wurden. Für Ströme wurden die Daten von 2018 (oder die aktuellsten Daten) als Bezugsjahr verwendet. Für Länder, für die keine Daten für 2018 verfügbar waren, wurden die aktuellsten Daten aus den Jahren 2019, 2017 oder 2016 verwendet.

⁷¹Datenerhebung 2020 zum Menschenhandel in der EU (2020).

⁷²Bericht „Global Trafficking in Persons“ (2020).

und ihrer Befähigung zur Selbstbestimmung, sollten daher im Kontext der EU-Außenpolitik in vollem Umfang gelten.

Es werden auch Opfer aus **gemischten Migrationsströmen** in die EU über alle möglichen Routen verschleppt. Die Migrantenschleusung ist häufig mit anderen Formen der organisierten Kriminalität verbunden, insbesondere dem Menschenhandel. Die derzeitige globale und regionale Migrationssituation erhöht die Risiken des Menschenhandels, da Menschenhändler Asylverfahren missbrauchen, einschließlich dadurch, dass sie ihren eigenen Status und den ihrer Opfer legalisieren.⁷³ Der EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten des neuen **Migrations- und Asylpakets**⁷⁴ wird dazu beitragen, das Geschäft der Menschenhändler mit der Verbringung von Opfern zum Zwecke der Ausbeutung nach Europa zu zerschlagen und Schleusernetzwerke zu bekämpfen. Darüber hinaus ist der Aufbau und die Vertiefung von Partnerschaften mit Herkunfts-, Transit- und Zielländern ein zentrales Element des Paktes. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, die **internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften** voranzutreiben, indem außenpolitische Instrumente, Kooperationsinstrumente und Finanzmittel⁷⁵ optimal genutzt werden, um Informationen und kriminalpolizeiliche Erkenntnisse über den Menschenhandel, über damit zusammenhängende Straftaten und über kriminelle Netzwerke auszutauschen. Eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit Drittländern wird durch ein breites Spektrum an **außenpolitischen Instrumenten der EU** erleichtert und unterstützt, darunter die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, der Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020–2024, der EU-Aktionsplan für die Gleichstellung im auswärtigen Handeln (2021–2025), die Gemeinsame Mitteilung „Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie mit Afrika“. Neben dem EU-Erweiterungsprozess und der Nachbarschaftspolitik sind andere Instrumente entscheidend, wie die Strategie der EU für den westlichen Balkan, die gemeinsame Mitteilung „Politik für die Östliche Partnerschaft nach 2020 Stärkung der Resilienz - eine Östliche Partnerschaft, die allen Vorteile bringt“ und die gemeinsame Mitteilung „Erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft – Eine neue Agenda für den Mittelmeerraum“. Der Ansatz der EU für die äußere Sicherheit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) spielt eine bedeutende Rolle. Die zivilen und militärischen Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik treiben die Bemühungen um die Zerschlagung organisierter krimineller Netzwerke, die an der Schleusung von Migranten und dem Menschenhandel beteiligt sind, voran.⁷⁶ Eine engere Zusammenarbeit mit den Agenturen in den Bereichen Justiz und Inneres auf diesem Gebiet, wie sie im Pakt für die zivile GSVP⁷⁷ festgelegt ist, ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung.

⁷³Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, 4. Jährlicher Tätigkeitsbericht, Europol 2020).

⁷⁴Mitteilung der Kommission „Ein neues Migrations- und Asylpaket“ (COM(2020)609 final vom 23.9.2020).

⁷⁵Zum Beispiel durch die Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit.

⁷⁶Beispielsweise die Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements in Libyen (EUBAM Libya) und die Militäroperation der Europäischen Union im Mittelmeer (EUNAVFOR MED IRINI).

⁷⁷Am 19. November 2018 haben der Rat und die Mitgliedstaaten Schlussfolgerungen zur Einrichtung eines Paktes für die zivile gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) angenommen. Siehe Schlussfolgerungen des Rates: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>.

Diese Instrumente sind essenziell, um eine engere Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den **Herkunfts- und Transitländern der Opfer** zu fördern. Das systematische Engagement der Delegationen der EU in bestimmten Ländern wird unterstützt und eine enge Zusammenarbeit mit den Missionen und Operationen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – soweit relevant und anwendbar – angestrebt. Der Europäische Auswärtige Dienst wird weiterhin eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung der strategischen und operativen Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen spielen, indem er seine externen Instrumente, wie die Dialoge auf hoher Ebene und das Netz der Experten für Terrorismusbekämpfung/Sicherheit in den Delegationen der EU, in vollem Umfang nutzt. Durch die Zusammenarbeit mit VN-Agenturen und internationalen Organisationen, wie dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) und der Internationalen Organisation für Migration werden die Maßnahmen auf globaler Ebene insbesondere mit Herkunfts- und Transitländern intensiviert.

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten und nicht zur EU gehörenden Partnerländer bei der Umsetzung des Übereinkommens der **Vereinten Nationen** gegen die transnational organisierte Kriminalität und das Zusatzprotokoll zum Menschenhandel, von dem die EU und ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind auch Teil des kürzlich eingeführten Überprüfungsverfahrens zur Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Menschenhandel der Vereinten Nationen. Die Kommission wird eine verstärkte Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren im Zusammenhang mit dem Protokoll der Vereinten Nationen anstreben, einschließlich, jedoch nicht ausschließlich, mit der von den Vereinten Nationen eingerichteten Interinstitutionellen Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Kommission wird auch eng mit dem **Europarat** und seiner Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels⁷⁸ im Einklang mit den festgelegten Prioritäten dieser Strategie zusammenarbeiten.

Maßnahmen im Außenbereich sollten die einschlägigen **Ziele für nachhaltige Entwicklung** der Vereinten Nationen mit Schwerpunkt auf dem Menschenhandel berücksichtigen.⁷⁹ In diesem Zusammenhang fördert die **Handelspolitik der EU** die Ziele für nachhaltige Entwicklung, die auch Menschenrechts- und Beschäftigungsstandards umfassen. Die Kommission wird prüfen, ob die geltenden internationalen Standards gegen den Menschenhandel bei der Umsetzung von **Handelsabkommen** und ihrer Durchsetzung besser berücksichtigt werden könnten, insbesondere durch eine nachdrücklichere Anwendung der Menschenrechtsklausel.

Die Kommission begrüßt die kürzlich angenommene **globale Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte**⁸⁰, mit der die Europäische Union gezielt gegen Personen, Organisationen und Einrichtungen vorgehen kann, die für schwere Menschenrechtsverletzungen und -missbräuche weltweit verantwortlich oder daran beteiligt sind oder damit in Verbindung stehen. Diese Sanktionsregelung ermöglicht es dem Rat, ein

⁷⁸Schlussfolgerungen des Rates zu den Prioritäten der EU für die Zusammenarbeit mit dem Europarat 2020–2022 (Dokument 9283/20) vom 13. Juli 2020.

⁷⁹ Ziel 5.2 (alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen beseitigen), Ziel 8.7 (Zwangsarbeit abschaffen und Menschenhandel beenden) und Ziel 16.2 (Folter und alle Formen von Gewalt gegen Kinder beenden).

⁸⁰Beschluss (GASP) 2020/1999 des Rates vom 7. Dezember 2020 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße (ABl. L 410 I vom 7.12.2020) und Verordnung (EU) 2020/1998 des Rates vom 7. Dezember 2020 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße (ABl. L 410 I vom 7.12.2020).

Reiseverbot, das Einfrieren von Geldern und ein Verbot der Bereitstellung von Geldern für die aufgelisteten Personen und Einrichtungen zu verhängen.

Wichtigste Maßnahmen:

Die Kommission wird

- einen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021–2025) verabschieden,
- die Zusammenarbeit mit nicht zur EU gehörenden Herkunfts- und Transitländern der Opfer sowie mit internationalen und regionalen Partnern, einschließlich internationaler Organisationen, intensivieren,
- die speziellen Menschenrechts- und Sicherheitsdialoge für die Zusammenarbeit mit Partnerländern nutzen,
- die Zusammenarbeit mit dem Europarat und seiner Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels verstärken,
- das systematische Engagement des Europäischen Auswärtigen Dienstes durch die Delegationen der EU in bestimmten Ländern durch regelmäßige und gezielte Kommunikation, Maßnahmen und Informationsaustausch unterstützen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf:

- den Informationsaustausch und die kriminalpolizeilichen Erkenntnisse über den Menschenhandel und damit zusammenhängende Straftaten und kriminelle Netzwerke zu verbessern und die grenzüberschreitende und internationale operative und justizielle Zusammenarbeit in den vom Menschenhandel betroffenen Ländern auch durch Unterstützung von EU-Agenturen wie Europol und Eurojust zu ermöglichen, insbesondere im Westbalkan, in den Nachbarländern, in Afrika, im Nahen Osten und in Südostasien.

7. Schlussfolgerung

Der Menschenhandel ist ein schweres und komplexes Verbrechen, von dem vor allem Frauen und Kinder betroffen sind. Straftäter verzeichnen dadurch enorme Gewinne, während Opfern enormes Leid zufügt und hohe Kosten für unsere Gesellschaften verursacht werden. Trotz der Fortschritte der letzten zehn Jahre bei der Verstärkung der Maßnahmen der Union gegen den Menschenhandel ist das Risiko für schutzbedürftige Personen nach wie hoch, Opfer von Menschenhandel zu werden. Der Menschenhandel wirkt sich auf die Struktur der Gesellschaft, die Rechtsstaatlichkeit und die nachhaltige Entwicklung in den EU-Mitgliedstaaten und in unseren Partnerländern aus.

Mit dieser Strategie erneuert die Kommission ihre Verpflichtung und legt einen starken politischen Rahmen fest, um schutzbedürftige Personen vor Menschenhandel zu schützen, Opfer zu stärken, Täter vor Gericht zu bringen und unsere Gemeinschaften zu schützen. Frauen und Kinder stehen im Mittelpunkt dieser Verpflichtung.

Die in dieser Strategie dargelegten vorrangigen Ziele und Maßnahmen werden im Zeitraum von 2021 bis 2025 umgesetzt. In der Zwischenzeit kann die Kommission auf der Grundlage einer kontinuierlichen Überwachung und Analyse der Entwicklung des Menschenhandels – in der EU und darüber hinaus – rasch auf neue Entwicklungen oder Tendenzen reagieren. Gemeinsam müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten den Straftätern, Nutzern der Dienste von Opfern und ihren Ausbeutern einen Schritt voraus sein.

Die Kommission verpflichtet sich zur zeitnahen und wirksamen Umsetzung dieser Strategie. Da die Bekämpfung des Menschenhandels das Engagement aller erfordert, wird die Kommission eng mit allen Partnern zusammenarbeiten, um die Wirkung der vorgesehenen Maßnahmen zu maximieren. Der EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels wird die Koordinierung und Kohärenz zwischen den Einrichtungen und Agenturen der EU, den Mitgliedstaaten und den internationalen Akteuren bei der Umsetzung dieser Strategie sicherstellen. Die Bündelung der Kräfte im Kampf gegen den Menschenhandel ist für die Gewährleistung der europäischen Sicherheit, den Schutz von schutzbedürftigen Personen und der Wirtschaft sowie für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte unerlässlich.

Die Kommission wird auch die Umsetzung dieser Strategie systematisch überwachen und darüber hinaus auch dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht erstatten.