

**DE**

045637/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 17/10/08

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.10.2008  
KOM(2008) 657 endgültig

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSION**

**Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte  
Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des  
Menschenhandels**

## ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSION

### **Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels**

Der Rat unterstrich in seinen Schlussfolgerungen, die auf der Ratstagung Justiz und Inneres am 8. und 9. November 2007 angenommen wurden, wie wichtig es ist, dass die Kommission einen "Bericht über die Evaluierung und Umsetzung des EU-Plans"<sup>1</sup> erstellt, "um dafür sorgen zu können, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels 2008 weitergeführt werden." Im Dezember 2007 übermittelte die Kommission den Mitgliedstaaten einen Fragebogen mit dem Ziel, aktuelle Informationen über die Umsetzung einzelstaatlicher Bekämpfungsmaßnahmen einzuholen. Auch andere Stellen, die für die Umsetzung einiger im Aktionsplan vorgesehener Maßnahmen verantwortlich sind, wurden konsultiert.

Diese Arbeitsunterlage vermittelt einen Überblick über Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels im EU-Gebiet und in Norwegen. Im ersten Teil wird der aktuelle Stand der Bekämpfungsstrategien in den Mitgliedstaaten untersucht; der zweite Teil geht auf die Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen auf EU-Ebene ein und der dritte Teil enthält Anhaltspunkte für die Weiterführung der Bekämpfungsmaßnahmen.

#### **1. AKTUELLER STAND DER BEKÄMPFUNGSPOLITIK IN DEN EU-MITGLIEDSTAATEN UND IN NORWEGEN**

Nachstehend folgt eine Analyse der Antworten auf den Fragebogen der Kommission. Geantwortet haben 23 Mitgliedstaaten und Norwegen.<sup>2</sup>

##### **1.1. Nationale Rechtsvorschriften**

Der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung wird seit 1997 gezielt angegangen. Inzwischen ist diese Form des Menschenhandels in allen EU-Ländern als eigenständige Straftat - im Unterschied zur Ausbeutung zum Zwecke der Prostitution - anerkannt und wird härter bestraft.

Eine Angleichung der Rechtsvorschriften für den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft, d.h. die Anwerbung und Verbringung von Menschen und ihre anschließende Ausbeutung unter Zwang oder inhumanen Bedingungen, ist ebenfalls im Gange.

Desgleichen haben verschiedene Länder die Unterstützung der Opfer rechtlich geregelt. Allerdings scheint der Schutz der Opfer vor Strafverfolgung oder strafrechtlichen Sanktionen für Delikte, die aus ihrer Opfersituation heraus begangen wurden, noch unzureichend. Das Fehlen von Unterstützungssystemen für Opfer

<sup>1</sup> EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, ABl. C 311 vom 9.12.2005.

<sup>2</sup> Alle in den Antworten übermittelten Angaben sind im Anhang enthalten. Geschlechtsspezifische Angaben liegen nur für Schweden und Belgien vor. Die meisten Länder verfügen über keine aufgeschlüsselten Angaben für Kinder. Mitunter ist unklar, ob die angeforderten Angaben nicht verfügbar sind oder ob es keine solchen Fälle gibt.

macht überdies deutlich, dass ein stärkerer Regelungsbedarf besteht (siehe Abschnitt 1.4.).

## 1.2. Prävention

Zahlreiche Länder haben – teils in Zusammenarbeit mit NRO – vorbeugende Maßnahmen ergriffen; dazu gehören Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Schulungsmaßnahmen für Strafverfolgungsbehörden, wobei Rundfunk und Fernsehen anscheinend in geringerem Maße genutzt werden. Weniger getan wurde in den Herkunftsländern der Opfer. Langfristige Präventivmaßnahmen sind noch immer unzureichend; dies gilt vor allem für Maßnahmen zur Förderung der Gleichheit der Geschlechter.

## 1.3. Ermittlung und Verfolgung von Straftaten

Die meisten Ermittlungs- und Strafverfolgungsfälle wegen Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung wurden 2006 in AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65) und UK (54) verzeichnet. Die Gesamtzahl der in der EU festgestellten Fälle belief sich auf 195 im Jahr 2001, 453 im Jahr 2003, 1 060 im Jahr 2005 und 1 569 im Jahr 2006.<sup>3</sup> Trotz dieser steigenden Tendenz ist die Zahl der Strafverfahren noch immer zu gering, um das mutmaßliche Ausmaß des Verbrechens wiederzugeben, denn nach IOM-Schätzungen werden jährlich etwa 500 000 Menschen nach Europa verschleppt. Im Jahr 2006 wurden 180 Fälle von Menschenhandel mit Kindern registriert.<sup>4</sup> Da der Rechtsrahmen für den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft erst kürzlich abgeschlossen wurde, ist die Umsetzung weniger weit vorangeschritten. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass der Menschenhandel sowohl zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung als auch zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft immer noch ein Verbrechen mit geringem Risiko ist.

Zahlreiche Länder haben bilaterale Vereinbarungen über den Austausch von Ermittlungsdaten und generell die polizeiliche Zusammenarbeit getroffen. Gemeinsame Ermittlungsteams sind jedoch eine Seltenheit. Allerdings haben sich in vielen Ländern (CY, HU, IT, LV, LT, NL, SI, SE, UK) in letzter Zeit andere Formen der polizeilichen Zusammenarbeit, u.a. im Rahmen von Europol und Interpol etabliert.

Über den Polizeischutz von Opfern liegen keine hinreichenden Angaben vor. Generell erklären die Mitgliedstaaten, dass es Opferschutzprogramme gibt und Opfer des Menschenhandels Zugang zu solchen Programmen haben. Allerdings können nur sehr wenige Länder die Zahl der Opfer angeben, die Schutz erhalten haben, und diese Zahl ist sehr niedrig (FI 5, LV 1, PL 11). Besonders positiv zu erwähnen ist Italien, wo alle Opfer, die in Programme zur sozialen Eingliederung aufgenommen wurden (2 039 im Jahr 2005 und 2 143 im Jahr 2006), auch Polizeischutz erhielten.

Die Antworten zu etwaigen Entschädigungszahlungen zeigen, dass ebenfalls eine Lücke zwischen Theorie und Praxis besteht. Obwohl ein gesetzlicher Anspruch auf

---

<sup>3</sup> In einigen Ländern umfassen diese Zahlen auch die Ausbeutung der Arbeitskraft. Möglicherweise werden bestimmte Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung immer noch als Fälle der Ausbeutung zum Zwecke der Prostitution untersucht, da es schwierig ist, Beweise zu sammeln.

<sup>4</sup> Diese Zahl ist sicherlich zu niedrig, da viele Länder über keine nach Kindern aufgeschlüsselten Daten verfügen.

Entschädigung sichergestellt ist und zahlreiche Länder sogar einen öffentlichen Entschädigungsfonds eingerichtet haben (AT, BE, BG, CZ, DK, FI, FR, HU, LV, LU, MT, NL, PT, SK, SE, UK), geht aus den einzigen verfügbaren Angaben hervor, dass nur sehr wenige Opfer des Menschenhandels eine Entschädigung erhalten haben (DK 1, FR 5, NL 18, UK 4, NO 2).

#### 1.4. Opferschutz

In den meisten Ländern ist der Opferschutz gesetzlich geregelt. Alle Mitgliedstaaten (außer ES und LU) haben die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels geworden sind, mitgeteilt.<sup>5</sup> Die nationalen Rechtsvorschriften sehen nun in Einklang mit der Richtlinie eine Bedenkzeit vor. Italien hat eine Regelung eingeführt, wonach alle Opfer unmittelbar einen Aufenthaltstitel beantragen können. Die Dauer der Bedenkzeit schwankt zwischen 30 Tagen und 6 Monaten. Einschlägige Angaben liegen allerdings nur für fünf Länder vor. Im Zeitraum 2006-2007 gab es insgesamt 56 Fälle, davon entfielen 30 auf Norwegen. Selbst wenn man berücksichtigt, dass in Italien eine hohe Zahl der Opfer direkt eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hat und im Vereinigten Königreich zwischen 2003 und 2006 schätzungsweise 155 Personen eine Bedenkzeit zugestanden wurde, ist diese Bestimmung in den meisten Ländern noch nicht umgesetzt worden.<sup>6</sup> Implizit dürfte dies heißen, dass die Mehrheit identifizierter Opfer umgehend abgeschoben wird, was nicht mit Menschenrechtsstandards vereinbar ist; damit geht eine wichtige Beweisquelle verloren und dies stellt einen klaren Verstoß gegen die Richtlinie dar.

Mit Ausnahme von DK, LU, PL und UK sehen alle Länder einen Aufenthaltstitel für Opfer des Menschenhandels vor. Die Dauer schwankt zwischen 40 Tagen (SK) und einem Jahr (NL, SI, ES, PT, NO). In den meisten Ländern wird der Aufenthaltstitel für 6 Monate erteilt (AT, CY, CZ, FI, FR, PL, SE, IT) und kann – in der Regel abhängig von der persönlichen Situation des Opfers – um verschiedene Zeiträume verlängert werden. In allen Ländern außer Polen haben die Opfer während der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels Zugang zum Arbeitsmarkt, wie in der Richtlinie vorgesehen.

Es liegen noch immer keine hinreichenden Angaben darüber vor, wie vielen Personen Opferschutz gewährt wurde. In den meisten Ländern werden diese Zahlen überhaupt nicht erfasst. Genaue Angaben für die letzten Jahren sind nur von AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9), IT (2 143), LT (96), PL (10), SL (40) und NO (37) mitgeteilt worden. Einige wenige Länder haben konkrete Maßnahmen getroffen; aber auf EU-Ebene ist die Lage immer noch recht unbefriedigend. Andererseits ist in Ländern wie AT, BE, IT, BG und UK, in denen eine beachtliche Zahl von Personen Opferschutz erhalten hat, die Zahl strafrechtlicher Verfahren ebenfalls höher (siehe 1.3). Folglich müsste mehr getan werden, um den Opferschutz effektiver zu regeln.

---

<sup>5</sup>

ABl. L 261 vom 6.8.2004. DK, IE und UK sind durch die Richtlinie nicht gebunden.

<sup>6</sup>

Dies scheint nicht nur die Länder zu betreffen, in denen die einschlägigen Rechtsvorschriften erst vor kurzem erlassen wurden (CY, FR, DK, DE, HU, LV, MT, PT), sondern auch Länder, in denen die entsprechenden Bestimmungen bereits seit einigen Jahren in Kraft sind. Allerdings sei daran erinnert, dass in diesem Abschnitt lediglich eine erste vorläufige Bewertung der von den Mitgliedstaaten ausgefüllten Fragebogen erfolgt. Eine Untersuchung über die Umsetzung von zehn Richtlinien, darunter die Richtlinie 2004/81/EG, wird demnächst fertig gestellt und anschließend eine eingehende Bewertung vorgenommen.

## **1.5. Sichere und unterstützte Rückkehr**

Nur wenige Länder können Angaben über die unterstützte Rückkehr von Opfern des Menschenhandels liefern. Einige Länder (BE, CZ, DK, FR, IT, NL, SI, SE, UK, NO) finanzieren unterschiedliche Programme, um die soziale Integration der Opfer in ihren Herkunftsändern zu fördern. Die Durchführung einer Risikoanalyse durch die Strafverfolgungsbehörden vor der Rückführung ist in vielen Ländern nicht geregelt oder hat nur sehr begrenzte Bedeutung (BE 3, CZ 6, SI 2).

## **1.6. Nationale Koordinierungsmechanismen**

Die nationale Koordinierung wird in jedem Land anders gehandhabt. Meist ist eine dienststellenübergreifende Koordinierungsstelle benannt worden, so dass in der Regel ein bereichsübergreifender Ansatz auf Regierungsebene sichergestellt wird. Was jedoch die Überwachungsmechanismen anbetrifft, so scheint das nationale Instrumentarium noch immer unzureichend. Zwei Länder (NL und SE) haben nationale Berichterstatter benannt und acht Länder geben an, vergleichbare Vorkehrungen getroffen zu haben (BE, BG, CY, CZ, DK, FI, PT, UK). Diese Situation könnte sich negativ auf die Qualität der erfassten Daten auswirken.

## **1.7. Schlussfolgerungen**

**In den letzten Jahren ist ein dynamischer Prozess der Angleichung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften sowohl im Bereich des Strafrechts als auch bei der Opferhilfe zu beobachten. Die verfügbaren Angaben lassen allerdings eine große Kluft zwischen den geltenden Rechtsvorschriften und der tatsächlichen Anwendung erkennen. Noch immer wird in zu wenigen Fällen ein strafrechtliches Verfahren eingeleitet. Vor allem in Bezug auf die Unterstützung und den Schutz der Opfer ist festzustellen, dass es erheblich an einer effizienten Umsetzung mangelt.**

Andererseits zeigen die Angaben, dass in Ländern mit einer signifikanten Zahl unterstützter Opfer die Zahl strafrechtlicher Verfahren ebenfalls höher liegt. Dies verdeutlicht, dass ein menschenrechtsorientierter Ansatz notwendig ist, nicht nur um die Rechte der Opfer zu wahren, sondern auch im Interesse der Justiz. Die Kommission zieht eine Überarbeitung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels in Betracht, auch um wirksamere Regelungen zur Unterstützung der Opfer zu gewährleisten.

Die Tendenz zu einer verstärkten internationalen Strafverfolgung und justiziellen Zusammenarbeit ist positiv zu bewerten, wenngleich immer noch ein substanzialer Verbesserungsbedarf besteht. Schwachpunkte sind weiterhin der polizeiliche Schutz und die Entschädigung von Opfern des Menschenhandels sowie die polizeiliche Risikoanalyse vor der Rückführung.

Inzwischen verfügen die Mitgliedstaaten zwar über Koordinierungsmechanismen, aber entsprechende Überwachungssysteme müssen noch etabliert oder verbessert werden.

## 2. UMSETZUNG DES EU-AKTIONSPLANS

**In diesem Teil wird in Anlehnung an den EU-Aktionsplan untersucht, inwieweit die auf die einzelnen Ziele bezogenen Maßnahmen von den Organen und Einrichtungen der EU umgesetzt worden sind.**

### 2.1. Koordinierung des Vorgehens der EU

#### 2.1.1. *Festlegung gemeinsamer Prioritäten und Verbesserung der Wirksamkeit der EU-Maßnahmen*

In Bezug auf den Austausch von Informationen über die wichtigsten Herkunfts- und Transitländer übermittelte Europol im Oktober 2006 einen Plan zur Sammlung von Informationen und Erkenntnissen und legte anschließend einen strategischen Bericht vor.

Die europäische Finanzierung ist ein wichtiges Instrument, um die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen zu fördern. Der Menschenhandel zählt zu den prioritären Anliegen des Programms "Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" (ISEC) für 2007 und 2008. Neun Vorschläge, die sich unmittelbar mit dem Menschenhandel befassen, wurden 2007 zur Finanzierung ausgewählt, weitere drei betreffen verwandte Themen. Der Gesamtbetrag der zugewiesenen Mittel belief sich auf 3 102 484,78 EUR.

Darüber hinaus werden zwei Studien finanziert, die 2009 vorliegen sollen. In der ersten wird der Zusammenhang zwischen Rechtsvorschriften zur Prostitution und Menschenhandel untersucht. In der zweiten geht es darum, dass Ausmaß der verschiedenen Erscheinungsformen des Menschenhandels zu ermitteln, nämlich zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft, zum Betteln und zur Organentnahme. Im Anschluss an eine Empfehlung des Europäischen Parlaments<sup>7</sup> ist eine weitere Studie eingeleitet worden, um zu prüfen, ob eine europäische Hotline eingerichtet werden kann. Zur Finanzierung einer solchen Hotline stellte das Europäische Parlament 2 Mio. EUR im Rahmen des ISEC-Programms bereit. Auch ein Bewertungshandbuch mit dem Titel "Measuring Responses to Trafficking in Human Beings in the European Union" ist das Ergebnis einer 2007 von der Kommission finanzierten Studie.

#### 2.1.2. *Gewährleistung einer kontinuierlichen Debatte zu diesem Thema, einschließlich Menschenrechtsfragen*

Am 18. Oktober jeden Jahres findet ein Europäischer Tag gegen Menschenhandel statt, der Gelegenheit bietet, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und die in der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels tätigen Organisationen zusammen zu bringen. Im Mittelpunkt des ersten Tags 2007 stand ein menschenrechtsorientierter Politikansatz der Bekämpfungsstrategie.

#### 2.1.3. *EU-weite Gewährleistung gemeinsamer Normen*

Am 24. Juli 2006 erging ein Beschluss des Rates über den Abschluss – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels,

<sup>7</sup>

16. November 2006, P6-TA(2006)0498.

zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.<sup>8</sup>

Das Übereinkommen des Europarats über Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>9</sup> haben bisher 10 EU-Mitgliedstaaten (AT, BG, CY, DK, FR, LV, MT, PT, RO, SK) ratifiziert. 15 EU-Mitgliedstaaten (BE, FI, DE, GR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SI, SE, ES, UK) haben das Übereinkommen unterzeichnet.

## **2.2. Erfassung des Problems**

### *2.2.1. Bessere Kenntnis des Ausmaßes und der Charakteristika des Menschenhandels*

Verschiedene Initiativen wurden ergriffen, um die Voraussetzungen für die Aufstellung von Leitlinien zur Datenerfassung zu schaffen. Besonders zu erwähnen ist die Bildung einer Untergruppe der Expertengruppe für Kriminalitätsstatistik<sup>10</sup>, die sich mit Straftaten gegen Personen befassen soll. Die Kommission hat sich mit der ILO zusammen getan, um die DELPHI-Methode zur Festlegung gemeinsamer Indikatoren für jede Form des Menschenhandels einzuführen. EUROSTAT wird in einer späteren Phase eingebunden.

Europol beteiligt sich derzeit an zwei Initiativen, einem Projekt unter Federführung des ICMPD, das sich auf die Datenerfassung in Südosteuropa konzentriert, und einem Projekt, das von der österreichischen Regierung in Partnerschaft mit der IOM im Hinblick darauf durchgeführt wird, Leitlinien für die Datenerfassung zu entwickeln.<sup>11</sup>

Das Europäische Migrationsnetz (EMN) startete eine Ad-hoc-Befragung der Mitgliedstaaten und hat ein gemeinsames Forschungstemplate entwickelt.<sup>12</sup>

## **2.3. Vorbeugung gegen Menschenhandel**

### *2.3.1. Bei den Ursachen des Menschenhandels ansetzen*

Die Kommission finanziert breit gefächerte Initiativen, um die Ursachen des Menschenhandels wie Armut, Ausgrenzung, soziale Ungleichheiten und geschlechtsspezifische Diskriminierung anzugehen. Ebenfalls finanziert werden Projekte, die sich unmittelbar auf die Vorbeugung gegen Menschenhandel in zahlreichen Drittländern konzentrieren und häufig von zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt werden. Darüber hinaus hat die Kommission eine Reihe von Initiativen finanziert, um die wirtschaftliche, rechtliche und politische Lage zu verbessern und die Rechte besonders gefährdeter Gruppen wie Kinder, Frauen, Migranten und indigene Bevölkerungsgruppen zu stärken.

### *2.3.2. Vorbeugung des Menschenhandels in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern*

Siehe vorhergehenden Abschnitt.

---

<sup>8</sup> ABl. L 262 vom 22.9.2006.

<sup>9</sup> 2005 in Warschau unterzeichnet und am 1.2.2008 in Kraft getreten.

<sup>10</sup> Beschluss 2006/581/EG der Kommission vom 7. August 2006 über die Einsetzung einer Expertengruppe zur Ermittlung des Bedarfs der Politik an Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdaten – ABl. L 234 vom 29.8.2006.

<sup>11</sup> Das Ergebnis der DELPHI-Initiative und das österreichische Projekt werden von der Kommission bei der Festlegung von Leitlinien für die Datenerfassung berücksichtigt.

<sup>12</sup> MIGRAPOL – Europäisches Migrationsnetzwerk – Dok. 142.

### 2.3.3. *Ermöglichen einer frühen Identifizierung der Opfer, damit Ausbeutung verhindert wird*

Das Visa-Informationssystem (VIS) dürfte Ende Mai 2009 einsatzfähig sein. Zum Thema der Identifizierung von Menschenhandelsopfern fand während des österreichischen Vorsitzes in Brüssel ein Seminar mit Sachverständigen der Regierungen und in der Opferhilfe tätigen NROs statt, auf dem bewährte Verfahren zur Ermittlung und Unterstützung von Opfern erörtert wurden. Der finnische Vorsitz veranstaltete ein Seminar mit Schwerpunkt auf der Identifikation von Kindern.<sup>13</sup> Der britische Vorsitz veranstaltete eine Strategiesitzung mit Eurojust zur Umsetzung des EU-Aktionsplans durch die Staatsanwaltschaften. Eine weitere Strategiesitzung zum Opferschutz wurde gemeinsam vom slowenischen Vorsitz und Eurojust organisiert.

## 2.4. **Minderung der Nachfrage**

### 2.4.1. *Aneignung von Sachkompetenz zur Minderung der Nachfrage nach Arbeitskräften zum Zwecke ihrer Ausbeutung*

Nach vier Jahren produktiver Arbeit ist die Sachverständigengruppe für Menschenhandel 2008 neu besetzt worden<sup>14</sup>; nun findet auch die Ausbeutung der Arbeitskraft spezifische Berücksichtigung.

### 2.4.2. *Minderung der Nachfrage nach Opfer des Menschenhandels in den Zielländern*

Die Mitgliedstaaten wurden vom Rat aufgefordert, über bewährte Verfahren für abschreckende Maßnahmen zu berichten.<sup>15</sup>

## 2.5. **Ermittlung und Strafverfolgung**

### 2.5.1. *Verbesserung des aus strategischer und taktischer Intelligence beruhenden Erkenntnisstands*

Europol arbeitet regelmäßig mit Interpol zusammen. Was die Weitergabe von Informationen und Daten an Europol anbetrifft, so haben die Mitgliedstaaten neben ihren Beiträgen zur Arbeitsdatei zu Analysezwecken (AWF)<sup>16</sup> 127 Einträge zum Europol-Informationssystem (EIS) über Fälle von Menschenhandel beigesteuert, seit dieses System im April 2006 einsatzfähig ist.

Zweimal, 2006 und 2007, wurde ein Bericht über die Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) veröffentlicht und an alle Mitgliedstaaten verteilt. Der Menschenhandel wird als krimineller Markt ermittelt, der vorrangig anzugehen ist und der auf EU-Ebene verstärkte Aufmerksamkeit erhalten sollte.

Die Zusammenarbeit zwischen Europol und Frontex konzentriert sich darauf, die Einschleusung illegaler Einwanderer zu bekämpfen, aber keine der diesbezüglichen Initiativen befasst sich direkt mit dem Menschenhandel.

---

<sup>13</sup> Die Schlussfolgerungen des finnischen Seminars zur Identifikation gefährdeter Kinder sind in Dokument 15024/06 zu finden.

<sup>14</sup> Beschluss der Kommission vom 17. Oktober 2007 über die Einsetzung der Sachverständigengruppe für Menschenhandel, ABl. L 277 vom 19.10.2007; Beschluss der Kommission vom 22. Juli 2008 zur Ernennung der Mitglieder der Sachverständigengruppe für Menschenhandel, ABl. L 194 vom 23.7.2008, S. 12.

<sup>15</sup> Nähere Informationen in Dokument 6282/1/07.

<sup>16</sup> Die Europol-Arbeitsdatei zu Analysezwecken 'Phoenix' wurde im Juni 2007 mit Schwerpunkt Menschenhandel eingerichtet. Zwei Mitgliedstaaten haben ihre Unterstützung für die Arbeitsdatei signalisiert, die derzeit für die Zwecke verschiedener Ermittlungen herangezogen wird.

**2.5.2. Verbesserung der Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur wirksamen Ermittlungsarbeit beim Menschenhandel**

Auf Vorschlag des CEPOL-Ausschusses für das Jahresprogramm bildete der Verwaltungsausschuss 2006 eine Expertenarbeitsgruppe, die im Juni 2007 die endgültige Fassung eines Schulungsmoduls für höhere Beamte vorlegte.

**2.5.3. Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Menschenhandels**

Siehe Teil 1

**2.5.4. Gewährleistung einer wirksameren Zusammenarbeit bei Ermittlung und Verfolgung wegen Menschenhandels**

Die Zielvorgaben der für Straftaten gegen Personen zuständigen Europol-Stelle sind 2008 und 2009 speziell auf den EU-Aktionsplan abgestimmt.

Was die Rolle von Eurojust anbelangt, so sind 2007 71 neue Fälle von Menschenhandel registriert worden. Dies entspricht einem beachtlichen Anstieg verglichen mit 32 neuen Fällen im Jahr 2006. Ebenfalls 2007 hat Eurojust 10 Koordinierungssitzungen abgehalten, die sich speziell mit Fällen von Menschenhandel und Menschen-smuggel befassten; dies entspricht einem Anteil von mehr als 10 % der Koordinierungssitzungen.

Wesentliche Aspekte der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Mitgliedstaaten werden in Teil 1 erörtert. Die Kommission zieht ihrerseits eine Überarbeitung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels in Betracht.<sup>17</sup>

**2.6. Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels**

**2.6.1. Gewährleistung, dass das an vorderster Front tätige Personal über das geeignete Instrumentarium und Know-how verfügt, um Opfer des Menschenhandels zu ermitteln.**

Siehe Abschnitt 2.3.3.

**2.6.2. Aufbau und Konsolidierung effektiver Kontakte zwischen Organisationen, die Unterstützung und Hilfe bei der Wiedereingliederung leisten, und den Mitgliedstaaten**

Der finnische Vorsitz gab einen Fragebogen heraus, um die Unterstützungsangebote für Opfer zu ermitteln. Eine erste Liste der Koordinierungsstellen innerhalb der Regierungen und eine Liste der Diensteanbieter mit den einschlägigen Kontaktstellen liegen nun vor.<sup>18</sup> Unter deutschem Vorsitz wurde Einvernehmen darüber erzielt, die einschlägigen Links auf der JLS-Website zu veröffentlichen.

Die Identifikation der Opfer und deren Unterstützung war ein prioritäres Anliegen der Kommission im Jahr 2007 und des ersten Tages gegen Menschenhandel. Insbesondere präsentierte die Kommission "Empfehlungen zur Ermittlung von Opfern des Menschenhandels und deren Weiterleitung an Hilfsdienste"<sup>19</sup>; gefordert

---

<sup>17</sup>

ABI.L 203 vom 1.8.2002.

<sup>18</sup>

13124/07 REV 1–CRIMORG 139 vom 18. Dezember 2007.

<sup>19</sup>

Die Empfehlungen sind auf der JLS-Website unter folgender Adresse zu finden: [ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/anti\\_trafficking\\_day\\_07/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/documents_en.htm).

wird die Schaffung nationaler Mechanismen, die sich auf die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen stützen.

## **2.7. Rückkehr und Wiedereingliederung**

### **2.7.1. Wissens- und Erfahrungsaustausch über verfügbare Wiedereingliederungsprogramme in Herkunftsstaaten und im Vorfeld der Rückkehr angewandte Methoden zur Risikoabschätzung**

Siehe Teil 1

## **2.8. Außenbeziehungen**

### **2.8.1. Stärkung des Vorgehens gegen den Menschenhandel in den Beziehungen zu Drittstaaten**

Zahlreiche Länderstrategiepapiere sowie regionale und nationale Richtprogramme enthalten einen direkten Verweis auf den Menschenhandel und verstärkte Strategien zum Vorgehen gegen Faktoren, die den Menschenhandel begünstigen. Die Bekämpfung von Menschenhandel und Menschen-smuggel bildet eine der Prioritäten sieben bilateraler Aktionspläne der europäischen Nachbarschaftspolitik der EU, beispielsweise mit Ägypten, der Ukraine und der Republik Moldau.

Im Rahmen des bilateralen politischen Dialogs mit Drittländern spricht die EU regelmäßig das Thema Menschenhandel an. Die Kommission unterstützt lokale Initiativen wie den COMMIT-Prozess, der von den Mekong-Regierungen zur Bekämpfung des Menschenhandels in Südasien in Gang gesetzt wurde, die Umsetzung des nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel im westlichen Balkan sowie die Bemühungen der südafrikanischen Regierung zur Bekämpfung des Menschenhandels. Auf Ebene der Afrikanischen Union unterstützt die Kommission den Aktionsplan von Ouagadougou, der im November 2006 angenommen wurde.

Auch im Rahmen von TAIEX sind verschiedene Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittländern vorgesehen. Zu dem Thema organisierte TAIEX in den Jahren 2006 und 2007 zehn Veranstaltungen.

Im "EU-Aktionsplan für Kinderrechte in den Außenbeziehungen" wird der Kinderhandel als prioritäres Anliegen aufgeführt. Im Rahmen des thematischen Programms "In Menschen investieren" ist eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zum Thema Kinderhandel und Kinder in bewaffneten Konflikten ergangen.

## **2.9. Schlussfolgerungen**

**Alle, die an der Umsetzung des EU-Aktionsplans mitwirken, sind tätig geworden und haben gewisse Ergebnisse erzielt, auch wenn einige Maßnahmen noch ausstehen. Wie sich die durchgeführten Maßnahmen konkret auf den aktuellen Stand der Bekämpfungspolitik auswirken, ist schwer abzuschätzen.**

**Obwohl die Kommission und der Rat im Bereich der Opferhilfe und des Opferschutzes besonders aktiv waren, weist die faktische Lage erhebliche Schwächen auf.**

**Bei der Erörterung neuer Strategien für künftige Maßnahmen kommt der Umsetzung auf nationaler Ebene eine entscheidende Rolle zu.**

### 3. WEITERFÜHRUNG DER EU-BEKÄMPFUNGSPOLITIK

Im Lichte der vorstehenden Analyse schlägt die Kommission vor, kurzfristig die Anstrengungen auf einige als vorrangig ermittelte Aktionsfelder zu konzentrieren, wobei die hier aufgezeigten Schwachstellen zu berücksichtigen sind. Eine neue Strategie wird anhand der bis Ende 2009 erzielten Ergebnisse festgelegt.

- 3.1. Benennung nationaler Berichterstatter oder Einrichtung entsprechender Mechanismen, um Entwicklungstrends im Menschenhandel zu beobachten und die Ergebnisse der Bekämpfungspolitik anhand vereinbarter Kriterien und Indikatoren zu überwachen (Kommission, Mitgliedstaaten)
- 3.2. Einrichtung oder Stärkung nationaler Mechanismen zur Ermittlung von Opfern des Menschenhandels und deren Weiterleitung an Hilfsdienste anhand von Vereinbarungen zwischen Strafverfolgungsbehörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren unter Einbeziehung einer Gleichstellungsperspektive und eines menschenrechtsorientierten Ansatzes (Kommission, Vorsitz, Mitgliedstaaten)
- 3.3. Einrichtung oder Stärkung von Kinderschutzsystemen, um wirksam zu ermitteln, ob bei der Ausbeutung von Kindern zum Zwecke der Prostitution, in der Sex-Industrie, zum Betteln, bei sonstigen Formen illegaler Aktivitäten oder der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft der Tatbestand des Menschenhandels vorliegt (Kommission, Mitgliedstaaten)
- 3.4. Unterstützung und ausreichende Finanzierung von NRO, die sich um Menschenhandelsopfer kümmern; Unterstützung der Anstrengungen von NRO zur Errichtung strukturierterer Netze und Anerkennung solcher Netze als wichtige Gesprächspartner (Kommission, Mitgliedstaaten)
- 3.5. Systematische Schulung aller, die an der Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel beteiligt sind mit besonderem Schwerpunkt auf dem Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft (Europol, Cepol, Mitgliedstaaten)
- 3.6. Bessere Koordinierung der Ermittlungsarbeit und Strafverfolgung, u.a. durch stärkere Nutzung von Europol- und Eurojust-Ressourcen (Vorsitz, Europol, Eurojust)
- 3.7. Stärkung laufender Maßnahmen im Bereich Außenbeziehungen, vor allem in Bezug auf den westlichen Balkan und die östlichen Nachbarn der EU sowie die nordafrikanischen Länder, einschließlich der Beseitigung von Hindernissen für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Stärkere Einbeziehung der Bekämpfung des Menschenhandels in den politischen und kooperativen Dialog, in Länderstrategiepapiere, in die Armutsbekämpfung und die Kooperationsstrategien mit Partnerländern (Kommission, Vorsitz)