

DE

009656/EU XXIV.GP
Eingelangt am 25/03/09

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.3.2009
SEK(2009) 359

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zum

Vorschlag für einen

RAHMENBESCHLUSS DES RATES

**zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern
sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2009) 136 endgültig}
{SEK(2009) 358}

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

1. WO LIEGT DAS PROBLEM?

Der Menschenhandel gilt als eine der schwersten Straftaten weltweit, als schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte, moderne Form der Sklaverei¹ und äußerst gewinnbringendes Geschäft der organisierten Kriminalität. Er umfasst die Anwerbung, Verbringung oder Aufnahme von Personen durch Nötigung, Täuschung oder Missbrauch von Macht zum Zwecke der Ausbeutung, einschließlich sexueller Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft, zum Zwecke der Zwangsarbeit, der Leibeigenschaft oder anderer Formen der Ausbeutung.

Obwohl der Menschenhandel in der EU oft mit illegaler Einwanderung und Einschleusung von Migranten in Zusammenhang steht, unterscheidet er sich hiervon doch in einem entscheidenden Punkt: Menschenhandel ist eine Straftat, die einen Verstoß gegen die Grundrechte des Einzelnen darstellt, während das Einschleusen von Personen gegen die Rechtsvorschriften zum Schutz der Grenzen verstößt. Im Falle der durch Schleuser erleichterten illegalen Einwanderung gibt es eine Vereinbarung zwischen dem Migranten und dem Schleuser, wobei die Beziehung zwischen beiden endet, sobald der Migrant in das Gebiet des Aufnahmestaats gelangt ist. Im Falle des Menschenhandels dagegen werden in einem bestimmten Stadium illegale Mittel wie Nötigung, Täuschung oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit angewandt; außerdem dient die Verbringung des Betroffenen an einen anderen Ort der weiteren Ausbeutung, die in der Regel im Zielland beginnt.

Die Verletzbarkeit der Opfer ist wohl die Hauptursache des Menschenhandels. Sie hat ihren Ursprung in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren wie Armut, geschlechtsbedingter Diskriminierung, bewaffneten Konflikten, häuslicher Gewalt, familiären Problemen und in persönlichen Faktoren wie Alter, Gesundheitszustand oder Behinderungen. Diese Verletzbarkeit machen sich Netze der internationalen organisierten Kriminalität zunutze, um die Migration zu erleichtern und anschließend die betreffenden Personen durch Anwendung oder Androhung von Gewalt, Nötigung oder verschiedene Formen des Missbrauchs wie Schuldnechtschaft stark auszubeuten. Der enorme Profit, der erzielt wird, ist dabei eine wichtige treibende Kraft. Die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen und billigen Arbeitskräften in Zielländern begünstigt den Menschenhandel ebenfalls.

Ziele des Menschenhandels sind die sexuelle Ausbeutung oder andere rechtswidrige Zwecke wie Ausbeutung der Arbeitskraft oder Leibeigenschaft. Es kommt zwar auch vor, dass junge Männer Opfer von Menschenhandel werden, meist zwecks Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, bei den meisten verschleppten Personen handelt es sich jedoch immer noch um Frauen und Mädchen. Zu den Ursachen des Menschenhandels gehören auch geschlechtsbedingte Diskriminierung und häusliche Gewalt; daher wird der Menschenhandel als eine Form geschlechtsbezogener Gewalt betrachtet. Kinder werden verschleppt, um über Betteltätigkeiten oder rechtswidrige Handlungen ausgebeutet zu werden. Sowohl Mädchen als auch Jungen werden Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Ein weiteres Ziel des Menschenhandels ist die Entnahme von Organen.

¹ Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Paris, 2006.

Es ist schwer abzuschätzen, welche Ausmaße diese Form der Kriminalität annimmt, da sich kriminelle Handlungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel hinter weit verbreiteten Phänomenen wie Prostitution oder Einwanderung verbergen. Die einzigen Schätzungen zu Menschenhandel und Zwangsarbeit auf der Grundlage einer transparenten und anerkannten Methodik sind globaler Natur und wurden von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vorgenommen. Nach Angaben der ILO² macht die Zwangsarbeit im Kontext des Menschenhandels ca. 20 % der Zwangsarbeit insgesamt aus, wobei zu berücksichtigen ist, dass Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit in den meisten Fällen mit herkömmlichen sklavereiähnlichen Praktiken in Zusammenhang stehen, also der Betreffende nicht in ein anderes Land verbracht, sondern vor Ort ausgebeutet wird. Daher ist davon auszugehen, dass weltweit mindestens 2,45 Millionen Menschen infolge des Menschenhandels Zwangsarbeit verrichten. Davon werden 1,225 Millionen jährlich zum Zwecke der Zwangsarbeit erneut verschleppt. Bei diesen Schätzungen fand sowohl der grenzüberschreitende Menschenhandel als auch der Menschenhandel innerhalb der Länder Berücksichtigung. Die meisten Opfer des Menschenhandels werden aus Gründen der sexuellen Ausbeutung zu kommerziellen Zwecken (43 %) oder sonstigen Gründen (25 %) zu Zwangsarbeit verpflichtet. Die übrigen Opfer des Menschenhandels (32 %) werden wirtschaftlich ausgebeutet. Frauen und Mädchen machen 56 % und Männer und Jungen 44 % der wirtschaftlich ausgebeuteten Opfer aus. Bei der sexuellen Ausbeutung zu kommerziellen Zwecken handelt es sich dagegen bei dem überwiegenden Anteil der Opfer (98 %) um Frauen und Mädchen. Kinder unter 18 Jahren machen zwischen 40 % und 50 % aller Opfer von Zwangsarbeit aus.³

Der Menschenhandel in der EU ist eine Form der Kriminalität, die zumeist von Drittländern ausgeht, allerdings gibt es, insbesondere seit der letzten Erweiterung, auch innerhalb der EU gewisse Menschenhandelsströme. Von nationalen Kontrollmechanismen wird ebenfalls über Fälle internen Menschenhandels berichtet.⁴ Die wenigen Schätzungen, die ansatzweise für Europa vorgenommen wurden, sind nicht zuverlässig. Allerdings gehört die EU zu den Zielen, denen weltweit größte Bedeutung zukommt; so lassen die vorliegenden Zahlen darauf schließen, dass jährlich Hunderttausende von Personen durch Menschenhandel in die EU verbracht oder innerhalb der EU verschleppt werden.

Der Menschenhandel erfordert eine entschlossene Reaktion, deren Ziel es sein muss, sowohl die Straftaten zu verfolgen als auch die Opfer zu schützen.

Auf internationaler Ebene war das 2000 geschlossene UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität⁵ das erste umfassende internationale Instrument, das sich mit dem Menschenhandel beschäftigte. Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des

² Patrick Belser, Michælle De Cock, Fahrad Mehran, ILO *Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Genf, April 2005.

³ Diesen prozentualen Anteilen entsprechen 4,9 und 6,15 Millionen Kinder. Der letztgenannte Schätzwert gilt als vereinbar mit dem Schätzwert, den der ILO Global Report von 2002 "A future without child labour" enthält; die ILO kam dort aufgrund einer anderen Methodik zu dem Ergebnis, dass sich schätzungsweise 5,7 Millionen Kinder in Zwangsarbeit und Schuldsknechtschaft befinden.

⁴ Beispielsweise wurde in dem 2008 veröffentlichten Sechsten Bericht des nationalen Berichterstattlers der Niederlande auf Fälle internen Menschenhandels hingewiesen.

⁵ Protokoll der Vereinten Nationalen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000.

Menschenhandels⁶ gilt als das Instrument, dass bislang den höchsten internationalen Standard bietet. Auf EU-Ebene zielte der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels⁷ vor allem auf die notwendige Annäherung der Strafrechtsvorschriften und der Strafen ab.⁸

Die Mitgliedstaaten sind den wesentlichen Vorgaben des Rahmenbeschlusses zwar im Allgemeinen nachgekommen, damit eine umfassende und wirksame Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels umgesetzt werden kann, bedarf es jedoch weiterer Anstrengungen.

2. WARUM MUSS DIE EU TÄTIG WERDEN?

Ein internationaler Rechtsrahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels besteht bereits. Nach Auffassung der einschlägigen Akteure ist diesem derzeitigen Rahmen jedoch das Manko anzulasten, dass er in den Mitgliedstaaten (MS) unzureichend und uneinheitlich umgesetzt worden ist.

In dem 2006 von der Kommission vorgelegten Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses (RB) zur Bekämpfung des Menschenhandels⁹ und der 2008 veröffentlichten Arbeitsunterlage zum EU-Plan¹⁰ wurde der Schluss gezogen, dass die Vorgaben des RB weitgehend von den MS in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sind. Die MS sind den wesentlichen Bestimmungen des derzeitigen RB durch bereits bestehende Rechtsvorschriften oder durch neue Rechtsvorschriften zur Umsetzung des RB nachgekommen. Da jedoch eine Reihe von Bestimmungen des RB Ausnahmeregelungen oder Vorbehalte ermöglichen und der RB ausschließlich Strafrechtsbestimmungen enthält, ist die Umsetzung einer umfassenden Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Mitgliedstaaten immer noch unzureichend. In der oben erwähnten Arbeitsunterlage der Kommission wurde festgestellt, dass es im Hinblick auf die Umsetzung der Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels weiterer Anstrengungen bedarf.

Das Übereinkommen des Europarats von 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels gewährleistet einen höheren internationalen Standard und trägt entscheidend zur Angleichung der Rechtsvorschriften, einschließlich der Vorschriften in den Bereichen Strafrecht, Opferunterstützung, Prävention und Kontrolle, bei. Allerdings enthält das Übereinkommen verbindliche und unverbindliche Bestimmungen und ermöglicht Vorbehalte bei entscheidenden Aspekten wie der extraterritorialen gerichtlichen Zuständigkeit. Daher weist das Übereinkommen selbst eine Reihe von Schwachstellen auf.

Unter Berücksichtigung des derzeitigen Rechtsrahmens, der sich auf die Instrumente der Vereinten Nationen und des Europarats gründet, und der EU-Vorschriften, lassen sich folgende Lücken feststellen:

⁶ Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (Sammlung der Europaratsverträge Nr. 197).

⁷ 2002/629/JI.

⁸ Bericht auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, KOM(2006)187 endg.

⁹ Bericht auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, KOM (2006) 187 endg.

¹⁰ Arbeitsunterlage der Kommission „Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels“, KOM(2008)657. Diese Unterlage basiert auf den 24 Antworten auf einen Fragebogen der Kommission vom Dezember 2007 sowie auf den Informationen, die verschiedene Stellen wie Europol und Eurojust übermittelt hatten.

- *Zu wenige Straftäter werden zur Rechenschaft gezogen*
- Gegenwärtig werden nicht genügend Strafverfahren eingeleitet.¹¹ 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.¹² Die Gesamtzahl der in der EU untersuchten Fälle belief sich auf 195 im Jahr 2001, 453 im Jahr 2003, 1 060 im Jahr 2005 und 1 569 im Jahr 2006.¹³ Trotz dieser steigenden Tendenz entspricht die Zahl der Strafverfahren noch immer nicht dem mutmaßlichen Ausmaß der Straftaten (siehe oben).
- *Die Opfer erhalten keine angemessene Unterstützung, keinen angemessenen Schutz oder keine angemessene Entschädigung*
- Was die Zahlen der Opfer anbelangt, denen in den letzten Jahren Unterstützung gewährt wurde, so sind lediglich von folgenden Ländern Angaben mitgeteilt worden: AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9), IT (2 143), LT (96), PL (10), SL (40) und NO (37).¹⁴ Angesichts des mutmaßlichen Ausmaßes des Menschenhandels in Europa ist die Schlussfolgerung unumgänglich, dass nur wenige Länder konkrete Maßnahmen getroffen haben. Außerdem 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.
- *Unzureichende Überwachung der Lage*
- Generell fehlt es an Zahlenangaben und Schätzwerten zum Thema Menschenhandel. Im Bereich der Opferrechte und der Opferunterstützung sind die meisten Länder nicht einmal im Besitz von Zahlenangaben. Was die Überwachungsmechanismen betrifft, 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 und UK). Diese Situation könnte sich negativ auf die Qualität der erhobenen Daten auswirken.

Aus diesen Gründen befürworten die einschlägigen Akteure wirksamere, spezifischere und verbindlichere Maßnahmen, vor allem in den oben erwähnten wichtigen Bereichen.

3. WAS SIND DIE ZIELE?

Übergeordnetes Ziel ist die Bekämpfung der – organisierten oder nicht organisierten – Kriminalität, insbesondere des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, im Einklang mit Artikel 29 EU-Vertrag durch Aufbau eines kohärenteren und wirksameren Rahmens für die Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb der dritten Säule.

¹¹ Die oben angeführte Arbeitsunterlage der Kommission KOM(2008)657 ist die Quelle, aus der die Zahlenangaben in diesem Absatz stammen.

¹² Für einige Länder umfassen die Zahlen auch den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Beweisaufnahme werden möglicherweise einige Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung strafrechtlich immer noch als Fälle der Ausbeutung zum Zwecke der Prostitution verfolgt.

¹³ Die Zahl der Verurteilungen ist wesentlich geringer. 2006 wurden 284 Personen wegen Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verurteilt.

¹⁴ Diese Zahlenangaben lassen sich nicht mit denen vergleichen, die in der IOM-Datenbank erfasst sind.

A Einzelziel: Strafrechtliche Verfolgung der Straftat

- Operative Ziele:
 - A1 Verhängung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Strafen;
 - A2 Erleichterung der Zusammenarbeit der Opfer mit den Justizbehörden;
 - A3 Beseitigung von Hindernissen für die internationale Zusammenarbeit und Gewährleistung eines generellen Einsatzes von Ermittlungsinstrumenten, die im Bereich der organisierten Kriminalität und in grenzübergreifenden Fällen wirkungsvoll sind;
 - A4 Erleichterung der Strafverfolgung von Menschenhändlern, wenn die Straftat außerhalb des Hoheitsgebiets des Staates begangen wurde.

B Einzelziel: Schutz der Opferrechte

- Operative Ziele:
 - B1An keinerlei Bedingungen geknüpfte individuelle Unterstützung jedes mutmaßlichen Opfers vor, während und nach des Strafverfahrens;
 - B2Schutz der Opfer vor Freiheitsentzug und Strafverfolgung wegen Straftaten, zu deren Begehung sie veranlasst wurden, wie zum Beispiel Verstöße gegen die Einwanderungsgesetze;
 - B3besserer Schutz der Opfer vor sekundärer Viktimisierung infolge der Art und Weise, wie die zuständigen Behörden die Verfahren durchführen;
 - B4Einführung spezieller Mittel zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes und einer wirksamen Entschädigung.

C Einzelziel: Verhütung des Menschenhandels

- Operative Ziele:
 - C1Reduzierung der Risikofaktoren in den Herkunftsländern;
 - C2Verbesserung der Fachkompetenz von Beamten, die wahrscheinlich mit potenziellen Opfern in Kontakt kommen;
 - C3Einleitung von Maßnahmen, um der Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen und billigen Arbeitskräften entgegenzuwirken.

D Einzelziel: Schaffung wirksamer Kontrollsysteme

- Operative Ziele:
 - D1 Einführung kohärenter nationaler Systeme wie nationaler Berichterstatter oder gleichwertiger Mechanismen;

- D2 Aufbau einer engen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Berichterstattern bzw. den gleichwertigen Mechanismen.

4. WELCHE OPTIONEN GIBT ES?

Es wurden verschiedene Optionen daraufhin untersucht, ob sich die festgelegten Ziele mit ihnen erreichen lassen.

- Option 1: Keine neuen Maßnahmen auf EU-Ebene
- Die EU würde keine Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ergreifen, und die Mitgliedstaaten könnten den Prozess der Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels fortsetzen.
- Option 2: Nichtlegislative Maßnahmen

Der RB 2004/629/JI würde nicht geändert. In Bezug auf Opferunterstützungsregelungen, Kontrolle, Präventivmaßnahmen in Ziel- und Herkunftsländern, Schulungen und die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden könnten nichtlegislative Maßnahmen getroffen werden.

- Option 3: Neue Rechtsvorschriften betreffend die Strafverfolgung, die Unterstützung der Opfer, die Prävention und die Kontrolle

Ein neuer RB würde erlassen, der die Bestimmungen des bestehenden RB sowie einige Bestimmungen des Übereinkommens des Europarats und weitere Elemente enthält. Insbesondere würde der neue RB Bestimmungen zu folgenden Aspekten enthalten: materielles Strafrecht, gerichtliche Zuständigkeit und Strafverfolgung, Opferrechte im Strafverfahren, Unterstützung der Opfer, besondere Schutzmaßnahmen für Kinder, Prävention und Kontrolle.

- Option 4: Neue Rechtsvorschriften (wie in Option 3) plus nichtlegislative Maßnahmen (wie in Option 2)
- Ein neuer RB würde erlassen, der den bestehenden RB und neue Bestimmungen umfasst. Der neue RB würde durch nichtlegislative Maßnahmen, insbesondere die in Option 2 genannten Maßnahmen, ergänzt.

5. WIE STELLEN SICH DIE OPTIONEN IM VERGLEICH DAR?

Die Option 1 (Status quo) kann zu einer erheblichen Verbesserung der Lage führen, wenn die Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarats (Sammlung der Europaratsverträge Nr. 197) unterzeichnen, ratifizieren und durchführen. Allerdings ist es aufgrund der langwierigen nationalen Ratifizierungsverfahren in Ermangelung eines EU-weiten rechtsverbindlichen Rahmens unsicher, wann und inwieweit der Nutzen des Übereinkommens in der Praxis zum Tragen kommt.

Die Option 2 würde die Umsetzung des derzeitigen Rechtsrahmens beschleunigen, wäre aber unzureichend für die Verbesserung der Strafverfolgung in einigen Bereichen, in denen eine besondere Rechtsgrundlage erforderlich ist. Außerdem gibt der geringe Umsetzungsstand bei

den in der Vergangenheit angenommenen unverbindlichen Dokumenten keinen Anlass zu Optimismus hinsichtlich der Wirksamkeit der Option 2.

Die Option 3 hätte eine Verbesserung der Lage im Vergleich zu der gegenwärtigen Situation zur Folge. Sie würde zu einer Stärkung der Rechtsvorschriften in den Bereichen führen, die von den derzeitigen EU-Vorschriften über die Strafverfolgung der Täter und den Schutz der Opfer abgedeckt werden. Die Aspekte Prävention und Kontrolle würden ebenfalls einbezogen. Die finanziellen Kosten dürften durch den sozialen und wirtschaftlichen Nutzen eines effizienteren Vorgehens gegen diese Form der Kriminalität ausgeglichen werden.

Die Option 4 würde die Wirkung der in den Optionen 2 und 3 vorgesehenen Maßnahmen verstärken, indem diese Maßnahmen verknüpft und die Mitgliedstaaten veranlasst werden, bei der Entwicklung von Instrumenten zusammenzuarbeiten und auf eine bessere Umsetzung des geplanten umfassenderen Rechtsrahmens hinzuwirken.

Eine Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen sowie der Auswirkungen auf die Grundrechte ergab, dass sich die Probleme im Hinblick auf die Verwirklichung der festgelegten Ziele am wirkungsvollsten mit den Optionen 3 und 4 angehen lassen. Vorzuziehen wäre die Option 4.