



Rat der  
Europäischen Union

125921/EU XXV. GP  
Eingelangt am 07/12/16

Brüssel, den 6. Dezember 2016  
(OR. en)

15199/16

JAI 1041  
DROIPEN 209  
COPEN 372  
GENVAL 129  
MIGR 212  
COSI 205

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	2. Dezember 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 722 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Bericht zur Bewertung der von den Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer ergriffenen notwendigen Maßnahmen (gemäß Artikel 23 Absatz 1)

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2016) 722 final**.

---

Anl.: **COM(2016) 722 final**



Brüssel, den 2.12.2016  
COM(2016) 722 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**Bericht zur Bewertung der von den Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Richtlinie  
2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz  
seiner Opfer ergriffenen notwendigen Maßnahmen (gemäß Artikel 23 Absatz 1)**

## 1. EINLEITUNG

Menschenhandel ist nach Artikel 5 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union explizit verboten. Menschenhandel ist auch in Artikel 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als eine Straftat aufgeführt, die dem Bereich der besonders schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension zuzuordnen ist.

Die Annahme der **Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer** („die Richtlinie“), die das vorherige Rechtsinstrument der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels, den Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates, ersetzt, stellte einen wichtigen Schritt der EU zur Bekämpfung dieses Problems dar. Die Richtlinie gilt für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark.<sup>1</sup>

In der Richtlinie sind **Mindeststandards** festgelegt, die in der gesamten Europäischen Union zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer anzuwenden sind; ferner wird der Begriff des Menschenhandels definiert. Sie beruht auf einem menschenrechtsbasierten Ansatz und dient der Stärkung der Prävention sowie des Schutzes und der Unterstützung der Opfer unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive.

Die Richtlinie betrifft i) strafrechtliche Maßnahmen, Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung (Artikel 2 bis 10), ii) Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen für Opfer (Artikel 11 bis 17), iii) Präventionsmaßnahmen zur Schwächung der Nachfrage, zur Durchführung von Aufklärungskampagnen und zur Förderung der Schulung von Personen, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern in Kontakt kommen, (Artikel 18) sowie iv) nationale Berichtersteller oder gleichwertige Mechanismen und die Koordinierung (Artikel 19 und 20). Ferner findet das Wohl des Kindes in der Richtlinie besondere Berücksichtigung, und die Richtlinie enthält Bestimmungen für Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen, die speziell auf Kinder zugeschnitten sind (Artikel 13 bis 16).

Der vorliegende Bericht wird gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie vorgelegt, nach dem die Kommission verpflichtet ist, dem Europäischen Parlament und dem Rat zu berichten, inwieweit die Mitgliedstaaten die zur Einhaltung dieser Richtlinie notwendigen Maßnahmen ergriffen haben, wobei sie auch die nach Artikel 18 Absatz 4 ergriffenen Maßnahmen beschreibt. In einem gesonderten Bericht bewertet die Kommission, wie sich die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, auf die Verhütung des Menschenhandels auswirken.<sup>2</sup>

Die Kommission führte vor Ablauf der Umsetzungsfrist drei Treffen mit Vertretern der Mitgliedstaaten durch, um die Mitgliedstaaten beim Umsetzungsprozess zu unterstützen und ihnen die Möglichkeit zu geben, Informationen und bewährte Verfahren auszutauschen sowie

---

<sup>1</sup>In diesem Bericht sind unter „Mitgliedstaaten“ diejenigen Mitgliedstaaten zu verstehen, für die die Richtlinie bindend ist.

<sup>2</sup>Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Auswirkungen der bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, auf die Verhütung des Menschenhandels gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie 2011/36/EU (COM(2016) 719).

Probleme zu erörtern, auf die sie bei der Umsetzung der Richtlinie gestoßen sind. Die Richtlinie war zudem Gegenstand verschiedener Treffen des EU-Netzes der nationalen Berichterstatter oder gleichwertigen Mechanismen.

Dieser Bericht stellt auf der Grundlage der der Kommission vorliegenden Informationen den Stand der Umsetzung der Richtlinie zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Berichts dar und ist daher keine erschöpfende Analyse der geltenden nationalen Bestimmungen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere legislative Entwicklungen oder Bestimmungen existieren, die der Kommission nicht gemeldet wurden. Folglich hindert der vorliegende Bericht die Kommission nicht daran, von den Mitgliedstaaten im Rahmen bilateraler Kontakte erforderlichenfalls zusätzliche Informationen anzufordern.

## **2. STAND DER UMSETZUNG UND MASSNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN**

Die Mitgliedstaaten waren gehalten, die Richtlinie bis zum 6. April 2013 vollständig umzusetzen. Im Mai 2013 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten ein, die es versäumt hatten, die Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie zu melden, und übermittelte zu diesem Zweck 13 Aufforderungsschreiben. In vier dieser Vertragsverletzungsverfahren richtete die Kommission eine begründete Stellungnahme an die betreffenden Mitgliedstaaten. Alle Mitgliedstaaten, für die die Richtlinie bindend ist, haben ihre Umsetzungsmaßnahmen inzwischen mitgeteilt.<sup>3</sup> Infolge der verspäteten Meldung der Umsetzungsmaßnahmen durch Deutschland konnte die Kommission die Bewertung dieser Maßnahmen nicht abschließen. Der Bericht enthält daher keine Erkenntnisse, denen die Bewertung dieser Maßnahmen zugrunde liegt.

In Anbetracht des umfassenden Charakters der Richtlinie, die sich auf verschiedene Bereiche des nationalen Rechts erstreckt, haben sich die meisten Mitgliedstaaten entschieden, sie mit zahlreichen und unterschiedlichen Rechtsakten in den folgenden fünf Hauptbereichen umzusetzen: Strafgesetzbücher, spezielle Rechtsakte zur Bekämpfung des Menschenhandels, Gesetze zum Schutz der Opfer krimineller Handlungen, Rechtsakte zur Festlegung von Maßnahmen zum Schutz von Kindern sowie Rechtsvorschriften zur Regelung der Einreise und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen. Mit dem vorliegenden Bericht wird die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht bewertet, ohne ihre Durchführung zu behandeln.

### **2.1. Strafrechtliche Maßnahmen, Ermittlungen und Strafverfolgung (Artikel 2 bis 10)**

#### **2.1.1. Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel (Artikel 2)**

Artikel 2 enthält eine allgemeine Definition des Menschenhandels und beschreibt die Arten von vorsätzlichen Handlungen, die den Straftatbestand des Menschenhandels erfüllen.

Alle Mitgliedstaaten haben Bestimmungen beschlossen, die Menschenhandel unter Strafe stellen. Die in Artikel 2 Absatz 1 enthaltene Definition umfasst drei Tatbestandsmerkmale (Handlungen, Mittel und Zweck).

---

<sup>3</sup> Bei Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts.

Die **Handlungen** der Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen wurden von fast allen Mitgliedstaaten ausdrücklich in die Definition der Straftat aufgenommen. Einige Mitgliedstaaten verweisen nicht ausdrücklich auf die „Übergabe“ und die „Übernahme der Kontrolle“ (**BG, CZ, EE, FR, IT, LV, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE**). Diese beiden Handlungen sind im Allgemeinen in andere Handlungen wie der „Anwerbung einer Person“ eingeschlossen.<sup>4</sup> Was die **Mittel** betrifft, so werden die Androhung oder Anwendung von Gewalt und andere Formen der Nötigung sowie die Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit von allen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Jedoch wurden bestimmte Mittel (Entführung, Betrug, Täuschung, Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen oder Missbrauch von Macht) von einer Reihe von Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich in die Definition aufgenommen.<sup>5</sup> Die Mitgliedstaaten behandeln die besondere Schutzbedürftigkeit, die nach Artikel 2 Absatz 2 vorliegt, wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen, auf unterschiedliche Weise.

Nach Artikel 2 Absatz 3 umfasst Ausbeutung mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme. Mehrere Mitgliedstaaten (**BG, ES, FR, CY, LT, LU, MT, NL, PT, SK, SE und UK (Gibraltar)**) haben explizite Verweise auf diese Formen der Ausbeutung aufgenommen, während in anderen Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich auf einzelne dieser Mindestformen der Ausbeutung Bezug genommen wird.<sup>6</sup> In **SE** sind die fehlenden Elemente allerdings durch eine weiter gefasste Auffangregelung abgedeckt.<sup>7</sup> Da die Mitgliedstaaten über die Mindestdefinition hinausgehen können, wird von einigen auch auf zusätzliche Formen der Ausbeutung Bezug genommen, wie die Ausbeutung zum Zweck der Adoption (**CY**), die Herstellung pornografischer Werke (**CZ**) und Zwangsehen (**ES, HR und SK**).

Nach Artikel 2 Absatz 4 ist das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel unerheblich, wenn eines der in Artikel 2 Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt. Bei der Mehrzahl der Mitgliedstaaten spiegelt sich diese Bestimmung in ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wider; eine Reihe von Mitgliedstaaten berücksichtigt sie jedoch lediglich

---

<sup>4</sup> SI hat die „Anwerbung“ nicht in die Begriffsbestimmung aufgenommen, und UK (England/Wales und Nordirland) nimmt Bezug auf die „Organisation oder Ermöglichung der Reise einer anderen Person“.

<sup>5</sup> So findet sich bei CZ, EE, FR, LV, HU, FI und UK (England/Wales und Nordirland) ein ausdrücklicher Hinweis auf „Entführung und Betrug“. ES und IT scheinen „Entführung“ nicht zu berücksichtigen; LT und SI verweisen nicht auf „Betrug“; AT verweist nicht auf „Täuschung“ und „Entführung“; EE, HU, SI und UK (England/Wales und Nordirland) nehmen nicht Bezug auf die „Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen“, und beim UK (England/Wales und Nordirland) fehlt die Bezugnahme auf den „Missbrauch von Macht“.

<sup>6</sup> Beispiele für Formen der Ausbeutung, die in einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich erwähnt werden: Betteltätigkeiten (CZ, FI, HR, LV, SI und UK (England/Wales, Nordirland und Schottland)), Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken (AT, BE, EL und IT), die Ausnutzung strafbarer Handlungen (EL, PL, RO, FI und UK (England/Wales, Nordirland und Schottland)) und Organentnahme (AT, SE).

<sup>7</sup> In SE sind Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, die Ausnutzung strafbarer Handlungen und Organentnahme durch eine weiter gefasste Auffangregelung abgedeckt.

im Rahmen von allgemeinrechtlichen Grundsätzen oder in ihrer Rechtsprechung. Aus den für **DE**, **LV**, **NL** und **AT** vorliegenden Informationen geht nicht schlüssig hervor, ob sich die Bestimmung nach Artikel 2 Absatz 4 im nationalen Recht widerspiegelt.

Nach Artikel 2 Absatz 5 ist Kinderhandel auch dann unter Strafe zu stellen, wenn keines der in Artikel 2 Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt. Fast alle Mitgliedstaaten tragen dieser Anforderung in vollem Umfang Rechnung, die Angaben von **EL** und **CY** lassen kein abschließendes Urteil zu.

Nach Artikel 2 Absatz 6 bezeichnet der Begriff „Kind“ Personen im Alter von unter 18 Jahren. Jedoch hat es den Anschein, dass einige Mitgliedstaaten nicht für alle Kinder bis zum Alter von 18 Jahren Unterstützung und Schutz vorsehen.<sup>8</sup>

### **2.1.2. Anstiftung, Beihilfe und Versuch (Artikel 3)**

Nach Artikel 3 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass die Anstiftung und Beihilfe zum Menschenhandel und der versuchte Menschenhandel unter Strafe gestellt werden. Alle Mitgliedstaaten sehen in ihrem nationalen Recht entsprechende Umsetzungsmaßnahmen vor.

### **2.1.3. Strafen (Artikel 4)**

In Artikel 4 ist das Mindestmaß der Höchststrafe vorgesehen, die für den Straftatbestand des Menschenhandels verhängt werden sollte, und es wird eine Reihe erschwerender Umstände aufgeführt, die eine höhere als die Höchststrafe nach sich ziehen.

Fast alle Mitgliedstaaten sehen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 vor, dass die Straftat mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf Jahren bedroht ist. **BE**, **HU** und **AT** entschieden sich für eine Höchststrafe von fünf Jahren. Alle anderen Mitgliedstaaten scheinen strengere Höchststrafen zu verhängen, die von sechs bis zu 20 Jahren reichen.

In Artikel 4 Absätze 2 und 3 ist eine Reihe von erschwerenden Umständen aufgeführt, die höhere Strafen von mindestens zehn Jahren Freiheitsentzug nach sich ziehen (wenn die Straftat gegen ein besonders schutzbedürftiges Opfer begangen wurde; im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen wurde; durch sie das Leben des Opfers vorsätzlich oder grob fahrlässig gefährdet wurde; sie unter Anwendung schwerer Gewalt begangen wurde oder dem Opfer durch die Straftat ein besonders schwerer Schaden zugefügt wurde; sie von einem öffentlichen Bediensteten in Ausübung seines Amtes begangen wurde). Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Bestimmungen in nationales Recht umgesetzt. Die für **BG**, **DE**, **ES** und **HU** vorliegenden Informationen, die die Berücksichtigung der erschwerenden

---

<sup>8</sup> Siehe 2.2.4 und 2.2.5.

Umstände oder die Verhängung einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von nicht mindestens zehn Jahren betreffen, sind nicht aussagekräftig.

In Artikel 4 Absatz 4 ist festgelegt, dass das Strafmaß für die Anstiftung oder Beihilfe zur Begehung einer Straftat, die den Menschenhandel betrifft, oder der Versuch einer solchen Straftat wirksam, angemessen und abschreckend sein muss und mit einer Übergabe verbunden sein kann. Diese Bestimmungen wurden von allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Was das Strafmaß betrifft, so sehen die Mitgliedstaaten für Personen, die sich der Anstiftung oder Beihilfe zu einer solchen Straftat oder eines entsprechenden Versuchs schuldig gemacht haben, dieselbe Freiheitsstrafe wie für den Hauptschuldigen vor, wobei eine Milderung des Strafmaßes möglich ist, oder sie sehen ein bestimmtes Strafmaß vor. Alle Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit einer Übergabe bei einer der in Artikel 3 aufgeführten Straftaten vor.

#### **2.1.4. Verantwortlichkeit juristischer Personen (Artikel 5)**

Nach Artikel 5 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass juristische Personen für Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 verantwortlich gemacht werden können; ferner werden die Position oder Handlungsbefugnis des Täters in Bezug auf die juristische Person aufgeführt, die eine Verantwortlichkeit der juristischen Person nach sich zieht.

Alle Mitgliedstaaten sehen eine straf- oder verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen für verschiedene Arten von Handlungsbefugnissen und Positionen des Täters vor, die eine Haftung bewirken. Einige Mitgliedstaaten (**LT, MT und UK (Schottland)**) sehen bestimmte Vorschriften vor, die die Verantwortlichkeit von Unternehmen für Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel betreffen, während sich alle anderen auf allgemeine Bestimmungen für die Unternehmenshaftung bei Straftaten stützen. Alle Mitgliedstaaten sehen die Verantwortlichkeit juristischer Personen nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a bis c vor; **EL, CY, LT, MT, PL und SK** setzten den Artikel buchstabengetreu um. Nach Artikel 5 Absatz 2 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass juristische Personen verantwortlich gemacht werden, wenn eine in den Artikeln 2 und 3 aufgeführte Straftat aufgrund mangelnder Kontrolle oder Überwachung durch eine Person begangen wurde, die eine der in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a bis c genannte Befugnis innehatte. Eine solche Verantwortlichkeit ist in fast allen Mitgliedstaaten ausdrücklich vorgesehen, in Bezug auf **LU** ist keine schlüssige Bewertung möglich. Artikel 5 Absatz 3, nach dem die Verantwortlichkeit einer juristischen Person die strafrechtliche Verfolgung einer natürlichen Person wegen derselben Straftat nicht ausschließt, wird in allen Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Gemäß Artikel 5 Absatz 4 schließt der Begriff „juristische Person“ Staaten oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer hoheitlichen Rechte sowie öffentlich-rechtliche internationale Organisationen aus. Aus den vorliegenden Informationen geht hervor, dass keiner der Mitgliedstaaten derartige Körperschaften des öffentlichen Rechts

oder Organisationen in den Begriff „juristische Person“ (oder ähnliche im jeweiligen einzelstaatlichen Recht verwendete Begriffe) einschließt.

### **2.1.5. Sanktionen gegen juristische Personen (Artikel 6)**

Nach Artikel 6 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, gegen im Sinne von Artikel 5 verantwortliche juristische Personen wirksame, angemessene und abschreckende Strafen vorzusehen. Die Mitgliedstaaten haben verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen festgelegt, die explizit auf juristische Personen anzuwenden sind. In den Mitgliedstaaten gelten unterschiedliche Mindest- und Höchstgeldstrafen. Nach Artikel 6 können die Mitgliedstaaten auch andere, optionale Sanktionen vorsehen. Aus den vorliegenden Informationen geht hervor, dass die meisten Mitgliedstaaten<sup>9</sup> mit Ausnahme von **DE**, **IE** und **UK** mindestens eine weitere Sanktion eingeführt haben.

### **2.1.6. Beschlagnahme und Einziehung (Artikel 7)**

Nach Artikel 7 ist von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass ihre zuständigen Behörden berechtigt sind, die Tatwerkzeuge für die Begehung von und Erträge aus Straftaten im Sinne der Artikel 2 und 3 zu beschlagnahmen und einzuziehen. Alle Mitgliedstaaten haben einzelstaatliche Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmung getroffen. Während einige Mitgliedstaaten (**BE**, **EL**, **ES**, **FR**, **CY** und **UK (England/Wales)**) spezifische Bestimmungen für die Beschlagnahme und Einziehung in Verbindung mit Menschenhandelsdelikten vorsehen, scheinen sich alle übrigen Mitgliedstaaten auf allgemeine strafrechtliche Vorschriften zur Beschlagnahme und Einziehung zu stützen, die für sämtliche Straftaten, einschließlich des Menschenhandels, gelten.

### **2.1.7. Verzicht auf Strafverfolgung oder Straffreiheit der Opfer (Artikel 8)**

Gemäß Artikel 8 sind von den Mitgliedstaaten die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis haben, Opfer von Menschenhandel wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie einer solche Straftat ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen. Nach der Richtlinie

---

<sup>9</sup> Beispiele: Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen (BE, CZ, EL, ES, HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT); vorübergehendes oder ständiges Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit (BE, CZ, EL, ES, FR, HR, IT, CY, HU, MT, LT, LV, AT, PL, PT, RO, SI, SE); richterliche Aufsicht (CY, ES, FR, IT, MT, PT und RO); richterlich angeordnete Auflösung (BE, EL, ES, FR, HR, CY, HU, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SI) oder vorübergehende oder endgültige Schließung von Einrichtungen, die zur Begehung der Straftat genutzt wurden (BE, ES, FR, LT, LU, CY, MT, PT und RO). Einige Mitgliedstaaten (BE, CZ, FR, PT und RO) haben sich entschieden, zusätzlich zu Geldsanktionen und den vorstehend aufgeführten optionalen Strafen den Beschluss oder das Urteil, in dem die juristische Person der Straftat für schuldig befunden wurde, öffentlich bekanntzugeben.



bleibt es den zuständigen Behörden überlassen, auf nationaler Ebene eine Regelung zum möglichen Verzicht auf Strafverfolgung oder zur Straffreiheit zu treffen.

Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, um ihren nationalen Behörden diese Möglichkeit zu bieten. Einige Mitgliedstaaten (**BG, EL, ES, CY, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK** und **UK**) sehen für Opfer von Menschenhandel ausdrücklich den Verzicht auf Strafverfolgung vor, während andere den Verzicht auf die strafrechtliche Verfolgung von Personen vorsehen, die gezwungen, genötigt oder durch Bedrohung veranlasst wurden, eine Straftat zu begehen (**HU, IT, PL, PT, SE** und **SI**). Die für **CZ** und **HR** vorliegenden Informationen sind nicht aussagekräftig.

### **2.1.8. Ermittlung und Strafverfolgung (Artikel 9)**

Artikel 9, in dem Maßnahmen für die Ermittlung und Strafverfolgung von Menschenhandel vorgesehen sind, wurde von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten umgesetzt.

In Bezug auf Absatz 1 ist in keinem der Mitgliedstaaten eine Beschwerde für die Einleitung entsprechender Ermittlungen erforderlich, und der Widerruf der Aussage eines Opfers hat keinen Einfluss auf die Fortsetzung des Strafverfahrens oder die Strafverfolgung.

Gemäß Absatz 2 sind von den Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit Menschenhandel während eines hinreichend langen Zeitraums, nachdem das Opfer die Volljährigkeit erreicht hat, strafrechtlich verfolgt werden kann. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen über eine solche Bestimmung, für **IE** und **HR** liegen keine aussagekräftigen Informationen vor.

Im Einklang mit Artikel 9 Absatz 3 haben alle Mitgliedstaaten entweder in Form von Rechtsvorschriften oder unverbindlichen Regelungen wie nationalen Aktionsplänen, Strategien oder Programmen Maßnahmen für die Schulung von Personen/Diensten getroffen, die für strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung von Menschenhandelsdelikten zuständig sind.

Alle Mitgliedstaaten haben Maßnahmen getroffen, um sicherzustellen, dass den für die Ermittlung oder strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsdelikten zuständigen Personen, Stellen oder Diensten effiziente Ermittlungsinstrumente zur Verfügung stehen (Artikel 9 Absatz 4). Zu den von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Ermittlungsinstrumenten gehören die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs (**BE, BG, DE, EE, EL, FI, HR, IT, MT, NL, AT, PL, RO, SI, SE** und **UK**<sup>10</sup>); die verdeckte Überwachung (**BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK** und **UK**<sup>11</sup>); die Überwachung von Kontenbewegungen und sonstige Finanzermittlungen (**BE, FR, HR, HU,**

---

<sup>10</sup> England/Wales, Nordirland und Schottland.

<sup>11</sup> England/Wales, Nordirland und Schottland.

**IT, AT, PL, PT, RO, SI, FI** und **UK**) sowie die elektronische Überwachung und ähnliche Maßnahmen (**BE, BG, CZ, DE, EL, FR, HR, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE** und **UK**).

### **2.1.9. Gerichtliche Zuständigkeit (Artikel 10)**

Artikel 10 Absatz 1 betrifft Situationen, in denen die Mitgliedstaaten ihre gerichtliche Zuständigkeit für Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 begründen müssen. In Artikel 10 Absatz 2 wird eine Reihe weiterer fakultativer Gründe für die gerichtliche Zuständigkeit aufgeführt, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann. Artikel 10 Absatz 3 betrifft die strafrechtliche Verfolgung der Straftaten im Sinne der Artikel 2 und 3, die außerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats begangen wurden, und sieht vor, dass „jeder Mitgliedstaat ... in Fällen nach Absatz 1 Buchstabe b und fakultativ in Fällen nach Absatz 2 die Maßnahmen (trifft), die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass seine gerichtliche Zuständigkeit nicht an eine der folgenden Bedingung geknüpft ist: a) die Straftat ist an dem Ort, an dem sie begangen wurde, strafbar oder b) die Strafverfolgung kann nur nach einem Bericht des Opfers an dem Ort, an dem die Straftat begangen wurde, oder einer Anzeige durch den Staat, in dem sich der Ort der Begehung der Straftat befindet, eingeleitet werden“.

Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um ihre gerichtliche Zuständigkeit in Fällen zu begründen, in denen die Straftat ganz oder teilweise in ihrem Hoheitsgebiet begangen wird. Diese Bestimmung wurde von allen Mitgliedstaaten umgesetzt; im Fall von **HR, CY, LV** und **SI** ist jedoch unklar, ob die gerichtliche Zuständigkeit auch für Straftaten begründet wird, die teilweise im Hoheitsgebiet des Landes begangen werden.

Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um ihre gerichtliche Zuständigkeit in Fällen zu begründen, in denen es sich bei dem Straftäter um einen ihrer Staatsangehörigen handelt. Alle Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmung getroffen.

In Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben a bis c werden einige fakultative Gründe für die gerichtliche Zuständigkeit aufgeführt, von denen die meisten Mitgliedstaaten mindestens einen in Anspruch nehmen. Für **BG, DE** und **FR** konnten keine fakultativen Gründe für die gerichtliche Zuständigkeit festgestellt werden.

Hinsichtlich Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a kann festgestellt werden, dass die meisten Mitgliedstaaten diese Bestimmung in nationales Recht umgesetzt haben und bei der Begründung der gerichtlichen Zuständigkeit nach Artikel 10 Absatz 1 keine derartige Bedingung vorsehen. In **EE, NL, PT** und **RO** wird die gerichtliche Zuständigkeit (nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b) allerdings nur dann begründet, wenn die Straftat an dem Ort, an dem sie begangen wird, strafbar ist.

Hinsichtlich Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe b, in dem festgelegt ist, dass die gerichtliche Zuständigkeit auf der Grundlage des Territorial- und des Täterprinzips nicht an die Bedingung geknüpft ist, dass die Strafverfolgung nur nach einem Bericht des Opfers an dem Ort, an dem die Straftat begangen wurde, oder einer Anzeige durch den Staat, in dem sich der Ort der Begehung der Straftat befindet, eingeleitet werden kann, sieht keiner der Mitgliedstaaten eine solche Bedingung vor. Folglich wurde die Richtlinie im Hinblick auf die obligatorischen Gründe für die gerichtliche Zuständigkeit nach Artikel 10 Absatz 1 von allen Mitgliedstaaten umgesetzt.

## **2.2. Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen für Opfer**

### **2.2.1 Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels (Artikel 11)**

Artikel 11 enthält eine Reihe von Verpflichtungen, die die Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels betreffen und Maßnahmen zur Identifizierung einschließen. Die in diesem Artikel vorgesehenen Maßnahmen sind häufig nicht nur Bestandteil von Rechtsakten, sondern auch von nationalen Aktionsplänen, Strategien und Programmen. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat die verschiedenen Bestimmungen des Artikels umgesetzt, wenngleich einige Aspekte, die die Umsetzung der Absätze 2 und 7 betreffen, eine eingehendere Prüfung erfordern.

Was Artikel 11 Absatz 2 betrifft, so ist lediglich in der Hälfte der Mitgliedstaaten eindeutig vorgeschrieben, dass eine Person Unterstützung und Betreuung erhält, sobald den zuständigen Behörden Hinweise oder berechtigte Gründe zu der Annahme vorliegen, dass die Person ein Opfer des Menschenhandels ist (**BG, EE, ES, FR, CY, IE, LT, LU, NL, RO, SK, FI** und **UK**). Einige Mitgliedstaaten verweisen im Rahmen der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 2 auch auf eine Liste von Indikatoren zur Identifizierung einer Person als Opfer anhand „berechtigter Gründe“ (**BG, LT, LU** und **RO**).

Einen besonders wichtigen Aspekt der Richtlinie stellt, wie in Artikel 11 Absatz 3 festgelegt ist, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten dar sicherzustellen, dass die Unterstützung und Betreuung eines Opfers nicht von dessen Bereitschaft, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung oder beim Gerichtsverfahren zu kooperieren, abhängig gemacht wird. Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmung getroffen, die von **CY, MT** und **UK (Gibraltar, Schottland und Nordirland)** fast buchstabengetreu in die Rechtsvorschriften übernommen wurde. Für **BE** liegen keine schlüssigen Informationen darüber vor, ob die bedingungslose Unterstützung und Betreuung für alle Opfer unabhängig von ihrer Nationalität gilt. In **SK** ist es offenbar so, dass ein Opfer aus dem Unterstützungsprogramm entlassen werden kann, wenn dessen Anwesenheit für die Zwecke von Strafverfahren nicht erforderlich ist.

In den meisten Fällen ist in den nationalen Rechtsvorschriften keine Bedingung enthalten, in der die Bereitschaft des Opfers zur Mitarbeit bei den strafrechtlichen Ermittlungen vorgeschrieben ist (**AT, BG, CZ, EL, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI** und **UK (England/Wales)**). Einige Mitgliedstaaten wie **EE, ES, FR, IE, CY, MT, RO** und **UK (Schottland, Nordirland und Gibraltar)** sehen eindeutig vor, dass eine Mitarbeit für die Unterstützung der Opfer nicht erforderlich ist. In den meisten einzelstaatlichen Maßnahmen kam die Umsetzung auch durch Vorschriften zur Umsetzung von Richtlinie 2004/81/EG<sup>12</sup> im Hinblick auf Opfer des Menschenhandels, die Drittstaatsangehörige sind, zum Ausdruck. Die Mitgliedstaaten legten nach Artikel 11 Absatz 4 in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen unterschiedliche Verfahren<sup>13</sup> für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern fest.

Die Mindestanforderungen nach Artikel 11 Absatz 5 in Bezug auf Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen für Opfer haben auf unterschiedliche Weise ihren Niederschlag gefunden, z. B. in Form einer buchstabengetreuen Übernahme der Richtlinienbestimmung in nationales Recht (**CY, MT, UK (Gibraltar)**) oder durch die Aufteilung auf die Bestimmungen unterschiedlicher Rechtsakte (**BE, BG, EL, ES, FR, HU, IT, LV, LT, NL, AT, PL, PT, RO, SI** und **SK**) oder in Form von Auffangregelungen, mit denen andere Arten der Unterstützung sichergestellt werden (**BG, ES, HR, RO**). Die einzelnen Länder stellen auf unterschiedliche Weise sicher, dass Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen zur bereitgestellt werden, nachdem die Opfer über die Maßnahmen aufgeklärt wurden und ihr Einverständnis dazu gegeben haben.

Artikel 11 Absatz 6 über die im Rahmen der Unterstützung und Betreuung bereitzustellenden Informationen hat Eingang in die nationalen Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten gefunden (**BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, PL, PT, RO, SK, FI** und **UK**). Nach den vorliegenden Informationen stellen die letztgenannten Länder nicht sicher, dass die Opfer Informationen erhalten, die eine Bedenk- und Erholungszeit nach Richtlinie 2004/81/EG sowie die Möglichkeit der Gewährung internationalen Schutzes und

---

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> Im Hinblick auf Artikel 11 Absatz 4 ziehen die meisten Mitgliedstaaten zum Zweck der Erkennung von Opfern des Menschenhandels die Zusammenarbeit zwischen zuständigen staatlichen Behörden, lokalen öffentlichen Einrichtungen und privaten Körperschaften wie NRO, Unterkünfte und sonstige staatlich anerkannte und eingetragene Vereinigungen, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern in Kontakt kommen, in Betracht. Im Allgemeinen wird in den nationalen Umsetzungsmaßnahmen hervorgehoben, dass Behörden verpflichtet sind, Fälle von Menschenhandel zu melden, wobei eine solche Meldung durch jedermann erfolgen kann. Die Stärkung der vorausschauenden und frühzeitigen Erkennung von Opfern und die zügige Bereitstellung von Informationen und Unterstützung für Opfer stellen wichtige Ziele der nationalen Aktionspläne, Strategien und Programme dar. Letztere enthalten in vielen Fällen Leitlinien für Identifizierungsverfahren. Gewöhnlich besteht das Identifizierungsverfahren aus mehreren Abschnitten. In den nationalen Instrumenten von BG, FR, LU, CY, MT und SI wird für die Zwecke der Opferidentifizierung konkret auf eine Liste von Indikatoren verwiesen. Einige nationale Verfahren umfassen zudem die Erarbeitung von Handbüchern, Leitlinien und Empfehlungen für die Identifizierung von Opfern (CZ, EE, ES, LV, LT, CY, MT, SI, SE). Nach dem Recht von BE gelten die nationalen Verfahren nur für nichtbelgische Opfer.

der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach Richtlinie 2004/83/EG bzw. Richtlinie 2005/85/EG umfassen. Außer in **CY, MT und UK (Gibraltar)**, wo diese Anforderung fast wortwörtlich übernommen wurde, ist sie im Wesentlichen implizit in Bestimmungen zu den Verfahren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige enthalten. Am häufigsten ist in den nationalen Maßnahmen die allgemeine Pflicht zur Information von Ausländern und nicht konkret zur Information von Opfern des Menschenhandels vorgesehen. Nach den der Kommission vorliegenden Informationen ist die Pflicht zur Information über eine Bedenk- und Erholungszeit eindeutig in den Rechtsvorschriften von **EE, ES, FI, FR, IE, CY, LT, LU, MT, PT, SK und UK (Gibraltar)** vorgesehen.

Die in der Richtlinie enthaltene Auflage zur Information über internationalen Schutz und die Flüchtlingseigenschaft ist eindeutig im nationalen Recht von **BG, EE, IT, CY, MT, PL, SK und UK (Gibraltar)** verankert. **BG** und **SK** gehen konkret auf Opfer des Menschenhandels ein.

Die Bereitstellung von Informationen über internationalen Schutz in **HU, IE, NL** und **SE**, über eine Bedenkzeit in **IT** oder zu beiden Aspekten in **BE, LV** und **SI** könnte eine eingehendere Überprüfung erforderlich machen.

Die Mitgliedstaaten setzten Artikel 11 Absatz 6 durch Rechtsvorschriften (**EE, EL, FI, HU, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SK und SE**) oder mittels Rechtsvorschriften in Kombination mit unverbindlichen Regelungen (**BE, BG, CZ, ES, FR, IE, HR, AT, SI und UK**) um. Zudem ist die Anforderung der Richtlinie in einigen Mitgliedstaaten Bestandteil von Rechtsakten, die konkret den Menschenhandel betreffen (**CY**), von Rechtsakten mit einem allgemeinen Anwendungsbereich (**EE, EL, HU, IT, AT, PL, PT, SE**) oder von beiden Arten von Rechtsakten (**BE, BG, CZ, ES, FR, IE, HR, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK, FI**).

Eine weitere Überprüfung erfordert die Umsetzung der Bestimmung in Artikel 11 Absatz 7, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Opfern mit besonderen Bedürfnissen besondere Beachtung zu schenken, ganz gleich, ob sich diese Bedürfnisse aus einer Schwangerschaft, ihrem Gesundheitszustand, einer Behinderung, einer geistigen oder psychischen Störung oder aus anderen schwerwiegenden Formen der psychologischen, körperlichen oder sexuellen Gewalt, denen sie ausgesetzt waren, herleiten. Ausgehend von den vorliegenden Informationen wurden Unterschiede in Bezug auf die Umsetzung dieser Anforderung festgestellt.

### **2.2.2 Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlungen und Strafverfahren (Artikel 12)**

In Artikel 12 ist eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlungen und Strafverfahren aufgeführt. Zwar wurde der Artikel von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten umgesetzt, doch erfordern einige Aspekte, die die Umsetzung der Absätze 2 und 4 betreffen, eine eingehendere Prüfung.

Die in Artikel 12 vorgesehenen Bestimmungen wurden hauptsächlich in das nationale Strafverfahrensrecht umgesetzt, während einige Mitgliedstaaten sie in spezifische Rechtsakte zur Bekämpfung des Menschenhandels (**EL, LU, CY, NL, RO, SK, FI** und **UK**) oder Rechtsakte zum Schutz der Opfer von Straftaten (**CZ, ES** und **PT**) aufgenommen haben.

Wie in Artikel 12 Absatz 1 vorgesehen, stellen alle Mitgliedstaaten<sup>14</sup> sicher, dass die in ihren Rechtsvorschriften genannten Schutzmaßnahmen zusätzlich zu den im Rahmenbeschluss 2001/220/JI (jetzt Richtlinie 2012/29/EU<sup>15</sup>) festgelegten Rechten angewandt werden.

Artikel 12 Absatz 2, demzufolge die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Opfern von Menschenhandel unverzüglich und in Fällen, in denen das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, unentgeltlich Zugang zu Rechtsberatung sowie zu rechtlicher Vertretung, auch zum Zweck der Geltendmachung einer Entschädigung, zu gewähren, schlägt sich im nationalen Recht der meisten Mitgliedstaaten nieder (**BG, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, CY, LV, LT, MT, AT, PT, SI, SK, FI, SE** und **UK**). Die meisten Mitgliedstaaten bieten Personen, die nicht über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen, die Möglichkeit des unentgeltlichen Rechtsbeistands. **EL, HR, LV** und **SE** gehen einen Schritt weiter und gewähren einen solchen Beistand unabhängig von der finanziellen Lage eines Opfers unentgeltlich. Was die Anforderung des „unverzüglichen“ Zugangs zu rechtlicher Vertretung und Rechtsberatung betrifft, so findet diese Bedingung in den jeweiligen Rechtsvorschriften von **EE, ES, MT** und **UK (Gibraltar)** explizit ihren Niederschlag. Was darüber hinaus den Umfang des Zugangs zu rechtlicher Vertretung betrifft, so sind die Angaben für **IT** und **LU** nicht schlüssig und bedürfen gegebenenfalls einer eingehenderen Untersuchung.

Hinsichtlich Artikel 12 Absatz 3 stellen alle Mitgliedstaaten sicher, dass Opfer von Menschenhandel auf der Grundlage einer individuellen Risikoabschätzung angemessen geschützt werden, unter anderem indem sie Zugang zu Zeugenschutzprogrammen erhalten.

In Absatz 4 wird eine Reihe von Vorgehensweisen und Situationen aufgeführt, die bei strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren vermieden werden sollten, wie nicht erforderliche Wiederholungen von Vernehmungen, Sichtkontakt zwischen Opfern und Beschuldigten, Zeugenaussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen und nicht erforderliche Fragen zum Privatleben. Die meisten Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmung getroffen, da jedoch einige Verfahren in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht explizit erfasst sind, muss die Kommission die praktische Durchführung dieser Bestimmung gegebenenfalls eingehender untersuchen.

---

<sup>14</sup> CZ, PT und UK (Gibraltar), die Artikel 12 Absatz 1 ausdrücklich umgesetzt haben.

<sup>15</sup> Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (ABl. L 315 vom 14.11.2012).

### **2.2.3 Allgemeine Bestimmungen über Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen für Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind (Artikel 13)**

In Artikel 13 ist festgelegt, dass für Opfer im Kindesalter besondere Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen zu treffen sind, die dem Wohl des Kindes Rechnung tragen. Die meisten Bestimmungen wurden von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten umgesetzt. Ein wichtiger Grundsatz der Richtlinie ist die Einstufung als Kind. Trotzdem wirft die Umsetzung von Absatz 2, in dem Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen für Opfer vorgesehen sind, deren Alter unbekannt ist und die aber als Kinder eingestuft werden können, im Fall von **LT, IT, BE, CZ, FI, FR, HU, IE, LV, NL, AT, PL, RO, SE** und **SI** Probleme auf.

### **2.2.4 Unterstützung und Betreuung von Kindern, die Opfer sind (Artikel 14)**

Nach Artikel 14 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, besondere Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen für Kinder zu treffen, die Opfer des Menschenhandels sind. Die meisten Mitgliedstaaten (**BG, CZ, EE, ES, FR, CY, HU, LT, PT, RO, SK** und **UK**) nehmen allgemein Bezug auf Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen, die Beratung, soziale Unterstützung sowie den Zugang zu Gesundheitsdiensten und eine geeignete Unterbringung umfassen. Andere Mitgliedstaaten (**HR, IT, LU, AT** und **SI**) verweisen auf spezielle psychologische und medizinische Unterstützungsmaßnahmen, die Aufnahme in das Sozialfürsorgesystem (**HR**), die Ausstellung eines befristeten Aufenthaltstitels (**SI**) und die Einrichtung von Kinderschutzgruppen in Krankenhäusern (**AT**). Diese Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen sollten nach einer Einzelbewertung des Opfers im Kindesalter eingeleitet werden. Die von einigen Mitgliedstaaten (**BE, EL, LV** und **PL**) getroffenen Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen gelten für alle Opfer. Es lässt sich nur schwer einschätzen, ob den besonderen Bedürfnissen von Opfern im Kindesalter ausreichend Rechnung getragen wird, einschließlich des Zugangs zu Bildung für Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, und Kinder von Opfern; die Kommission dies eingehender untersuchen.

In Artikel 14 Absatz 1 ist festgelegt, dass Kinder mit diesen Maßnahmen „kurz- und langfristig“ unterstützt und betreut werden sollten: Lediglich **FR** verweist ausdrücklich auf die Dauer von Betreuungsmaßnahmen, während die anderen Mitgliedstaaten derartige Maßnahmen ohne Angabe konkreter Fristen für einen „*angemessenen Zeitraum*“ vorzusehen scheinen.

Nach Artikel 14 Absatz 2 ist in Fällen, in denen die Träger der elterlichen Verantwortung aufgrund eines Interessenkonflikts nicht für das Wohl eines Kindes sorgen können, ein Vormund oder ein Vertreter für das Kind, das Opfer von Menschenhandel ist, einzusetzen, sobald das Kind identifiziert ist. Diese Bestimmung wird von allen Mitgliedstaaten berücksichtigt: Einige wenige Mitgliedstaaten (**CY, NL** und **UK**) beschlossen für diesen

Zweck spezifische Vorschriften, während die anderen im Rahmen allgemeiner Regelungen sicherstellen, dass ein Vormund oder Vertreter eingesetzt wird.

In Artikel 14 Absatz 3 ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten, sofern dies angemessen und möglich ist, auch Maßnahmen zur Unterstützung und Betreuung der Familie eines Opfers im Kindesalter treffen, sofern sich diese in ihrem Hoheitsgebiet aufhält. Die Hälfte der Mitgliedstaaten (**BG, ES, CY, LT, LU, MT, PL, PT, SI, SK, FI, SE, und UK**) sieht spezifische Maßnahmen für die Familien von Opfern im Kindesalter vor.<sup>16</sup>

### **2.2.5 Schutz von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, bei Strafermittlungen und Strafverfahren (Artikel 15)**

Gemäß Artikel 15 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, bei Strafermittlungen und Strafverfahren zu treffen. In allen Mitgliedstaaten scheint das nationale Recht Bestimmungen im Einklang mit Artikel 15 Absatz 1 zu enthalten, um sicherzustellen, dass in den Fällen, in denen die Träger der elterlichen Verantwortung ein Kind aufgrund eines Interessenkonflikts nicht vertreten dürfen, für die strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren ein Vertreter des Kindes, das Opfer von Menschenhandel ist, benannt wird. Das in Absatz 2 für Opfer im Kindesalter vorgesehene Recht auf Rechtsberatung und rechtliche Vertretung wird in der Regel von allgemeinen straf- und zivilrechtlichen Vorschriften abgedeckt, die für jedermann, einschließlich Erwachsener und Kinder, gelten.

Die in Artikel 15 Absatz 3 Buchstaben a bis f aufgeführten spezifischen Schutzmaßnahmen werden von den Mitgliedstaaten hauptsächlich im Rahmen allgemeiner Bestimmungen des Strafverfahrensrechts oder von Gesetzen zum Schutz der Opfer von Straftaten allgemein berücksichtigt. Obwohl im Strafverfahrensrecht allgemeine Bestimmungen und Maßnahmen zum Schutz der Opfer von Straftaten vorgesehen sind, scheint es an spezifischen Maßnahmen für Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, zu mangeln. Spezifische nationale Maßnahmen für Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, konnten im Fall von **EL, CY, LV, NL, MT, RO, und UK** festgestellt werden. Diese Bestimmung könnte eine eingehendere Prüfung erforderlich machen, da einige Mitgliedstaaten offenbar sämtliche oder einige der Schutzmaßnahmen lediglich auf Kinder im Alter bis zu 14 Jahren (**DE, EE, IE, LV, AT, RO**) oder 15 Jahren (**PL**) anwenden, während in Artikel 2 Absatz 6 der Richtlinie festgelegt ist, dass der Begriff Kind Personen im Alter von unter 18 Jahren bezeichnet.

---

<sup>16</sup> Diese Maßnahmen unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Sie umfassen den Zugang zu sozialen Diensten (BG, LT, PL und SK), Unterstützung bei der Kinderbetreuung durch den erforderlichen Zugang zu den entsprechenden Diensten für Familien (FI und UK (England/Wales, Nordirland und Schottland)), die Bereitstellung von Informationen, rechtlicher Vertretung sowie Unterstützungsleistungen für Familien und gegebenenfalls von finanzieller Unterstützung (PT), Zugang zu derselben Art von Informationen wie für das Opfer (CY), psychologische, soziale und bildungsbezogene Unterstützung (LU und MT) oder Förderung und Hilfe (SE).



Im Einklang mit Artikel 15 Absatz 4 stellt die Mehrzahl der Mitgliedstaaten sicher, dass bei strafrechtlichen Ermittlungen wegen eines Menschenhandelsdelikts sämtliche Vernehmungen eines Opfers oder Zeugen im Kindesalter auf Videoband aufgenommen und diese Aufnahmen als Beweismaterial in Gerichtsverhandlungen verwendet werden können.<sup>17</sup> Diese Bestimmung wird von den Mitgliedstaaten überwiegend in ihrem Strafverfahrensrecht berücksichtigt. Jene Fälle, in denen Einschränkungen aufgrund des Alters von Minderjährigen vorgesehen sind, erfordern Aufmerksamkeit.

Artikel 15 Absatz 5, mit dem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass bei Strafverfahren spezifische Schutzmaßnahmen angeordnet werden können, wird in erster Linie durch allgemeine Maßnahmen im Rahmen des Strafverfahrensrechts Rechnung getragen. Die meisten Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Vernehmung minderjähriger Opfer oder Zeugen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet, allerdings gelten in einigen Mitgliedstaaten dafür besondere Bedingungen. In den meisten Mitgliedstaaten ist generell vorgesehen, dass die Vernehmung von Opfern im Kindesalter im Gerichtssaal stattfinden kann, ohne dass das Opfer im Gerichtssaal anwesend ist, insbesondere durch Einsatz geeigneter Kommunikationstechnologie, wobei diese Möglichkeit in einigen Mitgliedstaaten vom Alter der Minderjährigen abhängig gemacht wird.<sup>18</sup>

#### **2.2.6 Unterstützung, Betreuung und Schutz von unbegleiteten Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind (Artikel 16)**

Artikel 16 betrifft unbegleitete Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen zu treffen, die deren besonderen Bedürfnissen entsprechen. Mit derartigen Maßnahmen sollte nicht nur dem Wohl von unbegleiteten Kindern Rechnung getragen, sondern auch eine dauerhafte Lösung für diese Kinder gefunden werden.

In einigen Mitgliedstaaten (**HU, IE, CY, AT, SK** und **FI**) existieren spezifische Maßnahmen für die medizinische und psychologische Betreuung sowie die Vertretung und Unterbringung von unbegleiteten Kindern, die Opfer von Straftaten sind, während in anderen (**BG, EE, HR, LV, PT, SI, UK**) offenbar allgemeinere Regelungen für unbegleitete Opfer im Kindesalter gelten. Zusätzlich zu den allgemeinen und für alle Kinder geltenden Vorschriften sehen **FR, LU** und **NL** eine begrenzte Anzahl von Maßnahmen vor, die konkret auf unbegleitete Kinder, die Opfer von Straftaten sind, zugeschnitten wurden.

Die meisten Mitgliedstaaten stellen sicher, dass für unbegleitete Opfer im Kindesalter spezifische Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen – wie medizinische und psychologische Betreuung und Zugang zu geeigneter Unterbringung – getroffen werden, die

---

<sup>17</sup> EE, CY, LU, MT und NL setzten Artikel 15 Absatz 4 buchstabengetreu um.

<sup>18</sup> Die festgestellten nationalen Maßnahmen scheinen sich auf Minderjährige unter 14 Jahren (HU und LV), unter 15 Jahren (FI und PL) oder unter 16 Jahren (MT) zu erstrecken.

dem Wohl des Kindes Rechnung tragen. Die meisten von ihnen sehen zudem Maßnahmen vor, mit denen für jedes einzelne Opfer im Kindesalter langfristige Stabilität und eine dauerhafte Lösung angestrebt wird. Im Fall von **EL, LV und SE** könnte bei einigen Anforderungen eine genauere Prüfung erforderlich sein.<sup>19</sup>

Nach Artikel 16 Absätze 3 und 4 ist von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass für unbegleitete Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, ein Vormund und ein Vertreter mit Verantwortung bei strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfahren bestellt werden. Diese Anforderung schlägt sich im nationalen Recht aller Mitgliedstaaten nieder.

### **2.2.7 Entschädigung der Opfer (Artikel 17)**

Nach Artikel 17 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass Opfer von Menschenhandel Zugang zu bestehenden Regelungen für die Entschädigung der Opfer von vorsätzlich begangenen Gewalttaten erhalten. Sämtliche Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit für eine solche Entschädigung vor, auf die alle Opfer unabhängig von ihrer Nationalität Anspruch haben. In **SI** wird die Entschädigung offenbar für Opfer bereitgestellt, die slowenische Staatsbürger oder EU-Bürger sind.

Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen Unterschiede in Bezug auf die Art der Entschädigung und die Verfahren für deren Gewährung, wobei sich die Entschädigung im Allgemeinen auf die Übernahme der Kosten für medizinische und psychologische Behandlung, Einkommensausfall, Anwaltsgebühren und die Übernahme der Bestattungskosten erstreckt. Einige Mitgliedstaaten (**AT, SK, FI** und **UK**) sehen auch eine Entschädigung für immaterielle Schäden wie körperliches und psychisches Leid vor.

Was die Verfahren zur Erlangung einer Entschädigung betrifft, so sehen viele Mitgliedstaaten (**BG, CZ, ES, IE, LT, MT, NL, PT** und **SE**) ein duales System vor, bei dem ein Opfer im Rahmen des Strafverfahrens eine Zivilklage auf Schadenersatz gegen den Täter erheben kann; ist eine umfassende Entschädigung des Opfers auf diesem Weg nicht möglich, so besteht immer noch die Möglichkeit einer Schadenersatzleistung durch den Staat.

In anderen Mitgliedstaaten (**EE, EL, HU, LV, PL, RO, SK** und **UK**) gelten besondere Regelungen für die Entschädigung von Opfern von Straftaten (einschließlich Gewalttaten) oder die Entschädigung für Verletzungen, die durch derartige Straftaten verursacht wurden. In **BE, FR** und **HR** wurde ein Sonderfonds für die Opfer von Gewalttaten eingerichtet, aus dem der Staat Opfern eine Entschädigung gewährt.

---

<sup>19</sup> In den nationalen Rechtsvorschriften Griechenlands ist den vorliegenden Informationen zufolge keine Einzelprüfung von Opfern im Kindesalter nach der anfänglichen Identifizierung vorgesehen; in Lettland scheinen die nationalen Maßnahmen für Opfer im Allgemeinen zu gelten, und es existieren offenbar keine spezifischen Regelungen zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse und des Wohls von unbegleiteten Kindern.

### **2.3 Prävention (Artikel 18)**

Nach Artikel 18 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um der Nachfrage, die jegliche Form von Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel begünstigt, entgegenzuwirken und diese zu schwächen.

Die in diesem Artikel vorgesehenen Maßnahmen sind häufig nicht Bestandteil von Rechtsakten, sondern von nationalen Aktionsplänen, Strategien und Programmen.

In Absatz 1 ist festgelegt, dass von den Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen wie Ausbildung und Schulung zu treffen sind, während Absatz 2 insbesondere Informations- und Aufklärungskampagnen betrifft. Die meisten Mitgliedstaaten (**BE, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, CY, LT, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE** und **UK**) haben Aktionspläne beschlossen, die allgemeine Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen in Verbindung mit spezifischen Aufklärungsprojekten umfassen.

Gemäß Absatz 3 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die regelmäßige Schulung von Beamten, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, zu fördern. Alle Mitgliedstaaten haben Maßnahmen beschlossen, um die Schulung ihrer Beamten sicherzustellen. Die meisten Mitgliedstaaten beziehen sich allgemein auf Beamte, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, während einige andere ausdrücklich die Schulung von Einwanderungsbeamten (**BE, FR** und **LU**), Richtern (**AT, BE, BG, CZ, HU, LT, MT, PL, PT, SE** und **SI**), Staatsanwälten (**BG, CZ, EE, ES, HU, IT, LT, MT, NL, AT, PL, SI** und **SE**), Strafvollzugsbehörden (**EE, NL** und **PL**), Beamten der Gerichtspolizei (**ES**), Mitarbeitern verschiedener Ministerien (**BE, CY, ES, MT** und **SI**), Medienvertretern (**BG**), Arbeitsaufsichtsbeamten (**CZ, FR** und **SI**), an Auslandseinsätzen teilnehmenden Offizieren der Streitkräfte (**CZ**), Fachkräften im Gesundheitswesen (**FR, PT** und **SK**), Grenzkontrollbeamten (**HU, LT** und **PT**) sowie Sozialarbeitern und Mitarbeitern von Hilfsdiensten (**BG, HU, IT, LT, LU, MT, PT, SI** und **SK**) vorsehen.

Eine ausführlichere Bewertung der von den Mitgliedstaaten in Bezug auf Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie ergriffenen oder erwogenen Maßnahmen, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung der Opfer von Menschenhandel sind, als strafbare Handlung eingestuft werden soll, wird in einem gesonderten Bericht<sup>20</sup> vorgenommen.

### **2.4 Nationale Berichterstatter oder gleichwertige Mechanismen und Koordinierung der Strategie der Union zur Bekämpfung des Menschenhandels (Artikel 19 und 20)**

Nach Artikel 19 sind von den Mitgliedstaaten nationale Berichterstatter einzusetzen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen, die die Aufgabe haben, Entwicklungen zu bewerten,

---

<sup>20</sup> Siehe Fußnote 3.

die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen und statistische Daten zu sammeln. Im Einklang mit Erwägungsgrund 27 sollten nationale Berichtersteller oder gleichwertige Mechanismen von den Mitgliedstaaten „in der ihnen nach ihrer internen Organisation geeignet erscheinenden Weise und unter Berücksichtigung des Erfordernisses einer Mindeststruktur mit festgelegten Aufgaben“ eingeführt werden. Folglich bestehen hinsichtlich der nationalen Berichtersteller oder gleichwertiger Mechanismen Unterschiede in Bezug auf deren Status und deren Strukturen; so wurden von einigen Mitgliedstaaten nationale Berichtersteller oder gleichwertige Mechanismen eingesetzt, die von der Regierung unabhängig sind, während die große Mehrheit dieser Berichtersteller und Mechanismen Teil der staatlichen Verwaltung sind. Auf den Aspekt der Unabhängigkeit dieser Berichtersteller und Mechanismen wird in der Richtlinie nicht eingegangen, vielmehr werden darin ihre Aufgaben und Berichterstattungspflichten beschrieben.

Die meisten Mitgliedstaaten haben einen nationalen Berichtersteller eingesetzt, der die in diesem Artikel aufgeführten Aufgaben erfüllt; von einigen Mitgliedstaaten<sup>21</sup> wurde eine bestimmte Person benannt, von anderen eine Stelle<sup>22</sup>, während die übrigen Mitgliedstaaten einen gleichwertigen Mechanismus eingeführt haben. Gemäß Artikel 20 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels bei seinen Aufgaben zu unterstützen und dem Koordinator insbesondere die Informationen nach Artikel 19 zu übermitteln, anhand derer der Koordinator zu einer Berichterstattung über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels beiträgt, welche die Kommission alle zwei Jahre durchführt. Sämtliche Mitgliedstaaten sind dieser Verpflichtung nachgekommen und haben ihre Informationen für den ersten Bericht der Kommission über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels<sup>23</sup> übermittelt, der am 19. Mai 2016 angenommen wurde.

In den Umsetzungsmaßnahmen von **EL**, **IT**, **CY**, **LT** und **MT** ist explizit vorgesehen, dass dem Koordinator Informationen über die Bekämpfung des Menschenhandels übermittelt werden. Konkret ist der nationale Berichtersteller in **CY** verpflichtet, dem Koordinator die Informationen alle zwei Jahre bereitzustellen, während in **EL** ein jährlicher Bericht und in **IT** alle zwei Jahre ein Bericht vorzulegen ist.

Andere Mitgliedstaaten wie **BG**, **ES**, **FR**, **HU** und **RO** setzten Artikel 20 im Rahmen einer allgemeinen Verpflichtung zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden anderer Länder und mit internationalen Organisationen um. Bei den verbleibenden Ländern konnte vor allem anhand der dem nationalen Berichtersteller übertragenen allgemeinen Aufgaben auf eine Umsetzung geschlossen werden.

---

<sup>21</sup> BE, FR, HU, NL, PT und UK (Gibraltar).

<sup>22</sup> BG, CZ, EE, EL, ES, FI, HR, IT, CY, IE, LT, LU, LV, MT, AT, PL, RO, SI, SK, SE und UK (England/Wales, Nordirland und Schottland).

<sup>23</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2016) gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (COM(2016) 267 final).

### 3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie, der sich eine sinnvolle Durchführung anschließt, ist nicht nur obligatorisch, sondern auch notwendig, wenn bei der Bekämpfung des Menschenhandels wesentliche Fortschritte auf nationaler Ebene erzielt werden sollen. Letztlich geht es darum, im Leben der Opfer tatsächlich etwas zu bewirken und den Kampf gegen diese Straftat durch mehr Strafverfolgungen und Verurteilungen zu verstärken.

Die Umsetzung der Richtlinie wird von der Kommission proaktiv überwacht. Der vorliegende Bericht, der in Verbindung mit dem nach Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie vorzulegenden Bericht (COM(2016) 719) gelesen werden sollte, ist Teil des Prozesses, der die ordnungsgemäße Anwendung und Durchführung sicherstellt. Dieser Überblick verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten umfangreiche Anstrengungen zur Umsetzung dieses umfassenden Instruments unternommen haben.

Dennoch besteht beträchtliches Verbesserungspotenzial, insbesondere im Hinblick auf **spezifische Kinderschutzmaßnahmen, die Einstufung als Kind und die Feststellung des Alters eines Kindes, den Schutz vor und im Verlauf von Strafverfahren, den Zugang zu bedingungsloser Unterstützung, Entschädigung, Straffreiheit, Unterstützung und Betreuung von Familienangehörigen eines Opfers im Kindesalter sowie die Prävention.**

Die Kommission ist bereit, die Mitgliedstaaten weiter zu unterstützen, um eine zufriedenstellende Durchführung der Richtlinie sicherzustellen mit Blick auf: die Europäische Sicherheitsagenda<sup>24</sup>, der zufolge Menschenhandel als schwere und organisierte Kriminalität gilt, die aktuelle **Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016**<sup>25</sup>, in der die vollständige Umsetzung und Durchführung der Richtlinie gefordert wird, und den neuen politischen Rahmen für die Zeit nach 2016. Für bestimmte Vorschriften könnten erforderlichenfalls auch Leitlinien für die praktische Durchführung der Richtlinie erarbeitet werden.

**Die Kommission wird die Durchführung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten entsprechend ihren Befugnissen nach den Verträgen weiter beobachten und kann gegebenenfalls geeignete Maßnahmen einleiten, einschließlich der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, sofern erforderlich.**

---

<sup>24</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Europäische Sicherheitsagenda“ (COM(2015) 185 final).

<sup>25</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016“ (COM(2012) 286 final).