



Rat der  
Europäischen Union

127848/EU XXVII. GP  
Eingelangt am 23/01/23

Brüssel, den 11. Januar 2023  
(OR. en)

5215/23

DROIPEN 6  
COPEN 3  
JAI 22  
FREMP 4  
SOC 13  
CODEC 23

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 736 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (vierter Bericht)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 736 final.

Anl.: COM(2022) 736 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 19.12.2022  
COM(2022) 736 final

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

**Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (vierter  
Bericht)**

{SWD(2022) 429 final}

## 1. EINLEITUNG

Menschenhandel ist eine schwere Straftat und ein schwerwiegender Verstoß gegen die Grundrechte. Seine Bekämpfung gehört zu den Prioritäten der Europäischen Union.<sup>1</sup> Nach Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU<sup>2</sup> muss die Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels vorlegen. Ungeachtet der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte ist die Bedrohung nach wie vor hoch. In letzter Zeit wurde die Gefahr, dass Menschen ausgebeutet werden, durch massive Krisen weiter verschärft – insbesondere durch die COVID-19-Pandemie und Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine.

Der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität 2021<sup>3</sup> (EU SOCTA 2021) zufolge stellt der Menschenhandel einen Kernbereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU dar und dürfte in absehbarer Zukunft eine Bedrohung bleiben. Sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen ergriffen, um Menschenhandel zu verhüten, die Nachfrage zu schwächen, die den Menschenhandel begünstigt, das Geschäftsmodell der Menschenhändler zu zerschlagen, die Opfer zu schützen und zu unterstützen und der internationalen Dimension Rechnung zu tragen.

In diesem Bericht wird Folgendes berücksichtigt:

- die Beiträge, die von allen Mitgliedstaaten über das EU-Netz nationaler Berichtersteller oder gleichwertiger Mechanismen (NREM) eingereicht wurden;
- die Beiträge der Mitglieder der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels;
- die Beiträge von neun EU-Agenturen<sup>4</sup>;
- Berichte und andere Dokumente von Agenturen und Organen der EU und internationalen Organisationen.

Im Einzelnen werden in diesem Bericht i) die zentralen Muster und Herausforderungen der Bekämpfung des Menschenhandels aufgezeigt, ii) die wichtigsten der zwischen 2019 und 2022 ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels dargelegt und iii) die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>5</sup> enthaltenen statistischen Daten für den Zeitraum 2019 bis 2020 analysiert. Die im Bericht und in der

---

<sup>1</sup>Mitteilung der Kommission – Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025, [COM\(2021\) 171 final](#); Schlussfolgerungen des Rates vom 26. Mai 2021 zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität im EMPACT-Zyklus 2022–2025.

<sup>2</sup> Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1).

<sup>3</sup> Europol, 2021 EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, abrufbar unter: [Link](#).

<sup>4</sup> Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht und Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL), Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE), Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) und Asylagentur der Europäischen Union (EUAA).

<sup>5</sup> SWD(2022) 429.

Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthaltenen Daten wurden von Eurostat über die nationalen statistischen Stellen bei allen Mitgliedstaaten eingeholt.

## **2. HERAUSFORDERUNGEN UND TRENDS BEI DER BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS IN DER EU**

### **2.1. Jüngste Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel**

Im dritten Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels<sup>6</sup> wurden bereits die **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Menschenhandel** hervorgehoben. Nach Angaben von Europol werden die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie eine höhere Nachfrage nach Arbeitskräften zum Zwecke ihrer Ausbeutung nach sich ziehen. Organisationen der Zivilgesellschaft haben nachdrücklich darauf hingewiesen, dass bestimmte Personengruppen, wie beispielsweise Migranten ohne gültige Ausweispapiere, Saisonarbeitskräfte, Personen in prekären Arbeits- und Lebensverhältnissen sowie Prostituierte, von den im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen, einschließlich der Reisebeschränkungen, unverhältnismäßig stark betroffen waren. Infolgedessen sind diese Gruppen besonders gefährdet, Opfer von Menschenhändlern zu werden.

Die Pandemie hatte auch erhebliche Auswirkungen auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, insbesondere weil die physischen Kontakte zwischen Menschenhändlern, Opfern und Kunden zurückgingen und die Aktivitäten zunehmend im Internet stattfanden.<sup>7</sup> In diesem Sinne berichteten auch mehrere Mitgliedstaaten, dass sich die Prostitution infolge der COVID-19-Pandemie zunehmend von der Straße in Privatwohnungen, kurzfristig angemietete Wohnungen und Hotels<sup>8</sup> sowie ins Internet<sup>9</sup> verlagerte. Dadurch wurde es für die Strafverfolgungsbehörden und andere einschlägige Interessenträger schwieriger, mögliche Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung aufzuspüren und zu erreichen.

Die im Zuge der COVID-19-Pandemie verhängten Einschränkungen und die wiederholten Lockdowns trugen dazu bei, dass die Opfer noch stärker isoliert wurden, mitunter gemeinsam mit den Menschenhändlern. Dies gilt insbesondere für Opfer, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren konnten. Die Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft beobachteten Probleme bei der Erkennung der Opfer und ihrer Verweisung an Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzdienste (z. B. an Gesundheits-, Beratungs-, Verwaltungs- oder Rechtsberatungsdienste) sowie beim Zugang der Opfer zur Justiz. Darüber hinaus berichteten Interessenträger über zunehmende Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz, längere Strafverfahren aufgrund von Fernanhörungen sowie eine sinkende Zahl von Inspektionen der Arbeitsaufsichtsbehörden während der Pandemie.

---

<sup>6</sup> BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT – Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2020) gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, COM(2020) 661 final, und die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2020) 226 final.

<sup>7</sup> Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, [5th Annual Activity Report](#), 2021.

<sup>8</sup> Belgien, Frankreich, Kroatien, Österreich und Ungarn.

<sup>9</sup> Kroatien, Schweden, Slowakei und Slowenien.

Durch die COVID-19-Pandemie wurde die Verlagerung krimineller Aktivitäten in den **digitalen Raum** deutlich beschleunigt, insbesondere im Bereich des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, aber auch beim Menschenhandel zu anderen Zwecken. Menschenhändler nutzen in jeder Phase des Menschenhandels Technologien und das Internet (sowohl das Surface Web als auch das Darknet), d. h. bei der Anwerbung der Opfer (die oftmals über soziale Medien erfolgt), der Kommunikation zwischen Menschenhändlern, Opfern und Kunden, der Werbung für Dienstleistungen, der Organisation der Beförderung der Opfer sowie der Abwicklung der Zahlungen. Insbesondere Minderjährige sind mittlerweile stärker gefährdet, im Internet angeworben oder Opfer von Grooming zu werden. Der Einsatz von Technologien für die Begehung von Menschenhandelsdelikten stellt die Strafverfolgungs- und Justizbehörden vor erhebliche Probleme, da es den Straftätern auf diese Weise möglich ist, mehr potenzielle Opfer und Kunden zu erreichen, Opfer von einem Ort zum anderen zu befördern und ihren Aktivitäten aus der Ferne nachzugehen. Darüber hinaus profitieren die Menschenhändler von der zunehmenden Anonymität, die insbesondere durch verschlüsselte Kommunikationslösungen ermöglicht wird.<sup>10</sup>

Der Berichtszeitraum war zudem durch die **militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine** geprägt, die am 24. Februar 2022 begann und einen Massenzustrom von Menschen auslöste, die wegen des Krieges in die EU flohen und bei denen es sich zu 90 % um Frauen und Minderjährige handelte. Die Gefahr des Menschenhandels galt von Beginn an als sehr hoch. Bereits vor dem Krieg waren kriminelle Vereinigungen an der Grenze zwischen der Ukraine und der EU aktiv. Im Zeitraum 2019–2020 zählte die Ukraine zu den zehn Drittstaaten, deren Staatsangehörigkeit die meisten der in der EU identifizierten Opfer hatten, wobei diese in erster Linie Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung der Arbeitskraft waren. Der Krieg eröffnete den Menschenhändlern weitere Möglichkeiten, sich die prekäre Situation der vor Russlands Aggression fliehenden Menschen, bei denen es sich hauptsächlich um Frauen und Minderjährige handelt, zunutze zu machen, um Profite zu erzielen. Aus der zunehmenden Nachfrage nach den Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden, ergeben sich besondere Risiken – sowohl offline, beispielsweise im Zusammenhang mit böswilligen Angeboten privater Unterkünfte oder Transport- und Unterstützungsdienste, als auch online, etwa in sozialen Medien, über die beispielsweise sexuelle Dienste ukrainischer Frauen angeboten werden.

## **2.2. Trends im Bereich des Menschenhandels**

### **2.2.1 Opfer (Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit)**

Im Berichtszeitraum (2019–2020) wurden in der EU **14 311 Opfer von Menschenhandel** registriert. Diese Zahl ist etwas höher als der im vorangegangenen Zweijahreszeitraum verzeichnete Wert (14 145). Im Jahr 2021 belief sich die Zahl der Opfer auf schätzungsweise 7109.<sup>11</sup> Der Rückgang der Zahl der registrierten Opfer von 2019 (7777) auf 2020 (6534) steht vermutlich in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, die Probleme bei der Erkennung von Opfern des Menschenhandels mit sich brachte. Es ist darauf hinzuweisen, dass **die tatsächliche Zahl der Opfer**

---

<sup>10</sup> Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, [6th Annual Activity Report](#), 2022.

<sup>11</sup> Eurostat hat die Datenerhebung für 2021 in die Wege geleitet, sie konnte jedoch nicht vollständig abgeschlossen werden, da einige Mitgliedstaaten nicht die gesamte Datenreihe rechtzeitig bereitstellen konnten. Daher hat Eurostat für die Mitgliedstaaten, aus denen nicht alle Daten vorlagen, auf der Grundlage der Vorjahreswerte Schätzungen vorgenommen. DE und SE konnten keine Daten zur Zahl der Opfer vorlegen.

**wahrscheinlich deutlich höher** ist, als die gemeldeten Daten vermuten lassen, da in der Statistik nur die von einer Registrierungsstelle erfassten Opfer berücksichtigt werden und zahlreiche Opfer unentdeckt bleiben.

Menschenhandel ist nach wie vor eine Straftat mit einer bedeutenden geschlechtsspezifischen Dimension. **Frauen und Mädchen machten 63 %** aller in der EU registrierten Opfer **aus**. Der Anteil der männlichen Opfer (33 %) <sup>12</sup> war allerdings größer als im Zeitraum 2017–2018 (23 %). <sup>13</sup>

53 % der Opfer stammten aus der EU, 43 % waren Drittstaatsangehörige. <sup>14</sup> Die fünf EU-Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige zahlenmäßig die größten Anteile der Opfer des Menschenhandels ausmachten, waren Rumänien, Frankreich, Italien, Bulgarien und Polen. Unter den Drittstaaten entfielen die größten Anteile der Opfer des Menschenhandels in der EU auf Staatsangehörige von Nigeria, China, Moldau, Pakistan und Marokko. 37 % aller registrierten Opfer waren Staatsangehörige des Landes, in dem sie registriert wurden (interner Menschenhandel). Alle oder fast alle von Bulgarien, Estland, Rumänien, der Slowakei und Ungarn registrierten Opfer waren eigene Staatsangehörige dieser Länder.

### 2.2.2 Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung

Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung war im Zeitraum 2019–2020 in der EU weiterhin die **häufigste Form der Ausbeutung (51 %)**. Der weitaus größte Teil der Opfer war weiblich (87 %), davon waren 73 % Frauen und 27 % Mädchen.

Die größte Gefahr der sexuellen Ausbeutung bestand in denselben Umgebungen wie in den Vorjahren: Prostitution, Begleitagenturen und -dienste, Pornoindustrie, Massagedienste, Bars und Nachtclubs. Die Mitgliedstaaten beobachteten während der Pandemie eine Zunahme der Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Europol wies darauf hin, dass die Dienste von Opfern sexueller Ausbeutung auf den Websites von Begleit- und Partnervermittlungsagenturen sowie in den sozialen Medien angeboten werden. Zunehmend wird über „Sextouren“ berichtet, bei denen die Opfer in mehrere Städte reisen, um dort Kunden in Mietwohnungen und Hotelzimmern zu treffen. Wie oben erwähnt, wurde von den Mitgliedstaaten bestätigt, dass weithin Technologien eingesetzt werden, um die Opfer anzuwerben, anzubieten und sexuell auszubeuten. Darüber hinaus berichtete Europol, dass Menschenhändler Opfer dazu verleiten, freiwillige Geschäftsvereinbarungen einzugehen, in deren Rahmen sie sich bereit erklären, als Prostituierte zu arbeiten und den Menschenhändlern einen Teil ihrer Einnahmen als Gegenleistung für Schutz und Unterstützung in Verwaltungsangelegenheiten abzutreten. Personen, die solche Vereinbarungen eingegangen sind, nehmen sich selbst nicht zwangsläufig als Opfer wahr, wodurch es für die Menschenhändler einfacher ist, sie auszubeuten.

---

<sup>12</sup> In diesem Bericht addieren sich die Prozentsätze der einzelnen Indikatoren und Berichtsjahre nicht immer auf 100 %, da die Mitgliedstaaten einige Opfer unter den Kategorien „unbekannt“ oder „sonstige“ registriert haben. Weitere Informationen sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur statistischen Analyse zu entnehmen.

<sup>13</sup> Bei 4 % der erfassten Opfer des Menschenhandels wurde die Geschlechtszugehörigkeit mit „unbekannt“ angegeben.

<sup>14</sup> Bei 2 % der registrierten Opfer wurde die Staatsangehörigkeit als „unbekannt“ erfasst, bei weiteren 2 % als „sonstige“. Diese Daten wurden von Eurostat auf der Grundlage von Daten geschätzt, die von den Mitgliedstaaten über die nationalen statistischen Ämter erhoben wurden.



Zahlreiche Mitgliedstaaten<sup>15</sup> nannten Nigeria als eines der Herkunftsländer, aus denen die meisten Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung stammen. Darüber hinaus meldeten mehrere Mitgliedstaaten<sup>16</sup> sowie Europol eine Zunahme der Zahl südafrikanischer Frauen und Transgender-Personen, die Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sind.

### 2.2.3 Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft

Der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft ist in der EU die zweithäufigste Form des Menschenhandels (**28 %**). Gegenüber dem Zeitraum 2017–2018 (15 %) ist sein Anteil **deutlich gestiegen**. Männer machen die Mehrheit der Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft aus (66 %), während 34 % der Opfer weiblich sind. Die Ausbeutung der Arbeitskraft ist in sieben Mitgliedstaaten<sup>17</sup> die häufigste Form der Ausbeutung. Europol hat betont, dass Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft in der EU zwar mittlerweile häufiger gemeldet wird als früher, aber noch immer zahlreiche Fälle unentdeckt bleiben.

Die in den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft verwickelten kriminellen Netzwerke operieren in erster Linie in bargeldintensiven Branchen, in denen zahlreiche Arbeitskräfte einen geringen Lohn erhalten und viele Saisonarbeitskräfte beschäftigt sind. Zu diesen Branchen, in denen eine hohe Gefahr für die Ausbeutung der Arbeitskraft besteht, zählen die Landwirtschaft, das Baugewerbe, die Forstwirtschaft, die Lebensmittelverarbeitung, die Fließbandarbeit, das Gastgewerbe, der Einzelhandel, Autowaschanlagen, Kosmetikdienstleistungen, Reinigungsdienste, das Transportwesen sowie Hauswirtschafts- und häusliche Dienste. Menschenhändler werben die Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft zunehmend im Internet an, indem sie Arbeitsvermittlungen gründen oder mit Arbeitsvermittlungen und Unterauftragnehmern zusammenarbeiten, um ihren Operationen eine legale Fassade zu verleihen.

Zwar sind die Opfer der Ausbeutung der Arbeitskraft überwiegend Männer (66 %), jedoch meldeten mehrere Mitgliedstaaten, dass zunehmend auch Frauen Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft werden (34 %), wobei diese insbesondere für häusliche oder Reinigungsdienste ausgebeutet werden. Oft bleiben sie unsichtbar, weil ihre Ausbeutung in der Regel im privaten Bereich stattfindet und viele von ihnen aus Drittstaaten stammen.

Im Zeitraum 2019–2020 waren die Anteile der in der EU registrierten Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft aus der EU (45 %) und aus Drittstaaten (50 %)<sup>18</sup> annähernd gleich groß. Jedoch wiesen die Mitgliedstaaten darauf hin, dass insbesondere Migranten durch diese Form der Ausbeutung gefährdet seien. Die Opfer werden oftmals in ihrem Herkunftsland von Menschenhändlern derselben Nationalität angeworben und mit der Aussicht auf höhere Löhne in die EU gelockt.

---

<sup>15</sup> Darunter Belgien, Frankreich, Irland, Schweden und Spanien.

<sup>16</sup> Estland, Frankreich, Niederlande und Spanien.

<sup>17</sup> Belgien, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen und Slowakei.

<sup>18</sup> Bei 5 % der registrierten Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft wurde die Staatsangehörigkeit mit „sonstige“ angegeben.

Mehrere Mitgliedstaaten<sup>19</sup> meldeten, dass Opfer aus Drittstaaten häufig mit Visa in die EU einreisen, wobei die Menschenhändler mitunter gefälschte Dokumente verwenden (z. B. Identitätsbetrug, falsche Arbeitsverträge und legale Arbeitsgenehmigungen, die über Strohfirmen und unter Missbrauch legaler Wege beschafft werden). Einige Mitgliedstaaten<sup>20</sup> berichteten, dass Opfer aus Drittstaaten, insbesondere aus Asien (z. B. Vietnam) häufig arbeiten müssen, beispielsweise in Nagelstudios oder Cannabisplantagen, um ihre durch die Reisekosten entstandenen Schulden zurückzuzahlen.

Die Mitgliedstaaten meldeten für den Zeitraum 2019–2020 keine Daten über juristische Personen, die Gegenstand von Ermittlungen, Strafverfolgungen oder Verurteilungen wegen Menschenhandelsdelikten waren.

#### **2.2.4 Menschenhandel zum Zwecke anderer Formen der Ausbeutung**

Im Berichtszeitraum machte der Menschenhandel zum Zwecke anderer Formen der Ausbeutung als der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung der Arbeitskraft **11 %** aller Fälle aus.<sup>21</sup> Zu diesen Formen der Ausbeutung zählen Zwangskriminalität, Zwangsbettelei, illegale Organentnahmen und „sonstige“ Formen, die nicht unter die in Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 2011/36/EU vorgenommene Begriffsbestimmung fallen, wie etwa illegale Adoption, Zwangs- und Scheinehen, illegale Leihmutterchaft und Leistungsbetrug.<sup>22</sup>

**Zwangskriminalität und Zwangsbettelei** wurden zwar nur für 3 % aller im Zeitraum 2019–2020 in der EU registrierten Opfer gemeldet, jedoch berichteten mehrere Mitgliedstaaten<sup>23</sup> über eine Zunahme dieser Formen der Ausbeutung. Zwangskriminalität steht häufig in Zusammenhang mit Diebstahl, Kleinkriminalität, Taschen- oder Ladendiebstahl und dem Verkauf von Drogen. In Estland und Griechenland waren Zwangsbettelei (20 %) bzw. Zwangskriminalität (42 %) die zweithäufigste Form der Ausbeutung.

Die Mitgliedstaaten berichteten, dass Frauen, Minderjährige und irreguläre Migrantinnen und Migranten besonders gefährdet sind, Opfer des Menschenhandels zu diesen Zwecken zu werden. Die Opfer stammen oftmals aus benachteiligten Verhältnissen, sind obdachlos oder leiden an Alkoholsucht oder anderen Suchterkrankungen. Einige Mitgliedstaaten<sup>24</sup> wiesen darauf hin, dass die Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Zwangsbettelei zumeist aus Roma-Gemeinschaften stammen oder eine Behinderung haben. Den Daten über die Zahl der Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Zwangsbettelei für den Zeitraum 2019–2020 zufolge waren 47 % der Opfer minderjährig.<sup>25</sup>

Mehrere Mitgliedstaaten<sup>26</sup> berichteten über Fälle von Menschenhandel zum Zwecke von **Zwangs- oder Scheinehen**, bei dessen Opfern es sich zumeist um schutzbedürftige

---

<sup>19</sup> Belgien, Estland, Frankreich, Litauen, Malta und Zypern.

<sup>20</sup> Belgien, Irland und Spanien.

<sup>21</sup> Im Zeitraum 2017–2018 entfielen in der EU 18 % der Fälle von Menschenhandel auf sonstige Formen der Ausbeutung.

<sup>22</sup> Bei den verbleibenden 10 % der erfassten Opfer des Menschenhandels wurde die Form der Ausbeutung mit „unbekannt“ angegeben.

<sup>23</sup> Bulgarien, Griechenland, Irland, Kroatien, Rumänien und Spanien.

<sup>24</sup> Bulgarien und Österreich.

<sup>25</sup> 31 % waren erwachsen, bei 22 % war das Alter unbekannt.

<sup>26</sup> Bulgarien, Griechenland, Irland, Litauen und Zypern.



Migrantinnen sowie Angehörige ethnischer Minderheiten, wie beispielsweise Roma, handelt. Die Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass die Opfer dieser Form der Ausbeutung häufig auch Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der Zwangsbettelei sind. Nach Angaben von Eurojust sind in den Mitgliedstaaten Frauen aus Roma-Gemeinschaften besonders gefährdet, Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung zum Zwecke von Scheinehen zu werden, wobei das Ziel darin besteht, Drittstaatsangehörigen eine ungehinderte Einreise in die EU zu ermöglichen und Freizügigkeit innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu verschaffen.<sup>27</sup> Des Weiteren berichtete das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen, dass Frauen und Mädchen, die Opfer von Zwangsheirat sind, häufig in Privathaushalten und in der Prostitution versteckt gehalten werden, sodass es schwieriger ist, sie aufzuspüren und zu erkennen.

Europol, Eurojust und einige Mitgliedstaaten<sup>28</sup> berichteten über Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der **illegalen Leihmutterschaft und erzwungenen Schwangerschaft**, in denen Frauen gegen das Versprechen einer Entschädigung oder im Rahmen illegaler Leihmutterschaftsprogramme dafür angeworben werden, ihre Neugeborenen wegzugeben.

Einige Mitgliedstaaten berichteten auch über Menschenhandel zum Zwecke der **Organentnahme**<sup>29</sup> und des **Leistungsbetrugs**<sup>30</sup>. Diese beiden Formen der Ausbeutung machten im Zeitraum 2019–2020 weniger als 1 % der in der EU registrierten Fälle aus.

## 2.2.5 Kinderhandel

Im Zeitraum 2019–2020 war fast jedes vierte Opfer des Menschenhandels minderjährig (**23 %**). Die überwiegende Mehrheit der minderjährigen Opfer war weiblich (75 %). Unter den registrierten minderjährigen Opfern waren unverhältnismäßig viele EU-Bürgerinnen und -Bürger (85 %), von denen 75 % im Land ihrer Staatsangehörigkeit erfasst wurden. 10 % der minderjährigen Opfer waren Drittstaatsangehörige.<sup>31</sup> Bei der Hälfte der registrierten minderjährigen Opfer handelte es sich um Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (50 %), während 17 % bzw. 4 % Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der Zwangsbettelei waren.<sup>32</sup>

Auf den Websites von Partnervermittlungs- und Begleitagenturen werden minderjährige Opfer häufig als Erwachsene angeboten. Darüber hinaus werden Minderjährige über spezielle Websites angeboten, auf denen Erwachsene gezielt nach sexuellen Kontakten zu Kindern suchen. Darüber hinaus werden Minderjährige oft in geheimen Settings, wie beispielsweise in temporären Bordellen, und mitunter auch an öffentlichen Orten (Hotels, Restaurants sowie Sex-, Nacht- und Stripclubs) missbraucht.

---

<sup>27</sup> Eurojust, Report on national legislation and Eurojust casework on sham marriages, 2020, [sham-marriage-oct-2020-redacted.pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>28</sup> Bulgarien, Griechenland und Zypern.

<sup>29</sup> Griechenland, Niederlande und Polen.

<sup>30</sup> Litauen, Slowakei und Zypern.

<sup>31</sup> Bei 3 % der erfassten minderjährigen Opfer des Menschenhandels wurde die Staatsangehörigkeit als „unbekannt“ und bei 2 % als „sonstige, nicht angegeben“ gemeldet.

<sup>32</sup> Bei 8 % wurden andere Formen der Ausbeutung registriert. Bei 20 % der registrierten minderjährigen Opfer war die Form der Ausbeutung unbekannt.

Mehrere Mitgliedstaaten<sup>33</sup> wiesen darauf hin, dass Menschenhändler mithilfe der „Loverboy“-Methode Minderjährige und junge erwachsene Frauen in die sexuelle Ausbeutung locken. Im Berichtszeitraum unterstützten Europol und Eurojust insbesondere Rumänien, Frankreich und Spanien bei zwei unterschiedlichen Operationen gegen kriminelle Netze, die ihre Opfer mithilfe der „Loverboy“-Methode anwarben. „Loverboys“ sind Menschenhändler, die in der Regel darauf aus sind, dass sich junge Mädchen oder Jungen in sie verlieben, oder junge Menschen auf andere Weise manipulieren, um sie beispielsweise in der Sexindustrie auszubeuten. Mittlerweile gehen Loverboys schneller und häufiger dazu über, ihre Opfer mit Erpressung und Gewalt zu bedrohen.<sup>34</sup>

Europol und mehrere Mitgliedstaaten<sup>35</sup> berichteten, dass nach wie vor Familienclans in der EU ihre eigenen Kinder sowie Minderjährige aus ihren Gemeinschaften missbrauchen, indem sie sie in erster Linie zum Zwecke der Zwangsbettelei, des Taschen- und Ladendiebstahls oder als häusliche Sklaven ausbeuten. In der EU aktive kriminelle Netze setzen ebenfalls Minderjährige, die häufig aus Drittstaaten stammen, für unterschiedliche Straftaten ein, darunter für Taschen- und Ladendiebstahl sowie den Verkauf von Gegenständen.<sup>36</sup> Darüber hinaus werden Minderjährige im Rahmen illegaler Adoptionssysteme zu Opfern von Menschenhandel.<sup>37</sup>

## **2.2.6 Menschenhandel im Zusammenhang mit Migration**

Im Zusammenhang mit Migration<sup>38</sup> stellte der Menschenhandel weiterhin ein Problem dar; dies gilt insbesondere für bestimmte Mitgliedstaaten, deren Berichten zufolge die Mehrheit der Opfer einen Migrationshintergrund hat. Die irreguläre Migration eröffnet Menschenhändlernetzen Profitmöglichkeiten und führt dazu, dass Migranten nicht nur in ihren Zielländern, sondern auch an Transitstellen und in Migrantenlagern durch unterschiedliche Formen des Menschenhandels gefährdet sind. Es besteht eindeutig ein Zusammenhang zur Schleusung, wobei die Opfer im Herkunftsland angeworben werden, mitunter mit dem Versprechen eines seriösen Arbeitsplatzes in der EU, und von Menschenhändlern in die Zielländer gebracht werden, in denen sie Zwangsarbeit leisten müssen oder sexuell ausgebeutet werden, damit sie die Kosten ihrer Reise in die EU zurückzahlen können.<sup>39</sup> In diesem Falle haben die Menschenhändler häufig dieselbe Staatsangehörigkeit oder gehören derselben ethnischen Gruppe an wie ihre Opfer.<sup>40</sup> Es gab Fälle, in denen sich die Opfer freiwillig von anderen Opfern anwerben ließen<sup>41</sup>, aber auch Fälle, in denen die Opfer auf der Grundlage von in den Herkunftsländern verbreiteten Informationen über die Möglichkeiten, in den Zielländern Arbeit zu finden oder eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, ohne ihr Wissen angeworben wurden.<sup>42</sup> Darüber hinaus gibt es zahlreiche Fälle, in denen Migranten, die auf legalen Wege in die EU gelangt sind, anschließend Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung wurden.<sup>43</sup>

---

<sup>33</sup> Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Luxemburg, Rumänien, Spanien und Ungarn.

<sup>34</sup> „Loverboys“ | [Human trafficking and people smuggling | Government.nl](#).

<sup>35</sup> Griechenland, Rumänien und Ungarn.

<sup>36</sup> Europol, 2021 EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, abrufbar unter: [Link](#).

<sup>37</sup> Europol und Slowakei.

<sup>38</sup> Griechenland, Irland, Frontex und Organisationen der Zivilgesellschaft.

<sup>39</sup> Frankreich und Spanien.

<sup>40</sup> Italien und Schweden.

<sup>41</sup> Frankreich.

<sup>42</sup> Portugal.

<sup>43</sup> Frankreich und Malta.

### 3. MAßNAHMEN DER EU UND DER MITGLIEDSTAATEN ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

#### 3.1 Umfassender Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels

Im April 2021 verabschiedete die Kommission die **Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025**<sup>44</sup> (im Folgenden „EU-Strategie“), mit der ein umfassender Ansatz verfolgt wird – von der Prävention dieser Straftat über den Schutz der Opfer bis hin zur Verfolgung und Verurteilung von Menschenhändlern. Wie in den nächsten Abschnitten erläutert, sind viele der legislativen, politischen und operativen Initiativen, die in den vier Bereichen der EU-Strategie angekündigt wurden, deutlich vorangeschritten oder wurden bereits umgesetzt.<sup>45</sup>

Eine der in der EU-Strategie vorgesehenen vorrangigen Maßnahmen ist die **Bewertung der Richtlinie 2011/36/EU**<sup>46</sup>. Die Bewertung ergab, dass die Richtlinie einen tragfähigen Rahmen für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie den Schutz seiner Opfer darstellte und mit ihr auf EU-Ebene eine gemeinsame Basis für das Vorgehen gegen diese Straftat geschaffen wurde. Es wurde jedoch auch eine Reihe von Problemen ermittelt, die der Eindämmung des Ausmaßes des Menschenhandels, der Gewährleistung eines wirksamen Vorgehens der Strafverfolgungs- und Justizbehörden gegen Menschenhändler sowie der frühzeitigen Erkennung, Unterstützung und Betreuung der Opfer entgegenstehen. Um diese Defizite zu beheben, legte die Kommission am 13. Dezember 2022 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer<sup>47</sup> vor. Darüber hinaus werden die wichtigsten nichtlegislativen Maßnahmen der EU-Strategie den Ergebnissen der Bewertung nach auch weiterhin äußerst relevant für die Verbesserung der Durchführung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten sein.

In der EU-Strategie wird unterstrichen, dass die Datenerfassung und -gewinnung in Bezug auf den Menschenhandel verbessert werden muss, um zuverlässiges und vergleichbares Informationsmaterial zur Erstellung maßgeschneiderter Strategien zur Verfügung zu haben. Im Jahr 2021 ging die Kommission von einer zweijährlichen zu einer jährlichen Datenerhebung über, deren Ergebnisse gemeinsam mit den Daten aus den vorangegangenen Berichtsjahren auf der Eurostat-Website verfügbar sein werden.<sup>48</sup> Die Kommission schlägt vor, die Richtlinie 2011/36/EU dahin gehend zu ändern, dass die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, **jährlich Daten über den Menschenhandel zu erheben und der Kommission diese statistischen Daten zu übermitteln**. Damit wird es möglich sein, einen aktuelleren Überblick über das Ausmaß des Menschenhandels in der EU zu behalten und dieses Phänomen zeitnah zu überwachen.

---

<sup>44</sup> COM(2021) 171 final.

<sup>45</sup> Reduzierung der Nachfrage, die den Menschenhandel zum Zwecke aller Formen der Ausbeutung fördert; Zerschlagung des Geschäftsmodells der Menschenhändler; Schutz, Unterstützung und Befähigung der Opfer, insbesondere von Frauen und Kindern; die internationale Dimension.

<sup>46</sup> SWD(2022) 427.

<sup>47</sup> Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (COM(2022) 732).

<sup>48</sup> Die Daten werden auf der Eurostat-Website ([Datenbank – Eurostat \(europa.eu\)](https://data.europa.eu/eurostat)) unter Bevölkerung und soziale Bedingungen/Kriminalität und Strafverfolgung verfügbar sein.

Die **Finanzmittel für die Bekämpfung des Menschenhandels** wurden über die Arbeitsprogramme der thematischen Fazilität 2021–2022 im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)<sup>49</sup> und des Fonds für die innere Sicherheit (ISF)<sup>50</sup> bereitgestellt (Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 13 Mio. EUR für Maßnahmen der Union und spezifische Maßnahmen im Wege der direkten und indirekten Mittelverwaltung).

Die gegenwärtige **EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels**<sup>51</sup> wurde am 1. Juli 2021 ernannt. Seitdem ist sie mit unterschiedlichen Interessenträgern in Mitgliedstaaten und Drittstaaten zusammengetroffen und hat die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen im Zusammenhang mit der Durchführung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels intensiviert. Es fanden sechs Sitzungen des EU-Netzes nationaler Berichtersteller oder gleichwertiger Mechanismen sowie vier Sitzungen der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels statt. Die EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels hat in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Berichterstellern und Koordinatoren, den EU-Agenturen, Organisationen der Zivilgesellschaft, der Ukraine und Moldau einen **gemeinsamen Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels (Common Anti-trafficking Plan)**<sup>52</sup> erarbeitet und seine Durchführung koordiniert; Ziel ist es, die Gefahren des Menschenhandels einzudämmen und die potenziellen Opfer unter den vor dem Krieg in der Ukraine fliehenden Menschen zu schützen.

Auch auf nationaler Ebene wird im Rahmen eines umfassenden Ansatzes gegen den Menschenhandel vorgegangen. Im Berichtszeitraum wurden in zahlreichen Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften und politische Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Unterstützung der Durchführung der Richtlinie 2011/36/EU verabschiedet. Hierzu zählten **neue** oder **neu gefasste nationale Strategien und Aktionspläne**<sup>53</sup>, Pakete von **Leitlinien, Protokollen und Verfahren**<sup>54</sup> zur Unterstützung der einschlägigen Interessenträger im Zusammenhang mit dem Aufspüren, der Erkennung und dem Schutz der Opfer sowie Maßnahmen zur **Koordinierung der zur Bekämpfung des Menschenhandels unternommenen Anstrengungen**<sup>55</sup>.

### **3.2 Verhütung des Menschenhandels und Schwächung der Nachfrage, die den Menschenhandel begünstigt**

In der EU-Strategie wird unterstrichen, dass die Nachfrage nach den Diensten ausgebeuteter Opfer trotz der ergriffenen Präventionsinitiativen nicht zurückgegangen ist. Aus den statistischen Daten über den Straftatbestand der **Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels** für den Zeitraum 2019–2020 geht hervor, dass aus elf Mitgliedstaaten insgesamt 159 Verdächtige, 46 Strafverfolgungen und 51 Verurteilungen gemeldet wurden. Diese Zahlen sind deutlich niedriger als im

---

<sup>49</sup> [AMIF – Thematic Facility Work Programme 2021–2022 en.pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>50</sup> [ISF – Thematic Facility Work Programme 2021–2022 en.PDF \(europa.eu\)](#).

<sup>51</sup> [EU Anti-Trafficking Coordinator \(europa.eu\)](#).

<sup>52</sup> [A new Anti-Trafficking Plan to protect people fleeing the war in Ukraine \(europa.eu\)](#).

<sup>53</sup> Belgien, Bulgarien, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

<sup>54</sup> Deutschland, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen und Luxemburg.

<sup>55</sup> Deutschland.

vorangegangenen Berichtszeitraum<sup>56</sup>; dies könnte mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das Strafjustizsystem in Zusammenhang stehen.

Eine der wichtigsten Maßnahmen der EU-Strategie war die Prüfung der Möglichkeit, die Bestimmungen der Richtlinie 2011/36/EU dahin gehend zu ändern, dass **die Inanspruchnahme von Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden, unter Strafe gestellt wird**. Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Ansätze, um der Nachfrage entgegenzuwirken und sie zu schwächen, wobei nicht alle von ihnen **Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2011/36/EU** angewandt haben, nach dem sie verpflichtet sind, **die Einleitung von Maßnahmen zu erwägen, mit denen die wissentliche Inanspruchnahme der Opfern des Menschenhandels abverlangten Dienste unter Strafe gestellt wird**. Im Berichtszeitraum wurde in Ungarn eine neue Rechtsvorschrift verabschiedet, mit der die wissentliche Inanspruchnahme von Diensten, für die Menschen ausgebeutet werden, unter Strafe gestellt wurde und die Strafen für Personen, die Dienste minderjähriger Opfer in Anspruch nehmen, verschärft wurden. In den Niederlanden wurde die Inanspruchnahme sexueller Dienste in Fällen unter Strafe gestellt, in denen die Person, die die Dienste in Anspruch genommen hat, wusste oder den begründeten Verdacht hatte, dass die Dienste von einem Opfer des Menschenhandels erbracht wurden. Ist das Opfer minderjährig, sind höhere Strafen vorgesehen. Deutschland, das die wissentliche Inanspruchnahme sexueller Dienste, für die Menschen ausgebeutet werden, bereits zuvor unter Strafe gestellt hatte, verabschiedete im Jahr 2021 einen strengeren Ansatz, nach dem die Inanspruchnahme sexueller Dienste, für die Menschen ausgebeutet werden, eine vorsätzliche strafbare Handlung darstellt. Zypern nahm 2019 eine Gesetzesänderung vor, um die Strafen für den Straftatbestand der Inanspruchnahme von Diensten, für die Opfer ausgebeutet werden, zu verschärfen und in Fällen sexueller Ausbeutung das Erfordernis, dass die Person, welche die Dienste in Anspruch nimmt, einen „begründeten Verdacht“ haben muss, zu streichen. Des Weiteren wird in einigen Mitgliedstaaten, wie beispielsweise in der Slowakei und in Spanien, darüber diskutiert, die wissentliche Inanspruchnahme von Diensten, für die Menschen ausgebeutet werden, und die Nachfrage nach sexuellen Diensten unter Strafe zu stellen. Drei Mitgliedstaaten<sup>57</sup> haben mit Blick auf die Strafbarkeit der Inanspruchnahme von Diensten, für die Menschen ausgebeutet werden, eine Bewertung der einschlägigen Rechtsvorschriften vorgenommen oder führen gegenwärtig eine solche Bewertung durch.

Um zu erreichen, dass das Vorgehen der Strafjustiz der Nachfrage stärker entgegenwirkt, schlägt die Kommission vor, die Richtlinie 2011/36/EU dahin gehend zu ändern, dass **die wissentliche Inanspruchnahme der Opfern des Menschenhandels abverlangten Dienste verpflichtend unter Strafe zu stellen ist.**

In Einklang mit der EU-Strategie verabschiedete die Kommission mehrere Maßnahmen, die darauf abzielen, die **Verantwortung von Unternehmen** für die Schwächung der Nachfrage und die Aufdeckung möglicher Fälle von Menschenhandel **im Rahmen ihrer Tätigkeiten und Lieferketten** zu stärken. Im Juli 2021 veröffentlichten die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst Leitlinien, um die Unternehmen in der EU dabei zu unterstützen, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um gegen die Gefahr der Zwangsarbeit im Rahmen ihrer Tätigkeiten und Lieferketten vorzugehen.<sup>58</sup> Des Weiteren

<sup>56</sup> Im Berichtszeitraum 2017–2018 meldeten elf Mitgliedstaaten insgesamt 170 Verdächtige, 162 Strafverfolgungen und 133 Verurteilungen im Zusammenhang mit dem Straftatbestand der Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels.

<sup>57</sup> Frankreich, Irland und Luxemburg.

<sup>58</sup> Neue EU-Leitlinien helfen Unternehmen, Zwangsarbeit in Lieferketten zu bekämpfen (europa.eu).



ist im Vorschlag der Kommission für eine **Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit** ein horizontaler Rahmen vorgesehen, um den Beitrag der im Binnenmarkt tätigen Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte in ihrer eigenen Geschäftstätigkeit und entlang ihrer Wertschöpfungsketten zu fördern, indem Unternehmen die durch ihre Tätigkeit verursachten negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte, darunter auch auf den Menschenhandel, ermitteln, verhindern, mindern und dafür Rechenschaft ablegen. Am 14. September 2022 legte die Kommission einen **Vorschlag für eine Verordnung über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt**<sup>59</sup> vor. Nach ihrer Annahme werden diese vorgeschlagenen Rechtsakte zu den Bemühungen der Union beitragen, juristische Personen in Bezug auf Menschenhandelsdelikte stärker zur Rechenschaft ziehen zu können. Auf nationaler Ebene haben mehrere Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen oder ziehen Maßnahmen in Erwägung, um Unternehmen ab einer bestimmten Größe zu verpflichten, ihren Sorgfaltspflichten durch die Aufdeckung und Verhütung der Ausbeutung über die gesamte Lieferkette hinweg nachzukommen. In Deutschland wird am 1. Januar 2023 das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten in Kraft treten. In Belgien, Finnland, den Niederlanden und Rumänien wird an der Verabschiedung ähnlicher Rechtsvorschriften gearbeitet. Belgien hat zudem ein Instrumentarium von Leitlinien für Unternehmen für die Ermittlung von Menschenrechtsverletzungen und Ausbeutung der Arbeitskraft erarbeitet.

Des Weiteren hat die Kommission Maßnahmen<sup>60</sup> vorgeschlagen, um die Wirksamkeit der **Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber**<sup>61</sup> zu stärken, nach der die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt, einschließlich Opfern des Menschenhandels, verboten ist. In der Mitteilung wurde dargelegt, dass die Kommission den Austausch bewährter Verfahren zur Erkennung von Opfern von Ausbeutung und Menschenhandel fördern wird, einschließlich gemeinsamer Inspektionen mit speziellen Stellen. Die Kommission nimmt an den Sitzungen der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit innerhalb der Europäischen Arbeitsbehörde teil, die Arbeitsaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten mobilisiert, um das Bewusstsein für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und Ausbeutung von Arbeitskräften zu schärfen und Verfahren zur Erkennung möglicher Opfer von Menschenhandel auszutauschen. Darüber hinaus beteiligt sich die Europäische Arbeitsbehörde an den operativen Maßnahmen der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft.

Der EU-Strategie zufolge sind **Aufklärungskampagnen über die Risiken des Menschenhandels** ein wichtiges Mittel, um diese Straftat aufzudecken und zu verhindern. Mehrere Mitgliedstaaten<sup>62</sup> haben unter anderem in sozialen Medien, mit Videos, Broschüren und Postern sowie in anderen Medien und an Schulen Aufklärungskampagnen zum Menschenhandel durchgeführt. Einige Mitgliedstaaten<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> COM(2022) 453 final.

<sup>60</sup> COM(2021) 592 final.

<sup>61</sup> Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24).

<sup>62</sup> Beispielsweise Belgien, Bulgarien, Finnland, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Portugal, Spanien und Ungarn.

<sup>63</sup> Belgien und Niederlande.



haben in sozialen Medien sowie auf Partnervermittlungs-Websites und Plattformen, über die sexuelle Dienste angeboten werden, Kampagnen für die Kunden durchgeführt, um sie über die Risiken des Menschenhandels aufzuklären und sie zu einem verantwortungsvolleren Verhalten zu veranlassen. Andere Mitgliedstaaten<sup>64</sup> haben Aufklärungskampagnen zu Arbeitnehmerrechten und sicheren Arbeitsplätzen sowie zu den Risiken des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft durchgeführt.

Ungeachtet der COVID-19-Pandemie fanden in den Mitgliedstaaten weiterhin **Schulungen** für ein breites Spektrum von Interessenträgern statt, um diese zu befähigen, Fälle von Menschenhandel aufzudecken und zu erkennen; zu den Zielgruppen zählten unter anderem Bedienstete der Strafverfolgungs- und Justizbehörden, vor Ort tätiges Personal, Grenzschutzpersonal, Bedienstete der Asyl- und Einwanderungsbehörden, Angehörige der Gesundheitsberufe, Sozialarbeiterinnen und -arbeiter, Bedienstete der Sozial- und Arbeitsaufsichtsbehörden, Konsularbedienstete, Kommunalbedienstete sowie Flugpersonal.

### 3.3 Zerschlagung des kriminellen Geschäftsmodells der Menschenhändler

Die **Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung** wurde im Zeitraum 2019–2022<sup>65</sup> sowohl auf EU- als auch auf internationaler Ebene deutlich intensiviert. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Gesamtzahl der des Menschenhandels verdächtigten Personen gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum um 29 % gestiegen ist.<sup>66</sup> 62 % der im Zeitraum 2019–2020 in der EU registrierten Verdächtigen stammten aus der EU.

Zahlreiche Mitgliedstaaten<sup>67</sup> berichteten über ihre Teilnahme an **operativen Maßnahmen** zur Bekämpfung des Menschenhandels, die im Rahmen von **EMPACT** unter anderem in Zusammenarbeit mit Drittländern<sup>68</sup> durchgeführt wurden. Europol unterstützte EU-weit eine Vielzahl groß angelegter Maßnahmen gegen sexuelle Ausbeutung, Kinderhandel, Ausbeutung der Arbeitskraft (einschließlich gezielter Maßnahmen im Agrarsektor) sowie Zwangsbettelei und Zwangsarbeit. Des Weiteren führte Europol die gemeinsame Verbindungstaskforce „Schleuserkriminalität und Menschenhandel“ weiter, die 2019 eingerichtet wurde und deren Schwerpunkt auf der Entwicklung erkenntnisgestützter koordinierter Aktionen gegen in Schleuserkriminalität und Menschenhandel verwickelte kriminelle Netze liegt. Zudem arbeiteten mehrere Mitgliedstaaten<sup>69</sup> auf bilateraler Ebene mit anderen EU-Mitgliedstaaten, Drittländern<sup>70</sup> sowie EU-Agenturen<sup>71</sup> und Interpol zusammen, unter anderem im Rahmen von

---

<sup>64</sup> Bulgarien, Italien, Kroatien, Niederlande, Polen und Spanien.

<sup>65</sup> Europol leistete im Jahr 2020 bei 32 und im Jahr 2021 bei 60 operativen Sitzungen Unterstützung. Allein in der ersten Jahreshälfte 2022 unterstützte Europol bei 37 operativen Sitzungen.

<sup>66</sup> Im Zeitraum 2019–2020 wurden 15 214 Verdächtige registriert, gegenüber 11 788 im Zeitraum 2017–2018.

<sup>67</sup> Beispielsweise Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

<sup>68</sup> China, Nigeria, Vietnam, die Balkanregion und Nordafrika.

<sup>69</sup> Beispielsweise Belgien, Bulgarien, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Österreich, Portugal, Spanien und Zypern.

<sup>70</sup> Beispielsweise Bosnien-Herzegowina, China, Jordanien, Moldau, Montenegro, Nigeria, Republik Nordmazedonien, Serbien, Türkei, Vereinigtes Königreich usw.

<sup>71</sup> Europol, Frontex und CEPOL.

Ermittlungen, durch die Entsendung von Verbindungsbeamten, bei Schulungen und im Bereich des Kapazitätsaufbaus sowie durch den Austausch von Verfahren.

Im Zeitraum 2019–2020 wurden innerhalb der EU **6539 Strafverfolgungen** und **3019 Verurteilungen** erfasst. Diese Werte sind etwas höher als im vorangegangenen Berichtszeitraum<sup>72</sup>. Ungeachtet dessen sank die Zahl der Strafverfolgungen im Vergleich zur Zahl der Verdächtigen von 52 % im Zeitraum 2017–2018 auf 43 % im Zeitraum 2019–2020. Die Zahl der verurteilten Personen stieg im Vergleich zur Zahl der Strafverfolgungen von 39 % im vorangegangenen Berichtszeitraum auf 46 % im Zeitraum 2019–2020.<sup>73</sup> Im Jahr 2021 belief sich die Zahl der Strafverfolgungen auf schätzungsweise 4452<sup>74</sup> und die Zahl der Verurteilungen auf schätzungsweise 2507<sup>75</sup>. Trotz des insgesamt zu verzeichnenden Anstiegs ist die absolute Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen jedoch nach wie vor gering, insbesondere im Vergleich zur Zahl der registrierten Opfer.

Zwischen 2019 und 2021 wurden 486 Ermittlungen und Strafverfolgungen mit der Bitte um Unterstützung an Eurojust weitergeleitet.<sup>76</sup> In diesem Zeitraum unterstützte Eurojust 156 gemeinsame Ermittlungen.<sup>77</sup> Die Zahl der von Eurojust koordinierten Ermittlungen und Strafverfolgungen ging von 183 im Jahr 2019 auf 163 im Jahr 2020 und schließlich auf 140 im Jahr 2021 zurück – dies könnte darauf hinweisen, dass die Mitgliedstaaten Probleme bei der Verweisung von Fällen an die EU-Agentur haben oder sich dieser Möglichkeit nicht bewusst sind. Mehrere Mitgliedstaaten<sup>78</sup> berichteten über die Beteiligung an von Eurojust koordinierten gemeinsamen Ermittlungsgruppen, in denen sie sowohl mit anderen Mitgliedstaaten als auch mit Drittstaaten zusammenarbeiteten.

Am 14. Juni 2022 organisierte die EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels die erste Sitzung der **Fokusgruppe aus Staatsanwälten, die sich auf die Bekämpfung des Menschenhandels spezialisiert haben**; die Einrichtung dieser Gruppe ist eine der wichtigsten Maßnahmen der EU-Strategie.<sup>79</sup> Bei dieser Sitzung kamen Staatsanwälte und Richter aus den EU-Mitgliedstaaten zusammen, um gemeinsam Fachwissen aufzubauen und die justizielle Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels auch im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine zu intensivieren.

Wie in der EU-Strategie hervorgehoben wird, ist die **systematische Schulung** von Bediensteten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden wichtig für die wirksame Bekämpfung des Menschenhandels. CEPOL führte weiterhin Schulungen zu den wichtigsten Aspekten der Bekämpfung des Menschenhandels durch, wie etwa zu den Themen Prävention, geschlechts- und kinderspezifisches Vorgehen, Finanz- und Online-Ermittlungen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz, frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung sowie frühzeitiger Schutz der Opfer.

---

<sup>72</sup> Im Zeitraum 2017–2018 wurden 6163 Personen strafrechtlich verfolgt.

<sup>73</sup> Im Zeitraum 2017–2018 wurden 2426 Personen verurteilt.

<sup>74</sup> Der Wert für Portugal wurde geschätzt.

<sup>75</sup> Die Werte für Deutschland und Portugal wurden geschätzt.

<sup>76</sup> Im vorangegangenen Berichtszeitraum (2017–2018) wurden 273 Fälle von Menschenhandel an Eurojust weitergeleitet.

<sup>77</sup> Im Zeitraum 2017–2018 wurden 107 gemeinsame Ermittlungsgruppen von Eurojust unterstützt.

<sup>78</sup> Beispielsweise Bulgarien, Deutschland, Finnland, Irland, Malta, Rumänien, Spanien und Ungarn.

<sup>79</sup> [Focus group of prosecutors specialised in human trafficking meets for the first time | Eurojust | European Union Agency for Criminal Justice Cooperation \(europa.eu\)](#).

Wie oben erwähnt, nutzen Menschenhändler in jeder Phase des Menschenhandels zunehmend das **Internet**. Als eine der wichtigsten Maßnahmen der Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels erweiterte die Kommission die **Tätigkeiten des EU-Internetforums** auf den Dialog mit Internet- und Technologieunternehmen und Maßnahmen zur Verhütung, Erkennung und Entfernung von Inhalten, die mit dem Menschenhandel in Zusammenhang stehen. Die Kommission schlägt ferner vor, in die Definition des Begriffs „Menschenhandel“ Straftaten aufzunehmen, die mithilfe von Informations- oder Kommunikationstechnologien begangen oder durch diese erleichtert werden.

Auch das **Gesetz über digitale Dienste**<sup>80</sup> wird ein wichtiges Instrument für die Erkennung, Überwachung und Entfernung von Online-Inhalten darstellen, die mit dem Menschenhandel in Zusammenhang stehen, da darin eine Sorgfaltspflicht für die Anbieter von Vermittlungsdiensten wie Online-Plattformen eingeführt wird, um unter anderem den Menschenhandel betreffende rechtswidrige und schädliche Online-Inhalte einzudämmen.

Durch die Digitalisierung des Geschäftsmodells der Menschenhändler erhielten die Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit, Opfer ausfindig zu machen und Menschenhändler festzunehmen, indem sie insbesondere digitale Beweismittel aufspüren und zusammentragen, die zur Beweisführung beitragen und die Zeugenaussagen der Opfer ergänzen können.<sup>81</sup> Bei mehreren im Rahmen von EMPACT koordinierten gemeinsamen Online-Aktionen, die von EU-Agenturen, darunter auch von Europol, unterstützt wurden, wurden kriminelle Netze ins Visier genommen, die Websites und soziale Medien einsetzten, um Opfer zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung anzuwerben, darunter auch Online-Plattformen, die von gefährdeten ukrainischen Flüchtlingen genutzt werden.<sup>82</sup>

Mehrere Mitgliedstaaten<sup>83</sup> verabschiedeten unterschiedliche Strategien für die Aufdeckung von Menschenhandel, der durch die Nutzung von Technologien erleichtert wird. Diese Strategien umfassen unter anderem die Überwachung des Internets (sowohl des Surface Web als auch des Darknet) in Kombination mit Echtzeit-Analysen von Informationen aus frei zugängliche Quellen, die Einrichtung einer auf die Bekämpfung des Menschenhandels spezialisierten Cyber-Einheit und die Entsendung von „Cyberpatrouillen“ spezialisierter Bediensteter, die mit der Durchführung von Ermittlungen im Internet beauftragt werden, wobei den einschlägigen gesetzlichen Erfordernissen Rechnung getragen wird. Einige Strafverfolgungsbehörden setzen insbesondere für die Ermittlung von Risiken und Gefährdungen auf Websites, über die Dienste für Erwachsene angeboten werden, Webscraping-Tools ein, die speziell für die

---

<sup>80</sup> Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1). Vgl. auch [EUR-Lex - 32022R2065 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

<sup>81</sup> Europol, The challenges of countering human trafficking in the digital era, 2020, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/challenges-of-countering-human-trafficking-in-digital-era>.

<sup>82</sup> Vgl. beispielsweise: [20 countries spin a web for human traffickers during a hackathon | Europol \(europa.eu\)](#).

<sup>83</sup> Beispielsweise Frankreich, Kroatien, Niederlande und Spanien.

Extraktion von Daten aus Websites entwickelt wurden.<sup>84</sup> In mehreren Mitgliedstaaten wurden Systeme eingerichtet, über die Internetnutzer Inhalte und Websites melden können, die ihrer Meinung nach mit illegalen Aktivitäten, einschließlich sexueller Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft, in Zusammenhang stehen könnten. Österreich berichtete, dass seine Strafverfolgungsbehörden digitale Beweismittel heranziehen, um Informationen über Arbeitszeiten und -bedingungen, Beförderungslogistik, Tageseinnahmen sowie die Bedrohung, die kontinuierliche Kontrolle und den Missbrauch von Frauen aufzuspüren, die Opfer von Menschenhandel sind.

In mehreren Mitgliedstaaten<sup>85</sup> wurden unter anderem im Rahmen des EMPACT-Projekts gegen Menschenhandel Arbeitsinspektionen durchgeführt, um mögliche Fälle einschlägigen Menschenhandels aufzudecken. In einigen Mitgliedstaaten<sup>86</sup> wurden auch spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Inspektionen der Arbeitsaufsichtsbehörden im Bereich des Menschenhandels ergriffen, beispielsweise in Form von Rechtsvorschriften zur Erweiterung der Aufsichts- und Ermittlungsbefugnisse der Finanzbehörden, Kooperationsvereinbarungen zwischen Strafverfolgungs- und Arbeitsbehörden und einer speziellen Einheit von Arbeitsaufsichtsbeamten, die für Fälle von Menschenhandel zuständig ist.

Darüber hinaus wurden in mehreren Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um dafür zu sorgen, dass in Fällen von Menschenhandel verstärkt wirksame **Finanzermittlungen** durchgeführt werden; in diesem Zusammenhang wurden Schulungen für die Bediensteten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden angeboten, öffentlich-private Partnerschaften zwischen zentralen Meldestellen, nationalen Arbeitsbehörden und Banken geschlossen, die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden für die Durchführung von Geldwäscheermittlungen im Zusammenhang mit Fällen von Menschenhandel ausgebaut und Handbücher für Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung erarbeitet.<sup>87</sup> Des Weiteren berichteten mehrere Mitgliedstaaten über die Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten und Erträgen im Zusammenhang mit Strafverfahren wegen Menschenhandels. Im **Vorschlag der Kommission für eine neue Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten**<sup>88</sup> ist eine Reihe neuer Bestimmungen zur Verbesserung der Abschöpfung von Vermögenswerten – beginnend mit dem Aufspüren und der Ermittlung, über die Sicherstellung und Verwaltung bis hin zur Einziehung und endgültigen Veräußerung der Erträge und Tatwerkzeuge aus Straftaten, einschließlich des Menschenhandels – vorgesehen, die auch für die Bekämpfung des Menschenhandels herangezogen werden können.

Die Kommission schlägt vor, die Richtlinie 2011/36/EU zu ändern, um den Rechtsrahmen der EU weiter zu harmonisieren und damit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Fällen von Menschenhandel zu erleichtern und gegen aufkommende Bedrohungen vorzugehen. Neben den oben genannten Änderungen schlägt die Kommission in diesem Zusammenhang vor, **Zwangsheirat und illegale Adoption als Formen der Ausbeutung festzulegen, die von den Mitgliedstaaten unter Strafe**

---

<sup>84</sup> Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung des Menschenhandels, Online and technology-facilitated trafficking in human beings, 2022, <https://rm.coe.int/online-and-technology-facilitated-trafficking-in-human-beings-summary-/1680a5e10c>.

<sup>85</sup> Beispielsweise Frankreich, Irland, Kroatien und Niederlande.

<sup>86</sup> Deutschland, Litauen und Ungarn.

<sup>87</sup> Niederlande, Spanien und Zypern.

<sup>88</sup> [COM\(2022\) 245 final](#).

**gestellt werden müssen, und die Sanktionsregelung für juristische Personen mit Blick auf zu ihren Gunsten begangene Menschenhandelsdelikte zu verschärfen.**

Im Jahr 2022 veröffentlichte die Kommission im Rahmen des ISF eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Maßnahmen gegen den Menschenhandel<sup>89</sup>, die mit insgesamt 3 Mio. EUR ausgestattet ist und darauf abzielt, das kriminelle Geschäftsmodell der Menschenhändler zu zerschlagen. Die Bekämpfung des Menschenhandels zählt zu den zehn vom Rat für den EMPACT-Zyklus festgelegten Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung, für die EMPACT-Finanzhilfen zur Förderung multidisziplinärer Maßnahmen gewährt werden.<sup>90</sup>

### **3.4 Frühzeitige Erkennung und Unterstützung sowie frühzeitiger Schutz der Opfer**

Im Jahr 2022 veröffentlichte die Kommission im Rahmen des AMIF eine mit insgesamt 4 Mio. EUR ausgestattete Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für die Unterstützung, Betreuung und Integration von Menschenhandel betroffener Drittstaatsangehöriger<sup>91</sup>. Mit dieser Aufforderung werden konkrete länderübergreifende Maßnahmen gefördert, die auf die Verbesserung der Integration der Opfer in ihren Aufnahmelandern abzielen und dabei ihren besonderen Bedürfnissen und Umständen Rechnung tragen und schutzbedürftige Opfer berücksichtigen.

Die **EU-Agenturen** berichteten über ihre jeweiligen Funktionen und Maßnahmen für die frühzeitige Erkennung und den frühzeitigen Schutz der Opfer.<sup>92</sup> Die EUAA hat ein Instrumentarium zur Schutzbedürftigkeit erarbeitet, das einen umfassenden Ansatz zum Thema Menschenhandel und zu anderen Aspekten der Schutzbedürftigkeit bietet und Opfer mit besonderen Bedürfnissen zum Gegenstand hat. Frontex hat VEGA-Handbücher zum Umgang mit Kindern erarbeitet, um die Erkennung gefährdeter Kinder, die an Flughäfen sowie an den Land- und Seegrenzen unterwegs sind, zu verbessern. Das Frontex-Handbuch zu Risikoprofilen im Bereich des Menschenhandels ist ebenfalls ein praktisches und praxisrelevantes Instrument, das Grenzschutzbeamte und nationale Behörden bei der Bekämpfung des Menschenhandels unterstützen soll. Die FRA hat ein Ausbilderhandbuch zur Vormundschaft für unbegleitete Minderjährige, einschließlich minderjähriger Opfer des Menschenhandels, erarbeitet und beteiligt sich an der Überwachung an den Grenzen, um das Personal bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels zu unterstützen.

Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um Opfer des Menschenhandels häufiger **frühzeitig zu erkennen** und an **Unterstützungs- und Betreuungsdienste zu verweisen**. Zu diesen Maßnahmen zählen unter anderem in Aufnahmezentren eingesetzte Instrumente für die Erkennung und Einschätzung, Leitlinien für die Verweisung von Menschenhandel betroffener Drittstaatsangehöriger an den Flughäfen sowie die Entwicklung von Projekten, Leitlinien, Protokollen, Handbüchern und Indikatoren für die Erkennung von Hinweisen auf Menschenhandel.<sup>93</sup> Des Weiteren berichteten mehrere

---

<sup>89</sup> [Funding & tenders \(europa.eu\)](#).

<sup>90</sup> Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität im EMPACT-Zyklus 2022–2025, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8665-2021-INIT/de/pdf>.

<sup>91</sup> [Funding & tenders \(europa.eu\)](#).

<sup>92</sup> [Joint report of the JHA agencies' network on the identification and protection of victims of human trafficking \(europa.eu\)](#).

<sup>93</sup> Beispielsweise Belgien, Estland, Finnland, Italien, Kroatien, Spanien und Ungarn.



Mitgliedstaaten über Schulungen für vor Ort tätige Sachbearbeiter, Polizeibeamte und Grenzschutzbeamte zur frühzeitigen Erkennung potenzieller Opfer des Menschenhandels.<sup>94</sup> Zudem organisierten einige Mitgliedstaaten<sup>95</sup> in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft sowie unter Einbeziehung von Kinderschutzdiensten und Personal unter anderem aus den Bereichen Verwaltung, Justiz, Soziales und Bildung multidisziplinäre Schulungen zum Thema Erkennung und Schutz von Minderjährigen, die gefährdet sind, Opfer von Menschenhandel zu werden.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Initiativen zur Verbesserung informeller und formeller nationaler Verweismechanismen in die Wege geleitet. So hat beispielsweise Portugal mit der Einführung des nationalen Verweismechanismus in Form eines Protokolls begonnen, in dem die Verfahren für die Erkennung und Verweisung (potenzieller) minderjähriger Opfer festgelegt sind. Frankreich entwickelt einen nationalen Verweismechanismus in Form eines Dokuments, in dem Indikatoren für die Erkennung von Opfern aufgeführt sind und die Rollen und Zuständigkeiten der einschlägigen Interessenträger beschrieben werden. In Irland wurde die Einführung eines überarbeiteten nationalen Verweismechanismus gebilligt, der es ausgewählten Organisationen der Zivilgesellschaft unter anderem erlaubt, Opfer zu verweisen. Die Kommission schlägt vor, die Richtlinie 2011/36/EU dahin gehend zu ändern, dass die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen nationale Verweismechanismen für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern einzurichten und eine nationale Kontaktstelle für die Verweisung der Opfer zu benennen.

In Einklang mit der EU-Strategie stellte die Kommission EU-Mittel bereit, um den Mitgliedstaaten Anreize für die Schaffung **spezialisierter Unterkünfte für Opfer des Menschenhandels** zu bieten. Alle Mitgliedstaaten berichteten über Maßnahmen und Aktionen, mit denen gewährleistet werden soll, dass alle erkannten Opfer **Unterstützung, Betreuung und Schutz** erhalten, wobei geschlechts- und kinderspezifischen Bedürfnissen Rechnung getragen wird. Beispielsweise wurden Wohnraum und spezialisierte Unterkünfte für erwachsene Opfer und Minderjährige, medizinische und psychologische Hilfe sowie Rechtsberatung bereitgestellt. Darüber hinaus boten auch Organisationen der Zivilgesellschaft unterschiedliche Beratungsdienste für potenzielle Opfer des Menschenhandels an und sorgten für Schutz, Unterkünfte, medizinische, psychologische und psychiatrische Hilfe, Rechtsberatung sowie soziale, schulische und berufliche Betreuung.

Mehrere Mitgliedstaaten<sup>96</sup> beziffern die Höhe der Opfern des Menschenhandels gewährten Entschädigung für ein Jahr auf 1000 EUR bis 29 295 EUR. Die Opfer stoßen beim Zugang zur Justiz und bei der Geltendmachung einer Entschädigung weiterhin auf Hindernisse; dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sie ihre Rechte unter Umständen nicht kennen, ungenügend über die zivil- oder strafrechtlichen Verfahren informiert sind oder sich nicht rechtmäßig den Mitgliedstaaten aufhalten. Mehrere Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft haben für Opfer von Straftaten, einschließlich des Menschenhandels, Informationsmaterial erarbeitet, um sie über ihre Rechte und die einschlägigen Verfahren aufzuklären. Des Weiteren wurden Änderungen an geltenden Gesetzen vorgenommen, Schulungen zur Befragung von Opfern für Bedienstete der Strafverfolgungsbehörden und spezialisierten Dienste durchgeführt,

---

<sup>94</sup> Beispielsweise Finnland, Lettland, Luxemburg, Rumänien und Zypern.

<sup>95</sup> Beispielsweise Frankreich.

<sup>96</sup> Belgien, Lettland und Slowakei.



spezielle Räume für die Befragung von Opfern des Menschenhandels bereitgestellt und neue Verfahren für die Bewertung der individuellen Umstände der Opfer entwickelt, die eine Entschädigung geltend machen.<sup>97</sup>

Die im Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt<sup>98</sup> vorgesehenen Präventiv-, Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen ergänzen die in der Richtlinie 2011/36/EU festgelegten Maßnahmen.

### 3.5 Internationale Dimension

In der EU-Strategie wird der Menschenhandel als transnationale Straftat behandelt. Bei annähernd der Hälfte der im Zeitraum 2019–2020 registrierten Opfer handelte es sich um Drittstaatsangehörige. Wie in der EU-Strategie angekündigt, verabschiedete die Kommission einen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migrant\*innen (2021–2025)<sup>99</sup>, der darauf abzielt, dass Schutz und Beistand für geschleuste schutzbedürftige Migrant\*innen bereitgestellt und dabei Kindern und Frauen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird; des Weiteren sind in dem Aktionsplan Maßnahmen zur Bekämpfung von Schleusernetzwerken und zur Zerschlagung ihres Geschäfts vorgesehen, das darin besteht, Opfer zum Zwecke der Ausbeutung in die EU zu bringen.

Infolge der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine rückte im Jahr 2022 die Gefahr, dass die vor dem Krieg fliehenden Menschen Opfer des Menschenhandels werden könnten, ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die EU reagierte unverzüglich. Wie oben bereits erwähnt, billigte die Solidaritätsplattform am 11. Mai 2022 einen **gemeinsamen Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels**<sup>100</sup>, der unter der Federführung der EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels in enger Zusammenarbeit mit dem NREM, den EU-Agenturen und dem Europäischen Auswärtigen Dienst erarbeitet und umgesetzt wurde. In diesem Plan werden konkrete Maßnahmen festgelegt, die auf EU-Ebene zu ergreifen sind; zudem beinhaltet er Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, um Menschenhandel zu verhüten, die Strafverfolgung sowie die justizielle Zusammenarbeit zu intensivieren und potenzielle Opfer zu schützen. Des Weiteren wird darin die positive Rolle der EU-Missionen vor Ort anerkannt, einschließlich der EUAM Ukraine, die die ukrainischen Behörden beim Grenzmanagement unterstützt und dazu beiträgt, den Flüchtlingsstrom aus der Ukraine in die EU zu erleichtern. Darüber hinaus aktivierte der Rat die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz<sup>101</sup>, durch welche die Gefährdung der vor dem Krieg fliehenden Menschen durch den Menschenhandel verringert wird und die im gemeinsamen Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels dargelegten Maßnahmen und Empfehlungen ergänzt werden.

Alle im Plan vorgesehenen Maßnahmen wurden entweder abgeschlossen oder werden gegenwärtig durchgeführt. Insbesondere hat die Kommission eine eigene Website für Flüchtlinge aus der Ukraine eingerichtet, die auch einen Abschnitt mit praktischen

---

<sup>97</sup> Deutschland, Frankreich, Litauen, Niederlande und Tschechien.

<sup>98</sup> [COM\(2022\) 105 final](#).

<sup>99</sup> [COM\(2021\) 591 final](#).

<sup>100</sup> [A new Anti-Trafficking Plan to protect people fleeing the war in Ukraine \(europa.eu\)](#).

<sup>101</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

Empfehlungen dazu enthält, wie die Flüchtlinge verhindern können, Menschenhändlern in die Hände zu fallen.<sup>102</sup> Es wurde eine Liste spezieller Nothilfe-Hotlines für potenzielle Opfer des Menschenhandels erstellt und im Internet veröffentlicht.<sup>103</sup> Im Rahmen des operativen EMPACT-Aktionsplans wurden Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit der Ukraine durchgeführt.<sup>104</sup> Die EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels leitete im Rahmen des EU-Internetforums eine Sitzung mit Technologieunternehmen und Betreibern von Internetplattformen, um sie darin zu bestärken, auf Online-Plattformen und in den sozialen Medien auf die Risiken des Menschenhandels aufmerksam zu machen und zu seiner Verhütung und Aufdeckung beizutragen. Die Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit richtete eine spezielle Untergruppe für die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit von Vertriebenen und Flüchtlingen aus der Ukraine ein.

Mehrere Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft, sowie die EU-Delegationen und EU-Missionen in der Ukraine und Moldau führten Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen durch, um die Gefährdung der vor Russlands Aggression gegen die Ukraine fliehenden Menschen zu verringern und die vom Menschenhandel ausgehenden spezifischen Gefahren einzudämmen. Die sofortige Reaktion der EU und der Mitgliedstaaten haben sicher dazu beigetragen, dass nur sehr wenige Fälle von Menschenhandel bestätigt wurden.

Im Berichtszeitraum stand die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst im Rahmen operativer Maßnahmen, politischer Dialoge sowie gezielter Finanzierungen mit anderen **wichtigen Herkunfts- und Transitländern von Opfern und Menschenhändlern** in Kontakt (Nigeria, China, Moldau, Pakistan, Marokko, Westbalkan, Türkei usw.). In diesem Zusammenhang wurden Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien in operative EMPACT-Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels einbezogen. Im Juli 2022 nahm die EU die Unterstützungsplattform für innere Sicherheit und Grenzmanagement in Moldau<sup>105</sup> in Betrieb, in deren Rahmen der Menschenhandel eine der wichtigsten thematischen Prioritäten darstellt. Des Weiteren ist der Menschenhandel regelmäßige Thema der von der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst geführten speziellen Menschenrechts- und Sicherheitsdialoge und Gegenstand einer Reihe außenpolitischer Instrumente sowie der operativen Zusammenarbeit mit Partnerländern.

In der Nachbarschaft stellte die EU im Zeitraum 2019–2022 im Rahmen des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika 15 Mio. EUR für **Maßnahmen gegen den Menschenhandel** bereit und wird im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (NDICI/Europa in der Welt) für den Zeitraum 2021–2022 Verträge über weitere 84 Mio. EUR vergeben, um gegen die zunehmende Präsenz von Gruppen organisierter Kriminalität im Bereich der irregulären Migration vorzugehen, die eine wachsende Gefährdung durch den Menschenhandel entlang der Migrationsrouten insbesondere in

<sup>102</sup> [Flucht vor dem Krieg: Informationen für Menschen aus der Ukraine | Europäische Kommission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/1000000/1/related_content/1000000_1.pdf).

<sup>103</sup> National hotline numbers for reporting a crime or seeking assistance (europa.eu).

104 [Human traffickers luring Ukrainian refugees on the web targeted in EU-wide hackathon | Europol \(europa.eu\)](#).

<sup>105</sup> [Informal Home Affairs Council: EU launches the Support Hub for Internal Security and Border Management in Moldova \(europa.eu\)](#).

der Nachbarschaft zur Folge hat. Aus ihren Haushaltsmitteln für internationale Partnerschaften finanzierte die EU Maßnahmen gegen Menschenhandel mit 27,8 Mio. EUR für nationale Projekte (weitere 13 Mio. EUR sind noch über Verträge zu vergeben) sowie 575,5 Mio. EUR für regionale oder Mehrländerprojekte (weitere 38 Mio. EUR sind noch über Verträge zu vergeben). Weitere finanzielle Beiträge sind gegenwärtig Gegenstand von Gesprächen. Im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit – Polizei unterstützte die Kommission Projekte zur Verhütung und Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels, die mit Partnerländern entlang der Migrationsrouten in die EU durchgeführt wurden, mit 11,6 Mio. EUR und arbeitete in diesem Zusammenhang mit Côte d'Ivoire, Guinea, Nigeria, Gambia, dem Horn von Afrika, der Türkei und dem westlichen Balkan zusammen.

Die EU intensivierte die Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen<sup>106</sup> unter anderem im Rahmen der Interinstitutionellen Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (ICAT). Des Weiteren setzte sie die Zusammenarbeit mit dem Europarat und seiner Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) fort. Die EU beteiligte sich aktiv an den Arbeitsgruppen und Konferenzen der Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC). Zudem nimmt sie am Überprüfungsmechanismus des UNTOC teil.

Die Mitgliedstaaten unterstützten das die internationale Dimension des Menschenhandels betreffende Vorgehen unter anderem mit Aufklärungskampagnen, Schulungen, operativer Zusammenarbeit, technischer Unterstützung und gezielten Finanzierungen<sup>107</sup> sowie im Rahmen der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Die EU-Agenturen waren in den Bereichen Kapazitätsaufbau, operative Zusammenarbeit und technische Unterstützung in Partnerländern aktiv.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Zwischen 2019 und 2022 war die EU bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit beispiellosen Herausforderungen konfrontiert. Die COVID-19-Pandemie hatte erhebliche Auswirkungen auf die Opfer des Menschenhandels und Veränderungen im Modus Operandi der Straftäter zur Folge, die zunehmend und zügig zu einem digitalen Geschäftsmodell des Menschenhandels zum Zwecke jeglicher Form der Ausbeutung übergingen. Obwohl die vom Menschenhandel ausgehenden Gefahren bereits ab dem Beginn der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine sehr ernst genommen wurden, ist die Bedrohung nach wie vor hoch. Die wirtschaftliche Situation der Flüchtlinge aus der Ukraine könnte sich verschlechtern, was die Chancen der Menschenhändler, die Schutzbedürftigkeit dieser Menschen zu kriminellen Zwecken auszunutzen, erhöhen würde. Daher muss die Lage weiterhin beobachtet werden.

Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten machen deutlich, dass der Menschenhandel nicht zurückgegangen ist. Der leichte Anstieg der Zahl der erkannten Opfer könnte zwar auf eine bessere Erkennung hinweisen, jedoch bleiben zahlreiche

---

<sup>106</sup> Wie beispielsweise dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

<sup>107</sup> Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Litauen, Niederlande, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn.

Opfer unentdeckt. Der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft hat im Berichtszeitraum deutlich zugenommen. Diese Form der Ausbeutung wird nur unzureichend erfasst, sodass die tatsächliche Zahl der Opfer wahrscheinlich deutlich höher ist. Ungeachtet der bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz erzielten Fortschritte werden nach wie vor nur wenige Menschenhändler strafrechtlich verfolgt und verurteilt. Im Vergleich zur Zahl der Verdächtigen ging die Zahl der Strafverfolgungen wegen Menschenhandelsdelikten im Berichtszeitraum gegenüber dem Zeitraum 2017–2018 um 9 % zurück, was auch auf die Probleme zurückzuführen sein könnte, mit denen die Justizbehörden während der Pandemie konfrontiert waren und die unter anderem Verzögerungen in Strafverfahren zur Folge hatten.

Es wurden jedoch auf EU-Ebene und von den Mitgliedstaaten zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um diesen Problemen zu begegnen, insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025 und des gemeinsamen Plans zur Bekämpfung des Menschenhandels. Diese Maßnahmen sind Teil des umfassenden Ansatzes zur Bekämpfung des Menschenhandels und müssen fortgesetzt werden. Darüber hinaus zielt der Vorschlag der Kommission für eine Änderung der Richtlinie 2011/36/EU darauf ab, die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels zu stärken und den einschlägigen Rechtsrahmen der EU zu harmonisieren.