



Brüssel, den 19.12.2022  
SWD(2022) 426 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag 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 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -  
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

## Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer

### A. Handlungsbedarf

#### Warum? Worum geht es?

Der Menschenhandel stellt einen Kernbereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU dar und dürfte in absehbarer Zukunft eine Bedrohung bleiben. Obwohl mit der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels (Richtlinie 2011/36/EU) ein Beitrag zur Schaffung einer gemeinsamen Basis für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie den Schutz seiner Opfer geleistet wurde, bestehen nach wie vor einige Probleme:

- Ungeachtet der Anstrengungen zu seiner Verhütung und Aufdeckung und zur frühzeitigen Erkennung seiner Opfer **ist der Menschenhandel in der EU weiterhin auf dem Vormarsch**. Darüber hinaus werden die Datenerhebung und die Überwachung der Entwicklungen dem vollständigen Ausmaß des Menschenhandels in der EU nicht gerecht.
- **Die geringe Zahl der Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen führt dazu, dass die Menschenhändler straffrei ausgehen**. In der Richtlinie bleiben einige wichtige Probleme unberücksichtigt, die seit ihrer Verabschiedung aufgetreten sind und an Bedeutung gewonnen haben; hierzu zählen neue Formen der Ausbeutung und der Einsatz von Technologien, um den Menschenhandel zu erleichtern. Menschenhandelsdelikte und Ausbeutung werden in den einzelnen Mitgliedstaaten möglicherweise unterschiedlich definiert, woraus sich Probleme bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Beweisführung ergeben. Darüber hinaus werden juristische Personen für die Begehung von Menschenhandelsdelikten nicht ausreichend zur Verantwortung gezogen, was zu einer Kultur der Straflosigkeit beiträgt.
- **Die Unterstützung und Betreuung sowie der Schutz der Opfer sind nicht immer angemessen und an deren besonderen Bedürfnisse angepasst**. Die Grundsätze des Verzichts auf Strafverfolgung und der Straffreiheit der Opfer wegen ihrer Beteiligung an kriminellen Handlungen sowie das Recht der Opfer auf Entschädigung und Schutzmaßnahmen werden in den Mitgliedstaaten nicht konsequent gewahrt. Die bestehenden nationalen und transnationalen Verweismechanismen sind nur eingeschränkt wirksam, wodurch die frühzeitige Erkennung der Opfer und ihre Verweisung an Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzdienste beeinträchtigt wird.
- **Die Nachfrage, die den Menschenhandel begünstigt, ist in der EU nach wie vor hoch**. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die Inanspruchnahme der von Opfern erbrachten Dienste nicht in allen Mitgliedstaaten als strafbare Handlung eingestuft wird und nicht überall Maßnahmen zur Schwächung der Nachfrage ergriffen werden.

#### Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Die Initiative zielt darauf ab, **den Rechtsrahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels zu stärken**. Um dieses allgemeine Ziel zu erreichen, werden in der Initiative vier spezifische Ziele festgelegt:

- **Sicherstellung einer angemessenen Verhütung und Aufdeckung des Menschenhandels und Verbesserung seiner Überwachung auf EU-Ebene**, indem dafür gesorgt wird, dass alle Interessenträger, die wahrscheinlich mit (potenziellen) Opfern in Kontakt kommen, besser in der Lage sind, die Anzeichen für diese Straftat zu erkennen, und mehr über den Menschenhandel und die diesbezüglichen Entwicklungen wissen.
- **Stärkung des Vorgehens der Strafjustiz gegen den Menschenhandel, darunter auch auf grenzüberschreitender Ebene**; Ziel ist die Verbesserung der Kapazitäten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Menschenhandel zu bekämpfen, sich an neue Modi Operandi und Geschäftsmodelle der Menschenhändler anzupassen und aufkommenden Bedrohungen zu begegnen.
- **Sicherstellung, dass Opfer des Menschenhandels in allen Mitgliedstaaten angemessen unterstützt, betreut und geschützt werden**, insbesondere durch die Verbesserung der frühzeitigen Erkennung und der Verweismechanismen, darunter auch auf grenzüberschreitender Ebene.
- **Schwächung der Nachfrage nach Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden, die jegliche Form der Ausbeutung begünstigt**; die Maßnahmen reichen von der Stärkung des strafrechtlichen Vorgehens gegen die Inanspruchnahme von Diensten, für die Menschen ausgebeutet werden, bis hin zu Aufklärungsmaßnahmen, Ausbildung und Schulung.

#### Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Menschenhandel ist eine grenzüberschreitende Straftat, die alle Mitgliedstaaten betrifft. Sie hat sowohl eine grenzüberschreitende Dimension innerhalb der EU als auch eine interne, die EU-Außengrenzen überschreitende Dimension. Die EU-weite Zusammenarbeit ist von entscheidender Bedeutung, um im

Rahmen der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels die grenzüberschreitende Dimension in Angriff zu nehmen und sicherzustellen, dass die Opfer erkannt und angemessen unterstützt, betreut und geschützt werden. Zudem rechtfertigt die zunehmende Bedeutung der Online-Dimension des Menschenhandels neue Maßnahmen auf EU-Ebene, da sie Menschenhändlern weitere Möglichkeiten eröffnet, um Opfer anzuwerben, zu kontrollieren, zu befördern und auszubeuten, ihre Erträge zu verschieben und Nutzer überall innerhalb und außerhalb der EU zu erreichen, ohne eine Grenze überqueren zu müssen. Nationale Behörden und Interessenträger sind sich weithin einig darüber, dass die Bekämpfung des Menschenhandels ein Tätigwerden auf EU-Ebene erfordert.

## B. Lösungen

### Welche legislativen und nichtlegislativen politischen Optionen wurden in Betracht gezogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Im Rahmen der **politischen Option 1** liegt der Schwerpunkt auf nichtlegislativen Maßnahmen. Die **politische Option 2** umfasst ausschließlich legislative Maßnahmen, die mit Änderungen der Richtlinie verbunden wären. Für einige der in der **politischen Option 2** vorgesehenen legislativen Maßnahmen wurden mehrere Unteroptionen in Betracht gezogen.

Die **politische Option 3** besteht aus einer Kombination aus den nichtlegislativen Maßnahmen der politischen Option 1 und einigen der legislativen Maßnahmen der politischen Option 2.

Die politische Option 3 ist die bevorzugte Option. Sie entspricht den ermittelten horizontalen und spezifischen Zielen:

- **Horizontales Ziel 1: Sicherstellung einer angemessenen Verhütung und Aufdeckung des Menschenhandels und Verbesserung seiner Überwachung auf EU-Ebene:**
  - Einrichtung eines Wissens- und Kompetenzzentrums für die Bekämpfung des Menschenhandels, das unter anderem die Aufgabe hat, die Erarbeitung von Leitlinien für die Erhebung von Daten über den Menschenhandel in der EU und Aufklärungsmaßnahmen gegen den Menschenhandel zu unterstützen (*nichtlegislative Maßnahme*).
  - Ergänzung der Richtlinie um eine Bestimmung, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, jährlich Daten über den Menschenhandel zu erheben und der Kommission zu übermitteln, einschließlich der Festlegung der Indikatoren für diese Datenerhebung (*legislative Maßnahme*).
- **Spezifisches Ziel 2: Stärkung des Vorgehens der Strafjustiz gegen den Menschenhandel, darunter auch grenzüberschreitend:**
  - Sicherstellung, dass in der Richtlinie die Online-Dimension für jedes einzelne Merkmal von Menschenhandelsdelikten berücksichtigt wird (*legislative Maßnahme*).
  - Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Internetunternehmen im Rahmen des EU-Internetforums (*nichtlegislative Maßnahme*).
  - Aufnahme von Zwangsheirat und illegaler Adoption in die Liste der Formen der Ausbeutung (*legislative Maßnahme*).
  - Sicherstellung, dass gegen juristische Personen im Falle einer gerichtlichen Verurteilung wegen Menschenhandelsdelikten ohne erschwerende Umstände einige der Sanktionen, deren Umsetzung für die Mitgliedstaaten gegenwärtig fakultativ ist, und bei Straftaten mit erschwerenden Umständen die übrigen bislang fakultativen Sanktionen verhängt werden können (*legislative Maßnahme*).
  - Einrichtung der Fokusgruppe aus Staatsanwälten, die sich auf die Bekämpfung des Menschenhandels spezialisiert haben (*nichtlegislative Maßnahme*).
- **Spezifisches Ziel 3: Sicherstellung, dass Opfer des Menschenhandels in allen Mitgliedstaaten angemessen unterstützt, betreut und geschützt werden:**
  - Verpflichtung der Mitgliedstaaten, formelle nationale Verweismechanismen einzurichten und nationale Kontaktstellen für die Verweisung der Opfer zu schaffen (*legislative Maßnahme*).
  - Erarbeitung von Leitlinien für die Mindestanforderungen und Standards für nationale Verweismechanismen und Einrichtung eines europäischen Verweismechanismus im Rahmen des Wissens- und Kompetenzzentrums (*nichtlegislative Maßnahme*).
- **Spezifisches Ziel 4: Schwächung der Nachfrage nach Diensten, für die Opfer ausgebeutet werden, die jegliche Form der Ausbeutung begünstigt:**
  - Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die wissentliche Inanspruchnahme der Opfern des Menschenhandels zum Zwecke jeglicher Form der Ausbeutung abverlangten Dienste unter Strafe zu stellen (*legislative Maßnahme*).
  - Organisation einer EU-weiten Aufklärungskampagne im Rahmen des Wissens- und Kompetenzzentrums, um der Nachfrage, die den Menschenhandel begünstigt, entgegenzuwirken (*nichtlegislative Maßnahme*).

### Wer unterstützt welche Option?

In seiner Entschließung vom 10. Februar 2021 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, die **Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels zu bewerten und Vorschläge zu**

**ihrer Überarbeitung vorzulegen.** Die Kommission führte eine umfassende Konsultation der Interessenträger durch, unter anderem im Wege einer öffentlichen Konsultation sowie im Rahmen der Sitzungen des EU-Netztes nationaler Berichterstatter oder gleichwertiger Mechanismen und der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels. Darüber hinaus stützte sich die Kommission auf die von einem externen Auftragnehmer durchgeführte Konsultation eines breiten Spektrums von Interessenträgern wie etwa nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, EU-Agenturen, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Vertretern des Privatsektors und internationaler Organisationen. Die Mehrheit der konsultierten Interessenträger befürwortete die im Rahmen der bevorzugten Option vorgeschlagenen Maßnahmen. In seiner Entschließung forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, **die Richtlinie dahin gehend zu ändern, dass die wissentliche Inanspruchnahme der von Opfern des Menschenhandels erbrachten Dienste von allen Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt wird.** Hinsichtlich dieser legislativen Änderung sind die Interessenträger eher unterschiedlicher Meinung, wobei die Änderung jedoch in annähernd zwei Dritteln der Antworten auf die öffentliche Konsultation befürwortet wird. Darüber hinaus sprachen sich die meisten der im Rahmen der Fallstudien und gezielten Befragungen zu den politischen Optionen konsultierten Interessenträger dafür aus. Von allen die Einstufung der Inanspruchnahme von Diensten als Straftat betreffenden Unteroptionen gilt diese Änderung als die Unteroption mit der größten Wahrscheinlichkeit für einen Konsens.

### **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

#### **Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option (bzw. der wesentlichen Optionen)?**

Die bevorzugte Option zielt darauf ab, **die Kapazitäten der Mitgliedstaaten für eine effizientere Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere mit Blick auf die Bedrohungen und Trends auszubauen, die in den letzten Jahren aufgetreten sind und an Bedeutung gewonnen haben.** Mit den neuen gemeinsamen und harmonisierten Vorschriften für die Mitgliedstaaten soll **die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Ermittlungen, der Strafverfolgung sowie der Unterstützung und Betreuung der Opfer verbessert werden.** Mit den nichtlegislativen Maßnahmen werden die Mitgliedstaaten im Einklang mit der **Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025** bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften und der weiteren Durchführung der Richtlinie unterstützt.

#### **Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option (bzw. den wesentlichen Optionen)?**

Die bevorzugte Option ist für die Mitgliedstaaten mit geringen Lasten verbunden, die durch die positiven Auswirkungen der Maßnahmen auf die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz seiner Opfer aufgewogen werden. Die bevorzugte Option hat im Wesentlichen **nicht die Einführung neuer Verpflichtungen, sondern die Verbesserung der geltenden Vorschriften** zum Gegenstand. Die Verpflichtung, die wissentliche Inanspruchnahme der Opfern des Menschenhandels abverlangten Dienste unter Strafe zu stellen, würde vornehmlich für jene Mitgliedstaaten Regulierungslasten bedeuten, die diese Maßnahme bislang noch nicht umgesetzt und keine anderen, darüber hinausgehenden Maßnahmen verabschiedet haben. In den meisten Mitgliedstaaten gelten bereits entsprechende Rechtsvorschriften, die zumindest die sexuelle Ausbeutung zum Gegenstand haben. Das Erfordernis, nationale Verweismechanismen einzurichten, würde für die Mitgliedstaaten ebenfalls gewisse Regulierungs- und Verwaltungslasten mit sich bringen. Es handelt sich jedoch um keine vollkommen neue Verpflichtung, da die Mitgliedstaaten nach der geltenden Richtlinie bereits Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung der Opfer einrichten mussten und mit einer Ausnahme alle Mitgliedstaaten bereits über einen formellen oder informellen Verweismechanismus verfügen. Daher werden für die Formalisierung der Verfahren für die Erkennung und Verweisung der Opfer voraussichtlich nur geringfügige Maßnahmen erforderlich sein.

#### **Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?**

Mit der bevorzugten Option werden Unternehmen keinerlei Verpflichtungen auferlegt; abgesehen von der Tatsache, dass einige der nichtlegislativen Maßnahmen ihre freiwillige Mitwirkung erforderlich machen würden, wären sie somit nicht unmittelbar betroffen. Gegen juristische Personen könnten Strafen mit wirtschaftlichen Auswirkungen verhängt werden, wie etwa die vorübergehende Schließung ihrer Einrichtung; dies gilt jedoch lediglich nach einer Verurteilung wegen eines zu ihren Gunsten begangenen Menschenhandelsdelikts. Dies wäre ein Beitrag zur Sicherstellung einer gerechteren Wirtschaft, in der sich Straftaten nicht auszahlen und Unternehmen, die sich an die Vorschriften halten, weniger dem unlauteren Wettbewerb von Unternehmen ausgesetzt sind, die sich Zwangsarbeit zunutze machen. Die Kommission würde zwar die Zusammenarbeit mit der Technologie- und Internetbranche intensivieren, die regulatorischen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Verantwortung der Online-Plattformen und Diensteanbieter, mit Menschenhandel verbundene Inhalte aufzuspüren, zu überwachen und zu entfernen, unterläge jedoch anderen Rechtsinstrumenten, die bereits gelten oder demnächst verabschiedet werden.

#### **Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?**

Wie oben erläutert, hätte die bevorzugte Option geringe Auswirkungen auf die nationalen Behörden, die im

Wesentlichen ihre Rechtsvorschriften an die neuen oder überarbeiteten Vorschriften der Richtlinie angleichen müssten, wenn sie das nicht bereits getan haben; einige der in der bevorzugten Option vorgesehenen legislativen Maßnahmen, insbesondere die Maßnahmen zur Einstufung als Straftatbestand, werden zudem voraussichtlich eine erhöhte Zahl von Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen nach sich ziehen. Mit einer stärkeren Harmonisierung der in der EU geltenden Vorschriften würde jedoch ein Beitrag dazu geleistet, dass im Bereich des Menschenhandels in der EU Verbesserungen erzielt werden und Strafverfolgungs- und Justizbehörden besser in der Lage sind, Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen, seine Opfer zu schützen und die Nachfrage, die den Menschenhandel begünstigt, zu schwächen.

#### **Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?**

Mit der bevorzugten Option wird die Bekämpfung des Menschenhandels durch die Zerschlagung des kriminellen Modells der Menschenhändler gestärkt; zudem sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen ausgebeutet werden, was wiederum positive Auswirkungen auf die Gesellschaft, die Grundrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Sicherheit innerhalb der EU haben wird.

### **D. Folgemaßnahmen**

#### **Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Bewertung der überarbeiteten Richtlinie sollte grundsätzlich frühestens fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist erfolgen, um sicherzustellen, dass ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Auswirkungen der Initiative nach deren vollständiger Umsetzung in allen Mitgliedstaaten zu bewerten. Insbesondere würde die überarbeitete Richtlinie eine Bestimmung enthalten, nach der die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist über die Auswirkungen der Vorschriften über die Einstufung der wesentlichen Inanspruchnahme von Diensten, für die Menschen ausgebeutet werden, als Straftatbestand berichten muss. In der Zwischenzeit wird die Kommission die Durchführung der Richtlinie weiterhin im Rahmen ihrer zweijährlichen Berichterstattung über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels überwachen und bewerten.