



Brüssel, den 20.10.2020
COM(2020) 661 final

**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**

{SWD(2020) 226 final}

I. Einleitung

Der Schutz der Gesellschaft vor organisierter Kriminalität und insbesondere die Bekämpfung des Menschenhandels gehören zu den Prioritäten der neuen EU-Strategie für die Sicherheitsunion¹. Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU² (im Folgenden „Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels“) sieht einen zweijährlichen Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels vor.

Menschenhandel ist eine sehr profitable Straftat, die den Tätern enorme Gewinne bringt und gleichzeitig gewaltige Kosten für die Gesellschaft verursacht. Der geschätzte jährliche Gesamtgewinn aus dem Menschenhandel beläuft sich auf 29,4 Mrd. EUR³ (konservative Schätzung). Die Gesamtkosten, die durch den Menschenhandel in der EU in einem Jahr entstehen, werden auf 2,7 Mrd. EUR geschätzt. Verursacht werden sie durch zusätzliche Dienstleistungen in den Bereichen Strafverfolgung, Gesundheit und Sozialschutz, durch den Verlust an Wirtschaftsleistung und Lebensqualität, und die Kosten der Koordinierung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels⁴. Der auslösende Faktor für diese Kosten ist die schwerwiegende Verletzung der Grundrechte von Frauen, Männern, Mädchen und Jungen durch Menschenhändler, und unsere Gesellschaften werden so lange dafür aufkommen müssen, wie der Menschenhandel existiert.

Die Täter haben während der COVID-19-Pandemie die Möglichkeiten genutzt, erhebliche Gewinne zu generieren und ihre kriminellen Aktivitäten zu intensivieren. Sie haben ihre Arbeitsweise geändert und werben zunehmend ihre Opfer im Internet an oder beuten sie in Privathaushalten aus. Auch wenn die Auswirkungen der Pandemie noch nicht in vollem Umfang messbar sind, so ist doch klar, dass die Krise außergewöhnliche Herausforderungen mit sich gebracht hat, die die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen unverhältnismäßig stark treffen, da sich die Gefährdung dieser Menschen, darunter Frauen und Kinder, durch Menschenhandel noch verschärft hat. Organisationen der Zivilgesellschaft, internationale Organisationen und EU-Agenturen haben ihre Besorgnis über Verzögerungen bei der Identifizierung der Opfer geäußert, die ihren Zugang zur Justiz und zu Hilfe und Unterstützung behindern⁵.

¹ COM(2020) 605 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-605-F1-DE-MAIN-PART-1.pdf>.

² ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1.

³ Europol (2015) The THB financial business model (Das finanzielle Geschäftsmodell Menschenhandel), Den Haag. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>

⁴ European Commission, Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU (Europäische Kommission, Studie über die wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Kosten des Menschenhandels in der EU) (2020).

⁵ How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America, Research brief, United Nations Office on Drugs and Crime (Wie sich Covid-19-Beschränkungen und die wirtschaftlichen Folgen auf die Schleusung von Migranten und den grenzüberschreitenden Menschenhandel nach Europa und Nordamerika auswirken, Forschungsbericht, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) (UNODC), <https://www.unodc.org/islamicpublicofiran/en/how-covid-19->

Die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) warnt vor der wahrscheinlichen Zunahme des Menschenhandels, da im Zuge des Wirtschaftsabschwungs mehr Arbeitslosigkeit entstanden und eine steigende Nachfrage nach Menschenhandel zu Zwecken der Arbeitsausbeutung und der sexuellen Ausbeutung zu erwarten ist. Neben den traditionellen Bereichen der Ausbeutung (Prostitution, Bettelei und Diebstahl, Textilsektor und Landwirtschaft) sind auch Sektoren wie Baugewerbe, Tourismus, Gastronomie, Krankenpflege und Haushaltsdienstleistungen zunehmend vom Menschenhandel betroffen. Zusätzlich zu dem andauernden Schaden, den die Opfer von Menschenhandel erleiden, wird die Schließung von Unternehmen mit geringeren Gewinnspannen infolge einer Wirtschaftskrise den Markt für Akteure offen lassen, die über illegale oder billige Arbeitskräfte verfügen⁶.

Menschenhandel ist eine besonders schwere Straftat, die nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union als schwerwiegende Verletzung der Grundrechte verboten ist⁷. Organisierte kriminelle Gruppen sind im Bereich des Menschenhandels zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung oder der Arbeitsausbeutung, der Ausbeutung zum Betteln und der Ausbeutung für kriminelle Zwecke tätig. Menschenhändlernetze sind häufig auch in andere Formen der Kriminalität involviert (oder mit ihnen verbunden), wie Schleusung von Migranten, Drogenhandel, Warenschmuggel, Erpressung, Geldwäsche, Dokumentenbetrug, Zahlungskartenbetrug und Eigentumsdelikte (z. B. Diebstahl).

In diesem Bericht werden i) die wichtigsten Muster und Herausforderungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels ermittelt, ii) Statistiken analysiert und iii) die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels umrissen. Der Bericht wird durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ergänzt, die ausführliche, umfassende und vertiefende Informationen enthält. Sowohl der Bericht als auch die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen basieren auf:

- Informationen, die von den nationalen Berichterstattern oder durch gleichwertige Mechanismen gemäß den Artikeln 19 und 20 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels bereitgestellt werden;

[restrictions-and-the-economic-consequences-are-likely-to-impact-migrant-smuggling-and-cross-border-trafficking-in-persons-to-europe-and-north-america.html](#); Statement by OSCE Special Representative for Combating Trafficking in Human Beings on need to strengthen anti-trafficking efforts in a time of crisis (Erklärung des OSZE-Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels zur Notwendigkeit, die Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels in Krisenzeiten zu verstärken); COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons (Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf Opfer und Überlebende des Menschenhandels), UNODC, https://icat.network/sites/default/files/28%20April_COVID%20ICAT%20webstory%20and%20list%20of%20resources%20%283%29.pdf; Organisationen der Zivilgesellschaft haben in ihren Beiträgen zum dritten Fortschrittsbericht ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht.

⁶ Europol, Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU (Jenseits der Pandemie – Wie COVID-19 das Umfeld schwerer und organisierter Kriminalität in der EU prägen wird), 30. April 2020.

⁷ Siehe Artikel 83 Absatz 2 AEUV und Artikel 5 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

- Beiträgen von Organisationen der Zivilgesellschaft, die an der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels und an der ergänzenden e-Plattform gegen Menschenhandel teilnehmen; sowie auf
- Beiträgen einschlägiger EU-Agenturen⁸.

In diesem Bericht wurden auch Informationen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie von internationalen und regionalen Organisationen berücksichtigt. Die Interessenträger berichteten im Vergleich zur vorangegangenen Berichterstattung ausführlicher über die Ergebnisse und die Auswirkungen der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels⁹.

II. VORGEHENSWEISEN DES MENSCHENHANDELS IN DER EU UND ERKANNT HERAUSFORDERUNGEN

Das Phänomen des Menschenhandels ist durch bestimmte wiederkehrende Vorgehensweisen, neue Problematiken und aufkommende Trends gekennzeichnet. Die Gesamtzahl der **14 145** registrierten Opfer¹⁰, die von den EU-Mitgliedstaaten für 2 Jahre (2017 und 2018) gemeldet wurden, ist höher als im vorangegangenen Berichtszeitraum.¹¹ Es ist wahrscheinlich, **dass die tatsächliche Zahl der Opfer deutlich höher ist** als die gemeldete Zahl, da viele Opfer unentdeckt bleiben. Im Verhältnis zur hohen Opferzahl ist die Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen von Tätern nach wie vor gering. **Fast die Hälfte aller Opfer von Menschenhandel in der EU sind EU-Bürger. Der Menschenhandel mit Opfern innerhalb ihres eigenen Mitgliedstaats ist nach wie vor von erheblicher Bedeutung und macht mehr als ein Drittel aller Opfer in der EU aus.**

Was die Staatsangehörigkeit der Opfer von Menschenhandel anbelangt, waren die Top Fünf EU-Länder in absoluten Zahlen Rumänien, Ungarn, Frankreich, die Niederlande und Bulgarien. **Die Top Fünf Nicht-EU-Länder, was die**

⁸ Die zehn EU-Agenturen, die 2018 die Gemeinsame Verpflichtungserklärung zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels unterzeichnet haben: Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound), Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL), Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) und das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE).

⁹ Dieser Bericht enthält Statistiken für die beiden Jahre 2017-2018 für die EU-27-Länder. Alle von den EU-28-Ländern vorgelegten Statistiken sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und in der „Data collection on trafficking in the EU“ (Erhebung von Statistiken zum Menschenhandel in der EU) (2020) enthalten.

¹⁰ „Opfer“, auf die in diesem Bericht Bezug genommen wird, sind „registrierte“ Opfer und betreffen als solche förmlich identifizierte und/oder mutmaßliche Opfer im nationalen Kontext.

¹¹ 13 461 in den Jahren 2015 und 2016 in den EU-27-Ländern.

Staatsangehörigkeit der Opfer von Menschenhandel in der EU **anbelangt**, waren Nigeria, China, die Ukraine, Marokko und Indien.

Sexuelle Ausbeutung ist nach wie vor der häufigste Zweck des Menschenhandels in der EU. In mehreren Mitgliedstaaten wurde über einen Anstieg des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung berichtet. Fast **drei Viertel aller Opfer in der EU waren weibliche Personen** (Frauen und Mädchen), die überwiegend Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung waren. Frauen und Mädchen machen seit 2008, als die EU mit der Erhebung von Daten über Menschenhandel begonnen hat, durchgehend die Mehrheit der Opfer von Menschenhandel aus. Unter den Opfern in der EU befindet sich nach wie vor eine beträchtliche Zahl von **Kindern**. Die meisten Opfer im Kindesalter waren Mädchen mit EU-Bürgerschaft, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gehandelt wurden.

Menschenhändlernetze weisen zunehmend ein höheres Maß an Professionalität und Expertenwissen auf. Organisierte kriminelle Gruppen, die am Menschenhandel beteiligt sind, verfügen über gut strukturierte kriminelle Netzwerke und sind – in einigen Fällen mit einem Pool von Schleusern und spezialisierten Gruppen – international tätig. Der zunehmende Missbrauch von Informationstechnologien durch Straftäter stellt für die Behörden, die gegen Menschenhandel vorgehen, eine Sorge und eine Herausforderung dar.

2.1. Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung

Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist eine Form der Gewalt gegen Frauen¹² und ist in geschlechtsspezifischen Ungleichheiten verwurzelt. Sexuelle Ausbeutung ist seit dem Jahr 2008 die häufigste Form des Menschenhandels in der EU. 60 % der Opfer werden zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gehandelt; mehr als die Hälfte von ihnen sind EU-Bürger. Mehr als 90 % der Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sind Frauen, was den geschlechtsspezifischen Aspekt des Verbrechens hervorhebt. Frauen und Mädchen stellen nach wie vor die Mehrheit der Opfer von Menschenhandel für alle Formen der Ausbeutung dar. Diese Muster werden von den Mitgliedstaaten, Organisationen der Zivilgesellschaft und EU-Agenturen durchgängig hervorgehoben. Zu den risikoreichen Umfeldern gehören Prostitution, Begleitagenturen und -dienste, Massagedienste, Bars und Nachtclubs. Organisationen der Zivilgesellschaft berichten über eine Zunahme des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung über das Internet und neue technologische

¹² Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und die Unterstützung der Opfer gehören zu den wichtigsten Prioritäten der Kommission. In der EU-Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025 werden politische Ziele und Maßnahmen zur Beendigung der Gewalt gegen Frauen dargelegt. Der Beitritt der EU zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist nach wie vor eine der Hauptprioritäten der Kommission. Sollte der Beitritt der EU auch weiterhin nicht vorankommen, wird die Kommission Maßnahmen vorschlagen, um dieselben Ziele wie das Übereinkommen von Istanbul zu erreichen. Am 16. September 2020 kündigte Präsidentin von der Leyen an, dass die Kommission beabsichtigt, einen Legislativvorschlag zur Verhütung und Bekämpfung bestimmter Formen geschlechtsspezifischer Gewalt vorzulegen. Mit dieser legislativen Initiative wird dasselbe Ziel verfolgt wie mit dem Übereinkommen: Sicherstellen, dass die EU-Mitgliedstaaten über wirksame Maßnahmen (in den Zuständigkeitsbereichen der EU) verfügen, um Gewalt gegen Frauen zu verhüten und zu bekämpfen.

Möglichkeiten, die zur Rekrutierung und zum Verkauf der Opfer, hauptsächlich Frauen und Mädchen, sowie für das „Grooming“ von Kindern eingesetzt werden.

Die meisten Mitgliedstaaten berichten über spezifische Maßnahmen, die ergriffen wurden, um gegen die wesentlichen Vorgehensweisen und sich herausbildenden Trends im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung vorzugehen. Dazu gehören die Identifizierung der Opfer und ihre soziale Unterstützung beispielsweise durch Ausstiegsprogramme¹³, soziale und berufliche Wiedereingliederung¹⁴ oder sexuelle Gesundheitsdienste für Opfer von Menschenhandel, der in der Prostitution ausgebeutet werden. Andere Maßnahmen richten sich auf stark durch den Menschenhandel gefährdete Sektoren und Risikogruppen (schutzbedürftige Kinder, Menschen aus marginalisierten Roma-Gemeinschaften, Migranten und Flüchtlinge) und sehen operative Tätigkeiten vor, wie strafrechtliche Ermittlungen, verdeckte Überwachung, Internetüberwachung, Sensibilisierungskampagnen und Aus- und Weiterbildung, sowie institutionelle und politische Entwicklungen. Einige Mitgliedstaaten führten Gesetze ein, durch die die Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unter Strafe gestellt wird; oder sie führten Präventionsmaßnahmen zur Schwächung der Nachfrage¹⁵ sowie Maßnahmen zur Sensibilisierung im Hinblick auf geschlechtsspezifische Gewalt durch¹⁶. Es wird auch über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf EU-Ebene berichtet, insbesondere mit Unterstützung der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und der Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust). Die EU-Agenturen unterstützen die Mitgliedstaaten weiterhin bei ihren Bemühungen, unter anderem durch die Veröffentlichung von Leitlinien¹⁷ oder durch Schulungen.

Trotz dieser konkreten Bemühungen weisen Organisationen der Zivilgesellschaft nach wie vor darauf hin, dass dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in der EU nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird, u. a. bei Ermittlungen und im Hinblick auf die Berücksichtigung des geschlechtsspezifischen Aspekts dieser Straftat.

2.2. Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung

Mehrere Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft berichten über eine Zunahme des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung. **15 % aller Opfer**

¹³ Beispielsweise in Frankreich, Irland und Malta.

¹⁴ Beispielsweise in Spanien und Frankreich.

¹⁵ So führt das irische Garda National Protective Services Bureau in Zusammenarbeit mit NRO Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen durch, um Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zu identifizieren und sie an geeignete Stellen zu verweisen.

¹⁶ Beispielsweise Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden oder Schulungen zu verschiedenen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt sowie zu politischen und legislativen Entwicklungen im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt.

¹⁷ Siehe: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und Europäische Kommission (2019): Kinder ohne elterliche Fürsorge, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat angetroffen werden – Ein Leitfadens zur Verbesserung des Kinderschutzes mit Schwerpunkt auf Opfern von Menschenhandel; Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) (2018), [Gender-specific measures in anti-trafficking actions: report.](#)

wurden von den Menschenhändlern für diese Form der Ausbeutung verschleppt. Aus den Berichten geht hervor, dass die Opfer in der Landwirtschaft (einschließlich Saisonarbeit), durch private Arbeitsvermittlungsstellen, im Baugewerbe, im Gastgewerbe, im Reinigungsgewerbe, in Haushalten, im Pflegebereich, in Pflegeheimen, in Nachtläden, in Schankwirtschaften, in Autowaschanlagen, in Abfallentsorgungs- und Recyclingbetrieben, in der Forstwirtschaft, im Textil- und Bekleidungssektor sowie in der Herstellung, Verarbeitung und Verpackung von Lebensmitteln ausgebeutet wurden.

Die Arbeitsausbeutung **betrifft vorwiegend Männer (68 %)**, obwohl **in bestimmten Sektoren überwiegend Frauen betroffen sind**, insbesondere bei Haushalts-, Pflege- und Reinigungsdiensten. Die Mitgliedstaaten berichteten ferner, dass **Kinder zunehmend Opfer** von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung **werden**.

Gezielte Maßnahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung und für eine bessere Identifizierung der Opfer ermöglichten den Arbeitsbehörden, ihre Inspektionen u. a. durch eine engere Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden zu intensivieren. Die Mitgliedstaaten berichten, dass sie gezielte Schulungen für Arbeitsaufsichtsbeamte und Sozialinspektoren, Fachkräfte im Bereich Strafverfolgung, der Justiz, den Rechtsberufen, für Sozialarbeiter, Zollbehörden, diplomatische und konsularische Beamte, Einwanderungsbehörden, Beschäftigte im Bildungssektor, bei Arbeitsvermittlungen und in Schutzräumen anbieten. Darüber hinaus führten die Mitgliedstaaten Inspektionen im Rahmen der gemeinsamen Aktionstage zum Thema Arbeitsausbeutung, gemeinsame Ermittlungen und Maßnahmen im Rahmen der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT-THB¹⁸) durch, wobei der Schwerpunkt speziell auf stark gefährdeten Bereichen lag¹⁹. Durch die Maßnahmen wurden Personen, die von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung bedroht sind (insbesondere Arbeitssuchende), Menschen auf der Migration (die beispielsweise entlang der Schleuserouten unterwegs und durch kriminelle Netzwerke im Mittelmeerraum gefährdet sind) und in Asylverfahren, sowie Roma-Gemeinschaften und Menschen, die zwecks Arbeit ins Ausland gehen, gezielt mit Informationen versorgt.

Die kürzlich errichtete Europäische Arbeitsbehörde²⁰ wird mit den im Bereich Beschäftigung und Sozialpolitik tätigen EU-Agenturen sowie mit den Agenturen, die

¹⁸ Die „Bekämpfung des Menschenhandels in der EU in allen Formen der Ausbeutung, einschließlich sexueller Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft, sowie aller Formen von Kinderhandel“ ist eine der Prioritäten der EU für die Bekämpfung der Kriminalität und unterstützt den EU-Politikzyklus/EMPACT bei der Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018-2021. Siehe Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der Prioritäten der EU für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018 bis 2021 (Dok. ST 9450/17).

¹⁹ Beispielsweise zerschlugen die bulgarischen und französischen Strafverfolgungsbehörden mit Unterstützung von Europol und Eurojust im Rahmen einer gemeinsamen Ermittlungsoperation eine Gruppe des organisierten Verbrechens, die bulgarische Bürger zum Zwecke ihrer Ausbeutung als Arbeitskräfte in der Landwirtschaft nach Frankreich verschleppte. Etwa 167 Personen, die als Saisonarbeiter für die Traubenernte in der Nähe von Lyon eingestellt waren, wurden als Opfer identifiziert. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/bad-harvest-for-bulgarian-french-network-exploiting-vineyard-workers>.

²⁰ Verordnung (EU) 2019/1149 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde und zur Änderung der Verordnungen

gegen organisierte Kriminalität und Menschenhandel vorgehen, u. a. Europol und Eurojust, zusammenarbeiten.

Trotz der Fortschritte, die bei der Identifizierung von Fällen von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung erzielt wurden, weisen Organisationen der Zivilgesellschaft darauf hin, dass die Arbeitsaufsicht und die Überwachung der Beschäftigungsstandards nach wie vor verbessert werden müssen, insbesondere in Sektoren wie Landwirtschaft, Baugewerbe, Gastronomie, Reinigungsgewerbe, Gastgewerbe (z. B. Hotels) und Schönheitspflege (z. B. Nagelstudios).

In Bezug auf die Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in den internationalen Produktlieferketten **berichteten** mehrere Mitgliedstaaten **über die Einführung von Maßnahmen, die die Verantwortung von Unternehmen und juristischen Personen, die Sorgfaltspflicht in der Lieferkette und die Beziehung zwischen Unternehmen und Menschenrechten betreffen** (z. B. Griechenland, die Niederlande und Österreich). Organisationen der Zivilgesellschaft betonen, wie wichtig es ist, die Transparenz in den Produktlieferketten, in denen Menschenhandel häufig vorkommt, zu erhöhen und Sorgfaltspflichten einzuführen.

2.3. Andere Formen der Ausbeutung

18 % der Opfer von Menschenhandel waren von anderen Formen der Ausbeutung betroffen²¹. Dabei handelte es sich vor allem um Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsbettelei und der Zwangskriminalität sowie zum Zwecke des Verkaufs von Babys, der Organentnahme²², der illegalen Adoption, der finanziellen Ausbeutung von EU-Bürgern durch Betrug und zum Zwecke der Leihmutterchaft.

Menschenhandel zum Zwecke der Zwangskriminalität und Zwangsbettelei

Diese Formen der Ausbeutung nahmen Berichten zufolge in einigen Mitgliedstaaten, nämlich in Bulgarien, Kroatien, Griechenland, den Niederlanden und in Polen zu und betrafen häufig Kinder. Menschenhandel zum Zwecke der Zwangskriminalität steht im Zusammenhang mit Kleinkriminalität, organisierter Eigentumskriminalität (wie Taschen- oder Ladendiebstahl) und mit Diebstahl. Auch komplexere Formen der Kriminalität kommen in diesem Zusammenhang vor, darunter schwerer Diebstahl und Betrug sowie Drogenverkauf und -handel. Beide Formen der Ausbeutung sind durch ein hohes Maß an grenzüberschreitender Mobilität gekennzeichnet. Berichten zufolge gehören zu den Opfern von Menschenhandel zum Zwecke des Zwangsbetteln auch Menschen mit Drogen- und Alkoholmissbrauchsproblemen, körperlich behinderte Menschen, Angehörige ethnischer Minderheiten, u. a. Menschen aus marginalisierten Roma-Gemeinschaften, oder Menschen, die sich in einer schwierigen finanziellen Lage

(EG) Nr. 883/2004, (EU) Nr. 492/2011 und (EU) 2016/589 sowie zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2016/344, ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 21.

²¹ Weitere aufgeschlüsselte Informationen über die Formen der Ausbeutung sind der „Data collection on trafficking in human beings in the EU“ (Erhebung von Statistiken zum Menschenhandel in der EU) (2020) zu entnehmen.

²² In den Jahren 2017 und 2018 meldeten die Mitgliedstaaten in der EU 17 Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der Organentnahme.

befinden. Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Zwangskriminalität und Zwangsbettelei sind in der Regel jünger als Opfer anderer Formen der Ausbeutung. Nach wie vor bestehen erhebliche Herausforderungen in Bezug auf die Identifizierung und Anerkennung von Menschen, die als Opfer von Menschenhandel für die genannten Zwecke ausgebeutet werden.

Menschenhandel zum Zwecke von Zwangsehen und ausbeuterischen Scheinehen

Es wird berichtet, dass Personen, die zum Zwecke von Zwangsehen und ausbeuterischen Scheinehen verschleppt wurden, manchmal gleichzeitig auch Opfer anderer Formen des Menschenhandels waren, darunter sexueller Ausbeutung und/oder Arbeitsausbeutung. Frauen und Kinder sind besonders gefährdet, Opfer von Menschenhandel zu diesen Zwecken zu werden. Es wurde eine Prävalenz von Opfern aus marginalisierten Roma-Gemeinschaften und – aufgrund der Schutzbedürftigkeit migrantischer Frauen und Mädchen – eine Verbindung zur Migration festgestellt.

2.4. Kinderhandel

Alarmierend ist die kontinuierliche Präsenz von Kindern unter den Opfern von Menschenhandel. **Fast ein Viertel** aller Opfer in der EU **sind Kinder**. Die überwiegende Mehrheit der Opfer im Kindesalter in der EU waren Mädchen (78 %). **Fast 75 %** aller Opfer im Kindesalter in der EU waren **EU-Bürger**. Fast drei Viertel (69 %) der Kinder aus Drittstaaten, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, waren Mädchen. **Mehr als 60 %** der Opfer im Kindesalter in der EU wurden **zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung** verschleppt. **Der Kinderhandel ist nach wie vor ein großes Problem**, insbesondere der Handel mit Mädchen und Jungen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und der Zwangskriminalität, d. h. für das Begehen von Eigentumsdelikten wie Taschen- oder Ladendiebstahl, oder Drogendelikten wie Cannabis-Anbau²³ sowie zum Zwecke von Zwangs-, Früh- und Scheinehen. Minderjährige Migranten, insbesondere unbegleitete Kinder und Jugendliche, sind auf den Migrationsrouten in die EU und innerhalb der EU nach wie vor einem höheren Risiko des Menschenhandels und der Ausbeutung ausgesetzt. Menschenhändler nutzen häufig Aufnahmezentren, um potenzielle Opfer zu identifizieren und dafür zu sorgen, dass sie zu den Ausbeutungsorten gebracht werden²⁴.

Die Mitgliedstaaten und EU-Akteure haben beträchtliche Anstrengungen zur Bekämpfung des Kinderhandels unternommen, unter anderem durch i) Leitfäden, ii) Kooperations- und Unterstützungsstrukturen, iii) Präventionsinitiativen, iv) Schulungen, v) Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen, vi) Bildung und vii) operative Maßnahmen der Strafverfolgung, einschließlich grenzüberschreitender Maßnahmen. **Dennoch sind aufgrund des Fortbestehens des Kinderhandels schärfere Maßnahmen vonnöten, um dieses Verbrechen wirksam zu verhindern und zu bekämpfen.** In den Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung des sexuellen

²³ Europol, European Migrant Smuggling Centre (EMSC) 4th Annual Activity Report – 2019 (Europol, Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (EMSC), 4. Jährlicher Tätigkeitsbericht 2019).

²⁴ Ebd.

Missbrauchs von Kindern wird bekräftigt, dass es bei **der Bekämpfung sexuellen Missbrauchs und sexueller Ausbeutung von Kindern** oft auch gleichzeitig um die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Menschenhandel geht²⁵. In der Strategie der EU für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, die 2020 angenommen wurde, wird ferner betont, dass bei den Präventionsmaßnahmen die besonderen Umstände verschiedener Gruppen von Kindern, einschließlich der Kinder, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, berücksichtigt werden müssen²⁶.

2.5. Neue Vorgehensweisen

Die Methoden der Menschenhändler haben sich verändert, da das **Internet** und die sozialen Medien in großem Umfang genutzt werden und auf vielen Stufen der Menschenhandelskette **neue Technologien** eingesetzt werden. Menschenhändler werden immer geschickter darin, neue Technologien und das Internet zu nutzen, um ihre kriminellen Aktivitäten online auszuweiten und ihre Erträge aus Straftaten zu investieren und zu verbergen. In einer Reihe von Mitgliedstaaten gehören das Internet und die sozialen Medien zu den meistverwendeten Instrumenten für die Anwerbung von Opfern des Menschenhandels, wobei Kinder besonders gefährdet sind. Die Informations- und Kommunikationstechnologien werden für die Anwerbung, die Organisation des Transports und Unterbringung von Opfern, die Werbung für Dienstleistungen der Opfer, die Kommunikation zwischen den Tätern und die Kontrolle der Opfer sowie den Transfer von Erträgen aus Straftaten eingesetzt. Organisationen der Zivilgesellschaft weisen auch auf die wachsende Gefahr hin, dass das Internet für den Menschenhandel, insbesondere für die sexuelle Ausbeutung zu Erwerbszwecken genutzt wird.

Die Technologie kann jedoch auch eine wichtige Rolle bei der Verhütung und Unterbindung des Menschenhandels spielen. Organisationen der Zivilgesellschaft betonen, dass technologische Maßnahmen zur Bekämpfung solcher Straftaten weiterentwickelt und umgesetzt werden müssen. **Mehr Aufmerksamkeit muss der Erforschung und Nutzung neuer Technologien gewidmet werden, um Menschenhandel zu verhindern und zu unterbinden und die Opfer zu schützen.**

Weitere sich herausbildende Trends, über die Europol berichtet, betreffen **organisierte kriminelle Gruppen, die Menschenhandel zum Zwecke illegaler Adoptionen betreiben**²⁷. Ferner wurde **Menschenhandel zu mehrfachen Formen der Ausbeutung** als neu entstehendes Muster identifiziert, durch das Frauen und Mädchen besonders gefährdet zu sein scheinen. Es wurden Fälle von **Menschenhandel zum Verkauf von Babys, zum Verkauf von Organen**, Menschenhandel mit EU-Bürgerinnen und Bürgern mit dem Ziel, Kinder zu gebären und die Neugeborenen zu verkaufen, und mit EU-Bürgerinnen und Bürgern, die **durch Betrug finanziell ausgebeutet wurden**, gemeldet. Einige Organisationen der Zivilgesellschaft zeigten sich besorgt im Hinblick auf neue Formen des Menschenhandels zum Zwecke der **Leihmutterchaft**.

²⁵ 12862/19.

²⁶ EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern (COM(2020) 607 final).

²⁷ EMSC 4th Annual Activity Report (Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (EMSC), 4. Jährlicher Tätigkeitsbericht), 2019.

2.6. Migration

In den letzten drei Jahren hat sich der Zustrom von Migranten, die internationalen Schutz in der EU suchen, fortgesetzt. Das Aufspüren und die Identifizierung von Opfern oder potenziellen Opfern von Menschenhandel in gemischten Migrationsströmen stellt nach wie vor eine Herausforderung dar. Berichte haben den Migrationskontext mit einem erhöhten Risiko des Menschenhandels in Verbindung gebracht, da Menschenhändlernetze die Asylverfahren und die Anfälligkeit stark gefährdeter Gruppen vor allem zum Zwecke der späteren sexuellen Ausbeutung ausnutzen. Menschenhandel ist ein komplexes kriminelles Phänomen, das mit verschiedenen anderen Straftaten in Zusammenhang steht, u. a. mit Straftaten, die den Menschenhandel auf verschiedenen Stufen der Menschenhandelskette in bestimmten Kontexten erleichtern, wie etwa die Schleusung von Migranten.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen bedarf es eines breiten Spektrums von Akteuren, die umfassend zusammenarbeiten, um die bestehenden Verweismechanismen weiterzuentwickeln und zu verbessern, sowie einer besseren Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Betreuungsorganisationen (z. B. bei der Rückführung der Opfer in ihr Herkunftsland), der Inanspruchnahme von Unterstützung und Beratung durch EU-Agenturen (z. B. die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), die Agentur für Grundrechte, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen, die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol)) und der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (z. B. im Falle einer freiwilligen Rückkehr). Die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern und wichtigen Interessenträgern, u. a. dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), der Internationalen Organisation für Migration, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung und mit Organisationen der Zivilgesellschaft, ist hier von entscheidender Bedeutung.

Europol²⁸ hebt die Verbindungen zwischen Menschenhandel und anderen Straftaten im Migrationskontext hervor. So beeinflussen nigerianische Netzwerke das kriminelle Umfeld in der EU erheblich, indem sie regelmäßig mit lokalen kriminellen Gruppen zusammenarbeiten, um andere Formen der organisierten Kriminalität auszuüben. Unter Bezugnahme auf die operativen Beiträge der Mitgliedstaaten hat Europol ferner darauf hingewiesen, dass diese Netzwerke den Asylmechanismus missbrauchen, um sowohl den Status ihrer eigenen Mitglieder als auch den Status ihrer Opfer zu legalisieren. Viele im Bereich des Menschenhandels tätige Verdächtige besitzen einen legalen Aufenthaltstitel, sind derzeit Asylbewerber oder besitzen Flüchtlingsstatus²⁹.

Es wurde berichtet, dass schutzbedürftige Migrantinnen und weibliche Flüchtlinge sowie unbegleitete Minderjährige **nach wie vor Gefahr laufen, Opfer von Menschenhandel zu werden**. Organisationen der Zivilgesellschaft weisen darauf hin, dass die migrations-

²⁸ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>

²⁹ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>

und geschlechtsspezifischen Aspekte der Straftaten nicht ausreichend anerkannt werden, was dazu führt, dass Frauen und Mädchen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unverhältnismäßig stark betroffen sind. Darüber hinaus führt eine durch Migration entstandene Situation der Verletzlichkeit dazu, dass Frauen, die internationalen Schutz beantragen, stärker gefährdet sind, Opfer von Menschenhandel und anderen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt wie Vergewaltigung oder häuslicher Gewalt zu werden, insbesondere aufgrund von Schwierigkeiten beim Zugang zu sicheren Unterkünften oder angemessener Beratung. **Organisationen der Zivilgesellschaft betonen die Notwendigkeit eines geschlechtsspezifischen Ansatzes zur Unterstützung von Personen, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verschleppt wurden.**

Durch die Ausweitung der Präventions- und Strafverfolgungsmaßnahmen und -strategien der Mitgliedstaaten könnten sich die Dinge zum Besseren wenden. **Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) berichtet über mehrere Faktoren, durch die Opfer von Menschenhandel daran gehindert sein können, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen und zu begründen.** Zu diesen Herausforderungen gehören die unzureichende Identifizierung von Opfern von Menschenhandel und von Antragstellern, die Gefahr laufen, ausgebeutet zu werden, ineffiziente Verweismechanismen zur angemessenen Unterstützung der Opfer und das Fehlen von Plätzen in speziellen Aufnahme- und Schutzzentren, was ein Hindernis für die Unterstützung und den Schutz der Opfer sein kann. Opfer werden mitunter auch an den nationalen Mechanismus verwiesen, ohne dass ihr potenzieller Bedarf an internationalem Schutz geprüft wird, was dazu führt, dass ihr Flüchtlingsstatus möglicherweise nicht anerkannt wird.

Unterschiedliche Maßnahmen und Vorschriften, die für Opfer von Menschenhandel aus Nicht-EU-Ländern gelten, können dazu führen, dass diese Menschen – u. a. Personen, die internationalen Schutz beantragen – ihre Rechte nicht wahrnehmen können³⁰. Opfer von Menschenhandel können in das Land überstellt werden, in dem sie bei ihrer Ankunft ausgebeutet wurden, sodass die Menschenhändler leichten Zugriff auf sie haben und sie stärker gefährdet sind, erneut Opfer von Menschenhandel zu werden. In diesem Zusammenhang haben Organisationen der Zivilgesellschaft auf die Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung³¹, der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Richtlinie über Aufenthaltstitel hingewiesen³².

³⁰ European Commission, Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms (Europäische Kommission, Studie zur Überprüfung der Funktionsweise der nationalen und transnationalen Verweismechanismen der Mitgliedstaaten) (2020).

³¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

³² Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (ABl. L 261 vom 6.8.2004).

III. ERGEBNISSE DER MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

Die korrekte und vollständige Umsetzung und umfassende Durchführung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels ist nach wie vor eine Priorität der Kommission. In diesem Zusammenhang umfassten Maßnahmen der EU finanzielle Unterstützung, Beratung, Wissensaufbau und Stärkung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung von Straftätern und Zerschlagung ihrer Netzwerke, Befähigung der Akteure, Opfer zu identifizieren, ihnen Hilfe und Unterstützung zu leisten und zur Verhütung des Menschenhandels beizutragen.

Der „Umsetzungsbericht“ aus dem Jahr 2016³³ hat gezeigt, dass die Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen zur Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels unternommen haben. Der Bericht weist jedoch auch darauf hin, dass noch beträchtlicher Verbesserungsbedarf besteht, insbesondere im Hinblick auf spezielle Maßnahmen zum Schutz von Kindern, die Vermutung des Kindesalters und die Altersbestimmung bei Kindern, den Schutz vor und in Strafverfahren, den Zugang zu bedingungsloser Unterstützung, Schadensersatz, Straffreiheit, Hilfe und Unterstützung für Familienangehörige von Opfern im Kindesalter sowie in Bezug auf die Prävention von Menschenhandel. Diese Feststellungen wurden im März 2019 durch Auskunftersuchen an die Mitgliedstaaten weiterverfolgt. Die Kommission hat Antworten von allen 27 Mitgliedstaaten erhalten, für die die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels bindend ist³⁴. Sie wird die Umsetzung der Richtlinie gemäß ihren Befugnissen im Rahmen der Verträge weiterhin genau überwachen und geeignete Maßnahmen – erforderlichenfalls auch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren – ergreifen.

3.1 Bekämpfung der Kultur der Straflosigkeit

Es herrscht eine Kultur der Straflosigkeit, wenn diejenigen, die am kriminellen Geschäftsmodell und an der Menschenhandelskette mitwirken, keine Konsequenzen für ihr kriminelles Handeln zu befürchten haben. Die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass

- Ermittlern und Staatsanwaltschaften effiziente Ermittlungsinstrumente zur Verfügung stehen,
- die für die strafrechtlichen Ermittlungen oder die Strafverfolgung in Bezug auf Straftaten im Bereich des Menschenhandels zuständigen Personen, Stellen oder Dienste Schulungen erhalten, und dass
- Ermittler und Staatsanwaltschaften bei ihrem Tätigwerden nicht von der Anzeige oder Anklage durch das Opfer abhängig sind.

Der Menschenhandel wird durch die enormen Gewinne angetrieben, die er organisierten kriminellen Gruppen einbringt. Um die Nachfrage wirksam zu senken, müssen

³³ COM(2016) 722 final, in Verbindung mit dem Bericht über die Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels (COM(2016) 719) zu lesen.

³⁴ Für Dänemark ist die Richtlinie nicht bindend, für das Vereinigte Königreich ist sie bindend.

Maßnahmen ergriffen werden, um Menschenhändlern ihren finanziellen Gewinn zu entziehen und dafür zu sorgen, dass sich dieses Verbrechen nicht auszahlt. Die Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen und Gewinnen aus Straftaten, und Maßnahmen, die es ermöglichen, den durch Menschenhandel erzielten Geldern zu folgen, auch durch Finanzermittlungen und gemeinsame Ermittlungen, sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung, um das kriminelle Geschäftsmodell zum Erliegen zu bringen. Die Täter unter anderem durch Festnahmen, Strafverfolgungen und Verurteilungen zur Rechenschaft zu ziehen, erhöht die Abschreckung als Mittel zur Prävention. Um der Kultur der Straflosigkeit entgegenzuwirken und die Rechenschaftspflicht zu stärken, müssen die Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen intensiviert werden und nicht nur die Menschenhändler, sondern auch diejenigen, die von den Straftaten profitieren und die Opfer ausbeuten, ins Visier genommen werden.

In der EU besteht die Kultur der Straflosigkeit für Täter fort, und die Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen von Menschenhändlern ist nach wie vor gering. In den Jahren 2017-2018 gab es in der EU 11 788 Verdächtige, 6 163 Strafverfolgungen und 2 426 Verurteilungen aufgrund von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel. Die höhere Zahl von Verdächtigen und Strafverfolgungen und die geringere Zahl von Verurteilungen im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum³⁵ sind auf viele Ursachen und Faktoren zurückzuführen; daher ist in Bezug auf eine abschließende Trendanalyse Vorsicht geboten. Die geringe Zahl der Strafverfolgungen und vor allem die geringe Zahl der Verurteilungen von Menschenhändlern in der EU im Vergleich zur Zahl der Ermittlungen deutet jedoch darauf hin, dass es nach wie vor schwierig ist, die Täter vor Gericht zu bringen. Zu den Herausforderungen für die Strafverfolgungs- und Justizbehörden gehören: i) Beweisschwierigkeiten beim Nachweis komplexer Tatbestandsmerkmale; ii) Sicherstellung eines angemessenen Niveaus an Ressourcen und Kenntnissen für die Durchführung von Finanzermittlungen; iii) Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden und internationalen Zusammenarbeit. **Die hohe Zahl registrierter Opfer in der EU erfordert ein entschlossenes Vorgehen der Strafjustiz, um die Straflosigkeit der Täter zu beseitigen und das Verbrechen des Menschenhandels zu einer Aktivität mit hohem Risiko und niedrigem Profit zu machen.**

Frankreich meldete die höchste Zahl von Strafverfahren wegen Menschenhandels in der EU, gefolgt von Belgien, Rumänien, Österreich und Bulgarien. Frankreich verzeichnete auch die meisten Verurteilungen wegen Menschenhandels in der EU, gefolgt von Rumänien, Deutschland, Spanien und Belgien. 70 % der verurteilten **Menschenhändler**

³⁵ Europäische Kommission, Zweiter Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2018) gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, COM(2018) 777 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2018%3A777%3AFIN>, und die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2018) 473 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0473&from=EN>; Study on data collection on trafficking in human beings in the EU (Studie zu der Erhebung von Statistiken zum Menschenhandel in der EU) (2018), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf

sind EU-Bürger. Die meisten Menschenhändler verübten ihre Straftat zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Weniger als ein Fünftel aller Täter handelte mit den Opfern zum Zwecke der Arbeitsausbeutung. Männer machten weiterhin die Mehrheit der Täter und mehr als zwei Drittel der Personen aus, die wegen Menschenhandels verdächtigt, strafrechtlich verfolgt und verurteilt wurden.

Viele Mitgliedstaaten berichteten über Rechtsdurchsetzungs- und justizielle Maßnahmen, die ergriffen wurden, um den Behörden besondere Ermittlungstechniken an die Hand zu geben und ihnen besondere Zuständigkeiten für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels zu übertragen. Es wurden Anstrengungen im Hinblick auf verstärkte Finanzaufstellungen, gemeinsame Ermittlungen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie Maßnahmen zur Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten unternommen. Die Mitgliedstaaten nutzen zunehmend Kooperationsinstrumente, Ressourcen und IT-Großsysteme der EU, insbesondere mit Unterstützung von EU-Agenturen, um Informationen auszutauschen und gemeinsam tätig zu werden. Viele Mitgliedstaaten berichten, dass sich die gemeinsamen Ermittlungsgruppen als besonders wirksames Kooperationsinstrument erwiesen haben, das durch Schnelligkeit beim Informationsaustausch und der Sammlung von Beweisen zur Qualität und Effizienz vorgerichtlicher Ermittlungen beiträgt. Menschenhandel gehört zu den Kriminalitätsbereichen, in denen die meisten gemeinsamen Ermittlungsgruppen eingerichtet wurden³⁶. Eurojust hat im Zeitraum 2018-2019 im Vergleich zu den Vorjahren eine steigende Zahl von Fällen des Menschenhandels, Koordinierungssitzungen und gemeinsamen Ermittlungsgruppen zum Menschenhandel registriert³⁷.

Europol hat eine wachsende Zahl von Beiträgen von den Mitgliedstaaten erhalten, was zu einer erheblichen Verstärkung der Unterstützung für die Strafverfolgungsbehörden geführt hat. Im Jahr 2019 führten die im Rahmen von EMPACT durchgeführten operativen Maßnahmen im Bereich des Menschenhandels zu 825 Festnahmen, der Ermittlung von 8 824 Verdächtigen und 1 307 potenziellen Opfern, darunter 69 Minderjährige, der Ermittlung bzw. Zerschlagung von 94 organisierten kriminellen Gruppen und dem Einfrieren von Vermögenswerten in Höhe von 1,5 Mio. EUR von Bankkonten, Unternehmen und Webdomänen³⁸. **Obwohl eine Reihe von Mitgliedstaaten zunehmend Instrumente der Strafjustiz für das Einfrieren und die Einziehung von Erträgen aus Straftaten einsetzt, ist der Gesamtanteil der eingezogenen Vermögenswerte in der EU nach wie vor gering.**

³⁶ Im Jahr 2019 wurden 26 von 103 gemeinsamen Ermittlungsgruppen eingesetzt, um sich mit Fällen von Menschenhandel zu befassen.

³⁷ 4 Koordinierungszentren, 96 Koordinierungssitzungen, 333 neue Menschenhandelsfälle, 118 gemeinsame Ermittlungsgruppen, die sich im Zeitraum 2018-2019 mit Fällen von Menschenhandel befassen.

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>;
<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602>. Die kompletten EMPACT-Informationsblätter mit den Ergebnissen von 2019 sind hier abrufbar (die Angaben für den Bereich Bekämpfung des Menschenhandels sind auf den Seiten 6 und 7 zu finden):
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>

Die zuständigen Behörden erwägen die Nutzung von IT-Großsystemen, u. a. des Visa-Informationssystems, des Schengener Informationssystems (SIS II) und Eurodac³⁹ zur Verhütung, Ermittlung und/oder Verfolgung schwerer Straftaten einschließlich von Fällen des Menschenhandels. Die Nutzung des SIS II ermöglicht es den Behörden, Menschenhändler ausfindig zu machen (auch unter Verwendung von Fingerabdrücken), zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen sowie Opfer zu identifizieren und zu schützen. SIS II ermöglicht auch die Lokalisierung und Beschlagnahme bestimmter Gegenstände, die von Tätern genutzt werden, z. B. Fahrzeuge, Boote, Container und Reisedokumente. Die Mitgliedstaaten, die Kommission und eu-LISA⁴⁰ planen weitere Verbesserungen bzw. bereiten eine weitere Stärkung des SIS II vor, wodurch den Strafverfolgungsbehörden ab Ende 2021 zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen werden. Die Modernisierung des Interoperabilitätsrahmens könnte ein wichtiger Faktor für eine bessere Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, u. a. Opfer im Kindesalter, und der Straftäter sein.

Die Verhütung des Menschenhandels war die übergreifende Priorität der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2017 mit dem Titel „Intensivierung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ (im Folgenden „Mitteilung von 2017“)⁴¹. Die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels enthält konkrete Anforderungen an die Mitgliedstaaten, u. a. Maßnahmen zur Abschreckung und Reduzierung der Nachfrage nach Menschenhandel, sowie zur Sensibilisierung und Schulung und zur Erwägung der Kriminalisierung der Nutzer von Diensten von Opfern von Menschenhandel. Als Schlüsselmaßnahme im Rahmen der Mitteilung von 2017 hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert, diejenigen, die wesentlich Dienste von Opfern des Menschenhandels in Anspruch nehmen, strafrechtlich zu verfolgen. Die im „Nutzerbericht“ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2016 vorgenommene Analyse zeigt eine sehr vielgestaltige Rechtslandschaft in der EU, die „nicht wirksam dazu beiträgt, der Nachfrage nach solchen Diensten entgegenzuwirken“.⁴² Auf nationaler Ebene werden bei den zur Umsetzung des Artikels 18 Absatz 4 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels ergriffenen Maßnahmen unterschiedliche Ansätze verfolgt, um das Verbrechen Menschenhandel zu verhüten und die illegale Nachfrage nach „Diensten“ von Opfern des Menschenhandels sowie deren „Nutzung“ bzw. „Ausbeutung“ zu reduzieren. Die Unterschiede betreffen den Anwendungsbereich, die Ziele und/oder die spezifischen Anforderungen solcher nationalen Maßnahmen. Seit dem zweiten Fortschrittsbericht berichteten wenige Mitgliedstaaten (z. B. Estland, Zypern, Luxemburg, Schweden und Irland) über die Annahme neuer Gesetze oder die Änderung bestehender Rechtsvorschriften zur Schwächung der Nachfrage oder zur Kriminalisierung der Inanspruchnahme von Diensten von Opfern des Menschenhandels. Die Niederlande berichteten über laufende Gesetzesinitiativen, andere Länder wie Lettland, Ungarn und Spanien erwägen derzeit eine entsprechende Gesetzgebung.

³⁹ Mit der [EURODAC-Verordnung](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en) wird eine EU-Datenbank für Fingerabdrücke von Asylbewerbern eingerichtet: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁴⁰ Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

⁴¹ COM(2017) 728 final.

⁴² COM(2016) 719 final.

Organisationen der Zivilgesellschaft betonen, dass dort, wo solche Rechtsvorschriften bestehen, ihre Durchsetzung begrenzt ist und es erst allmählich zu Strafverfolgungen und Verurteilungen kommt. Sie unterstützen die Priorität der Kommission, die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, zu ermutigen, diejenigen, die die Dienste von Opfern des Menschenhandels wissentlich in Anspruch nehmen, strafrechtlich zu verfolgen, und betonen, wie wichtig die Kriminalisierung der Inanspruchnahme der Dienste von Opfern sämtlicher Formen der Ausbeutung ist.

Zum zweiten Mal wurden **Daten über den im nationalen Recht festgelegten Straftatbestand der Inanspruchnahme der Dienste von Opfern von Menschenhandel** erhoben. Elf Mitgliedstaaten meldeten insgesamt 170 Verdächtige, 162 Strafverfolgungsmaßnahmen und 133 Verurteilungen im Zusammenhang mit der Straftat der Inanspruchnahme der Dienste von Opfern von Menschenhandel.

3.2 Zugang von Opfern zu Rechten und Verwirklichung dieser Rechte

Eine der Prioritäten der Mitteilung aus dem Jahr 2017 war die „Erleichterung des Zugangs von Opfern zu Rechten und Verwirklichung dieser Rechte“. Das EU-Recht sieht vor, dass Opfer von Menschenhandel durch verschiedene Rechtsakte unterstützt und geschützt werden, darunter die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, die Richtlinie 2004/81/EG über Aufenthaltstitel, die Richtlinie 2012/29/EU über die Rechte der Opfer⁴³ und die Entschädigungsrichtlinie⁴⁴. Die Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft berichteten, dass es eine beträchtliche Zahl legislativer und politischer Entwicklungen gibt, die Opfern den Zugang und die Ausübung ihres Rechts auf Hilfe, Unterstützung und Schutz, auch in einem grenzüberschreitenden Kontext, ermöglichen. Viele Mitgliedstaaten beteiligten sich an der Kampagne des Europäischen Netzes für Kriminalprävention und Europol über die Rechte von Opfern des Menschenhandels⁴⁵, die darauf abzielte, potenzielle Opfer zu erreichen und sie über Unterstützung, Schutz und ihre Rechte in den EU-Ländern zu informieren⁴⁶.

Die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der Opfer unter Einbeziehung ihrer persönlichen Vorgeschichte und die Gewährleistung personalisierter Dienstleistungen wurden in vielen Berichten als Prioritäten genannt. Die Mitgliedstaaten und die Organisationen der Zivilgesellschaft erinnerten an die Notwendigkeit eines effizienten und wirksamen multidisziplinären und behördenübergreifenden Ansatzes, einschließlich des Einsatzes mehrsprachiger Mitarbeiter. Viele Gesetzesänderungen betrafen die Umsetzung und Durchführung der Opferschutzrichtlinie, unter anderem zum Schutz der Opfer in Strafverfahren und zu Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für Opfer im Kindesalter.

⁴³ Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI des Rates, ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57.

⁴⁴ Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten, ABl. L261 vom 6.8.2004, S. 15.

⁴⁵ <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>

⁴⁶ Die 23 teilnehmenden Länder sind Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Island, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Siehe: <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>

Bis auf einen Mitgliedstaat verfügen alle Mitgliedstaaten über nationale Verweismechanismen, um die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern von Menschenhandel zu verbessern. Die Verweismechanismen unterscheiden sich in ihrem Anwendungsbereich, ihrer Funktionsweise und dem Grad ihrer Formalisierung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Alle Mitgliedstaaten verfügen über mindestens eine Art von Maßnahme und Verfahren zur Verbesserung der Identifizierung von Opfern (z. B. Indikatoren, spezielle Leitlinien für besonders gefährdete Gruppen, gemeinsame Initiativen der Strafverfolgungsbehörden, Arbeitsinspektoren und Migrationsdienste). Beispielsweise berichtet Griechenland, dass sein nationaler Verweismechanismus 2019 in Kraft getreten ist. Spanien hat für potenzielle Opfer von Menschenhandel, die am Flughafen Madrid Barajas internationalen Schutz beantragen, ein Verweisungsverfahren eingerichtet. Notrufdienste für Opfer von Menschenhandel sind ein weiteres Instrument, das es ermöglicht, dass Opfer identifiziert werden und Zugang zu Unterstützungsdiensten erhalten. Darüber hinaus erfordert die formale Identifizierung von Opfern im Kindesalter zusätzliche Akteure, die Anpassung der Verfahren und generell die Anwendung des Grundsatzes des Kindeswohls. Neben den Strafverfolgungs-, Polizei- und Grenzbehörden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft sind auch andere Stellen an der Identifizierung minderjähriger Opfer beteiligt, wie z. B. Migrationsbeauftragte, Arbeitsinspektoren und diplomatische Dienste. In der Studie über die Überprüfung der Funktionsweise nationaler und transnationaler Verweismechanismen wurden besondere Herausforderungen bei der Identifizierung von Opfern in ihren eigenen Mitgliedstaaten hervorgehoben, insbesondere weil das Erkennungssystem speziell auf die Identifizierung von Opfern aus Drittstaaten zugeschnitten ist und nicht effizient genug ist, um Opfer aus der EU, insbesondere Kinder, zu unterstützen⁴⁷.

Die Mitgliedstaaten berichteten über kinderspezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Identifizierung und der Verweisungsverfahren für die Opfer des Menschenhandels. Dazu gehörten die Annahme von Leitlinien, die Bereitstellung spezialisierter Einrichtungen und Unterbringungszentren sowie die Änderung der Vormundschaftsgesetze für Kinder ohne elterliche Fürsorge⁴⁸.

Zu den geschlechtsspezifischen Maßnahmen zählte die Annahme von politischen Instrumenten, die dem Gesundheitspersonal Informationen zur Identifizierung von Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sind, zur Verfügung stellen, Schulungen und Leitlinien zu geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich sexueller Ausbeutung, für Einwanderungsbehörden sowie die Umsetzung von Betreuungsverfahren, die sich insbesondere an Frauen und Kinder an den Hotspots richten. Die Mitgliedstaaten berichteten, dass durch die verbesserten Kenntnisse und Kapazitäten der nationalen Behörden und anderer an der Identifizierung und Verbesserung der

⁴⁷ European Commission, Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms (Europäische Kommission, Studie zur Überprüfung der Funktionsweise der nationalen und transnationalen Verweismechanismen der Mitgliedstaaten), 2020.

⁴⁸ Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat Mitgliedstaaten wie Griechenland und Italien weiterhin bei der Stärkung ihrer Vormundschaftssysteme unterstützt, wobei ein Schwerpunkt auf minderjährigen Opfern von Menschenhandel liegt.

Verweisungsverfahren beteiligter Akteure die Identifizierung der Opfer verbessert wurde, was zu einer höheren Zahl von identifizierten Opfern führte. Was aber Kinder, die internationalen Schutz beantragen, anbelangt, so ist die Beteiligung von Kinderschutzdiensten an Verweismechanismen derzeit begrenzt und muss verstärkt werden.

Die Mitgliedstaaten wiesen ferner daraufhin, dass klar definierte Vorgehensweisen mit festgelegten Rollen und nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte Daten zur Erfassung des Ausmaßes des Phänomens und zur Ermittlung des zu deckenden Bedarfs nützlich seien. Organisationen der Zivilgesellschaft bedauerten, dass sie in einigen EU-Mitgliedstaaten von den offiziellen Identifizierungsverfahren ausgeschlossen seien. Sie wiesen auch auf eine uneinheitliche Anwendung von Erholungs- und Bedenkzeiten in den Mitgliedstaaten, einen Mangel an frühzeitigem rechtlichen Eingreifen und eine unzureichende Schulung der am Identifizierungsprozess beteiligten Fachkräfte hin, was dazu führen könnte, dass Opfer nicht formell identifiziert werden. Die Anwendung der Nichtbestrafungsklausel, nach der Opfer nicht für Straftaten bestraft werden sollten, zu denen sie gezwungen waren, und der Zugang der Opfer zu Entschädigungen sind Bereiche, die noch angegangen werden müssen.

3.3 Übergreifende Maßnahmen

Der Menschenhandel wird als komplexes Phänomen in allen wichtigen einschlägigen Politikbereichen der EU wie Sicherheit, Migration, Justiz, Gleichstellung der Geschlechter, Bekämpfung von Diskriminierung, Grundrechte, Kinderschutz, Beschäftigung, Landwirtschaft und Fischerei, Entwicklung, Forschung und humanitäre Hilfe weiterhin systematisch angegangen⁴⁹.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der externen und der internen Dimension des Menschenhandels. Die Dienststellen der Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst haben umfangreiche Arbeiten durchgeführt, um einen kohärenten und koordinierten Ansatz zur Bekämpfung dieses Verbrechens zu gewährleisten. Der Menschenhandel ist Gegenstand zahlreicher politischer Instrumente, u. a. der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, des Aktionsplans für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024⁵⁰, der Gemeinsamen

⁴⁹ Für jüngste Beispiele siehe: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025 (Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025); EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020-2025) (COM(2020) 258 final); EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern (COM(2020) 607 final); EU-Agenda zur Drogenbekämpfung und Aktionsplan für den Zeitraum 2021-2025 (COM(2020) 606 final).

⁵⁰ Anhang der Gemeinsamen Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat „EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024“, JOIN(2020) 5 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/DE/JOIN-2020-5-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF>

Mitteilung „Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie mit Afrika“⁵¹, der Strategie der EU für den westlichen Balkan⁵² und der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Zivile und militärische Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik^{53 54} sind ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Im zentralen Mittelmeerraum spielte die EUNAVFOR MED Operation Sophia eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der allgemeinen maritimen Sicherheit und hat dazu beigetragen, das Geschäftsmodell und kriminelle Netze von Schleusern und Menschenhändlern nachhaltig zu stören und zu zerschlagen und die Zusammenarbeit mit einem breiten Spektrum von Organisationen zu verbessern. Die Operation EUNAVFOR MED IRINI ist seit dem 31. März 2020 an die Stelle der Operation Sophia getreten; ihre Kernaufgabe besteht darin, das Waffenembargo der Vereinten Nationen in Libyen durchzusetzen und gleichzeitig dazu beizutragen, das Geschäftsmodell von Netzwerken für Migrantenschleusung und Menschenhandel zu zerschlagen.

Menschenhandel wird in den Entwicklungs- und Kooperationsinstrumenten im Zusammenhang mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ausführlich thematisiert. Menschenhandel wird im Rahmen drei spezifischer Ziele angegangen, darunter die Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich der sexuellen Ausbeutung (Ziel für nachhaltige Entwicklung (SDG) 5.2), die Beendigung von Menschenhandel und Abschaffung von Zwangsarbeit (SDG 8.7) und die Beendigung des Kinderhandels (SDG 16.2). Die EU ist an der Überprüfung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und der dazugehörigen Protokolle, einschließlich des Protokolls zur Bekämpfung des Menschenhandels, beteiligt.

Im Rahmen zahlreicher außenpolitischer Maßnahmen, Partnerschaften und Initiativen mit Drittländern oder regionalen Organisationen wurde die Bekämpfung des Menschenhandels fortgesetzt, insbesondere im Rahmen der Folgemaßnahmen zum gemeinsamen Aktionsplan von Valletta wie dem Khartum-Prozess und dem Rabat-Prozess.

Auch die Bereitstellung von Finanzmitteln für Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb der EU und in den Partnerländern wurde nach wie vor als Priorität verfolgt. Die Mitgliedstaaten berichteten über Projekte, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung über die nationalen Programme für den Fonds für die innere Sicherheit oder den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds finanziert wurden, und über transnationale Projekte, deren Finanzierung im Rahmen der EU-Zuschüsse des Fonds für

⁵¹ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat „Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie mit Afrika“ JOIN(2020) 4 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=DE>

⁵² Straßburg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

⁵³ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact (GEMEINSAME ARBEITSUNTERLAGE, Gemeinsamer Aktionsplan zur Durchführung des Pakts für die zivile GSVP), Dok. 8962/19.

⁵⁴ Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Schaffung eines Pakts für die zivile GSVP, Dok. 14305/18.

innere Sicherheit (Ausrichtung Polizei) und des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds finanziert werden, erfolgte. Außerdem wurden Projekte weiterhin aus folgenden Quellen finanziert:

- aus anderen Finanzierungsquellen der EU (z. B. dem Programm der Europäischen Union „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“;
- im Rahmen von EMPACT-Maßnahmen, die aus den Haushaltsplänen der EU-Agenturen finanziert werden;
- aus nationalen Mitteln;
- über die Spotlight-Initiative der EU und der Vereinten Nationen;
- über den EU-Treuhandfonds für Afrika;
- die Initiative GLO.ACT, das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit; und über
- den Europäischen Entwicklungsfonds.

Um eine kohärente und konsequente Politik zu ermöglichen, wurde die Koordinierungsarbeit auf EU-Ebene fortgesetzt durch:

- die thematischen und strukturierten Sitzungen der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels und des EU-Netztes nationaler Berichtersteller oder gleichwertiger Mechanismen;
- Koordinierungssitzungen der 10 EU-Agenturen, die 2018 die Gemeinsame Verpflichtungserklärung zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels unterzeichnet haben;
- die dienststellenübergreifende Gruppe der Europäischen Kommission und
- Sitzungen mit anderen EU-Institutionen (Europäisches Parlament und Rat).

Auch die internationale Zusammenarbeit wurde fortgesetzt, u. a. mit internationalen Organisationen und UN-Gremien.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die wichtigsten Ergebnisse dieses Berichts deuten darauf hin, dass der Menschenhandel in der EU nicht zurückgegangen ist, sondern sich weiterentwickelt hat, und dass neue Risiken entstanden sind. Eine große Zahl von Opfern leidet nach wie vor unter der Gewalt, den Bedrohungen und dem immensen Schaden, die durch den Menschenhandel ausgelöst werden. Der Menschenhandel verursacht gewaltige menschliche, soziale und wirtschaftliche Kosten, während Menschenhändler und andere Akteure, die wissentlich oder unwissentlich in illegale Geschäfte in der Menschenhandelskette verwickelt sind, enorme Gewinne erzielen. Die Bekämpfung der Kultur der Straflosigkeit von Tätern, Nutzern, Ausbeutern und Profiteuren ist von entscheidender Bedeutung, um den Status quo zu verbessern.

In dem Bericht wird auch darauf hingewiesen, dass bei der transnationalen Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit Drittländern, u. a. bei grenzüberschreitenden operativen Strafverfolgungs- und Justizmaßnahmen, bei der Einrichtung und

Verbesserung nationaler und transnationaler Verweismechanismen sowie bei der Weiterentwicklung der Wissensbasis über dieses Phänomen beträchtliche Fortschritte erzielt wurden. Dennoch ist die Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen nach wie vor gering, während die Zahl der Opfer hoch bleibt. Aufgrund sehr unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen für die Kriminalisierung der Inanspruchnahme von Diensten von Opfern des Menschenhandels sind weitere Anstrengungen, um der Nachfrage nach solchen Diensten entgegenzuwirken, möglicherweise weniger erfolgreich. Wenn Opfer Hilfe, Unterstützung und Schutz erhalten, werden ihre Bedürfnisse in Bezug auf die Formen der Ausbeutung, denen sie ausgesetzt sind, ihr Geschlecht und ihr Alter sowie ihre besonderen Bedürfnisse und Umstände nicht berücksichtigt. Die Erfassung und Aufzeichnung von Daten und die Berichterstattung sind nach wie vor uneinheitlich. Wie die festgestellten Probleme zeigen, ist die Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Mitgliedstaaten bislang unzureichend und muss energischer verfolgt werden.

Menschenhandel ist eine grenzüberschreitende Straftat, die sich aus der illegalen Nachfrage von innerhalb und außerhalb der EU speist und sich auf alle EU-Mitgliedstaaten negativ auswirkt. Durch eine Intensivierung der Sicherheitspartnerschaften zwischen der EU und Drittländern könnte die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen erweitert werden. Ein solcher Ansatz könnte auf gemeinsame Sicherheitsinteressen gestützt werden und auf den etablierten Kooperations- und Sicherheitsdialogen⁵⁵ aufbauen. Die unzureichenden Fortschritte und die neuen Trends im Bereich des Menschenhandels erfordern einen neuen strategischen Ansatz zur Ausmerzung des Menschenhandels. Entsprechende Maßnahmen werden im Kontext der Agenda zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität entwickelt.

⁵⁵ COM(2020) 605 final.