

Brüssel, den 19.5.2016
COM(2016) 267 final

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

Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2016)

**gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des
Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer**

{SWD(2016) 159 final}

I. HINTERGRUND

Menschenhandel wird definiert als Kaufen, Verkaufen und Ausbeutung von Erwachsenen und Kindern. Es handelt sich hierbei um ein Phänomen, das sich negativ auf den Einzelnen, die Gesellschaft und die Wirtschaft auswirkt. **Die Menschenhändler nutzen die Schutzbedürftigkeit** von Menschen aus, deren Situation durch Faktoren wie Armut, Diskriminierung, fehlende Chancengleichheit für Frauen und Männer, Gewalt gegen Frauen, mangelnden Zugang zu Bildungsmöglichkeiten, ethnische Konflikte und Naturkatastrophen noch verschärft werden kann.

Der Menschenhandel ist ein nachfrage- und gewinnorientiertes Verbrechen. Die Gewinne führen sowohl in der legalen als auch in der illegalen Wirtschaft zu einem komplexen Wechselspiel zwischen Angebot und Nachfrage, das angegangen werden muss, wenn der Menschenhandel bekämpft werden soll.

Der Menschenhandel ist eine schwerwiegende Grundrechtsverletzung und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union explizit verboten. Menschenhandel wird auch in Artikel 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als Verbrechen aufgeführt. Die in Artikel 83 genannten Straftaten werden auch als „Euro-Straftaten“ bezeichnet. Es handelt sich hierbei um besonders schwere Straftaten mit grenzüberschreitendem Charakter.

Aus diesem Grund ist die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung, wie in der **Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer**¹ („Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels“) zum Ausdruck gebracht wird. Artikel 20 der Richtlinie sieht vor, dass als Beitrag zu einer koordinierten und konsolidierten EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels die „Mitgliedstaaten dem Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels die Informationen nach Artikel 19 [übermitteln], anhand derer der Koordinator zu einer Berichterstattung über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels beiträgt, welche die Kommission alle zwei Jahre durchführt.“

Zu diesem Zweck ernannte die Kommission einen Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels, der für die Verbesserung der Koordinierung und der Kohärenz zwischen den EU-Organen- und -Agenturen, den Mitgliedstaaten und internationalen Akteuren sowie für die Entwicklung neuer und die Verbesserung bestehender EU-Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels verantwortlich ist.²

Der vorliegende Bericht ist **der erste Bericht der Kommission zum Menschenhandel seit Annahme der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels.** Wie in Erwägungsgrund 27 und Artikel 19 der Richtlinie vorgesehen, ist der Bericht in drei

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

Hauptbereiche unterteilt: Entwicklungen im Menschenhandel, Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und von den Mitgliedstaaten vorgelegte Statistiken. Begleitet wird der Bericht von einer Arbeitsunterlage der Kommission³, die detaillierte und umfassende Informationen enthält, welche die in diesem Bericht enthaltenen Daten ergänzen. Ferner werden in diesem Bericht die von der Kommission und anderen wichtigen Beteiligten im Rahmen der **Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016**⁴ („EU-Strategie“) ergriffenen Maßnahmen geprüft. Die Ergebnisse dieses Berichts sollen die strategische Ausrichtung der Kommission aufzeigen. Des Weiteren werden sie in die **Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum nach 2016** einfließen, die voraussichtlich 2016 veröffentlicht wird.

Außerdem werden in diesem Bericht einige der wichtigsten EU-Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels unter die Lupe genommen, darunter die Europäische Migrationsagenda⁵, die Europäische Sicherheitsagenda⁶, der EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020)⁷, der EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019)⁸, der neue EU-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Teilhabe von Frauen in der internationalen Zusammenarbeit und in der Entwicklungszusammenarbeit (2016-2020)⁹ und die Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2016-2019)¹⁰.

Das Hauptaugenmerk dieses Berichts gilt Aspekten im Zusammenhang mit dem umfassenden Ansatz der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und der EU-Strategie. Es wird in diesem Bericht insbesondere geprüft, welche Fortschritte bei der Umsetzung in den Bereichen **Verfolgung** (mit Fokus auf Finanzuntersuchungen), **Schutz** (mit Fokus auf die Einrichtung nationaler Verweismechanismen) und **Prävention** (mit Fokus auf die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Prävention von Verbrechen, wie in Artikel 18 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgesehen) erzielt wurden.

Der Bericht stützt sich im Wesentlichen auf drei Quellen: die von den **nationalen Berichterstattem oder gleichwertigen Mechanismen** zusammengetragenen Informationen, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 19 und 20 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels an den Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels übermittelt wurden; Beiträge der Organisationen der Zivilgesellschaft, die an der **EU-Plattform der**

³ SWD (2016) 159.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_de.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_de.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

Zivilgesellschaft gegen Menschenhandel¹¹ und der e-Plattform der Zivilgesellschaft der EU beteiligt sind, und Informationen von den betreffenden **EU-Agenturen sowie internationalen und regionalen Organisationen.**

Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen beziehen sich hauptsächlich auf den **Zeitraum 2011-2013**. Der Bericht enthält jedoch auch aktuellere Angaben, darunter **statistische Daten für die Jahre 2013-2014.**¹²

II. TENDENZEN UND HERAUSFORDERUNGEN BEIM VORGEHEN GEGEN DEN MENSCHENHANDEL IN DER EU

Eine Bewertung des genauen Ausmaßes des komplexen Verbrechens des Menschenhandels in der EU ist angesichts der Verbindungen zu anderen kriminellen Aktivitäten und der Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften schwierig. Seit einigen Jahren erfasst die Kommission über Eurostat einschlägige Statistiken. Der jüngste Eurostat-Bericht zum Menschenhandel¹³ wurde 2015 veröffentlicht und bezieht sich auf den Zeitraum 2010-2012.

Die Tendenzen der von den Mitgliedstaaten für diesen Bericht vorgelegten statistischen Daten des Zeitraums **2013-2014**¹⁴ stimmen mit denen des vorherigen Zeitraums überein.

In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, dass sich diese Daten auf „registrierte Opfer“ (identifizierte und mutmaßliche Opfer)¹⁵ beziehen. Angesichts der Vielschichtigkeit des Phänomens gibt es aber gute Gründe, anzunehmen, dass die tatsächlichen Zahlen der Opfer von Menschenhandel in der EU wesentlich höher sind.

- Insgesamt gab es **15 846** (sowohl identifizierte als auch mutmaßliche) „**registrierte Opfer**“ des Menschenhandels in der EU.
- Der Menschenhandel zu Zwecken der **sexuellen Ausbeutung** ist immer noch die am meisten verbreitete Form (67 % der registrierten Opfer), gefolgt von der

¹¹ Alle Informationen über die EU-Plattform der Zivilgesellschaft sind auf der entsprechenden Webseite der Kommission einsehbar: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

¹² Im Dezember 2015 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die statistischen Daten für die Jahre 2013 und 2014 zu übermitteln.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Die Daten für diesen Bericht wurden als Teil einer Zwischenerhebung und einer vereinfachten Erhebung erfasst, die nach der Veröffentlichung der beiden Eurostat-Arbeitspapiere über den Menschenhandel und vor einer zukünftigen weiteren offiziellen Datenerfassung durchgeführt wurden. Weitere Informationen über die Art der Datenerfassung zum Menschenhandel seitens der Kommission sind im Eurostat-Arbeitspapier „Trafficking in human beings“ von 2015 enthalten.

¹⁵ Gemäß der Definition der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels bezeichnet der Begriff ‘identifiziertes Opfer’ eine Person, die von den zuständigen Behörden formell als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurde. Der Begriff ‘mutmaßliches Opfer’ bezeichnet ein Opfer von Menschenhandel, das die Kriterien der EU-Richtlinie erfüllt, aber nicht von den zuständigen Behörden formell als Opfer identifiziert wurde oder die formelle und rechtliche Identifikation als Opfer von Menschenhandel abgelehnt hat. Während einige Mitgliedstaaten beide Opferkategorien in ihre Datensammlung aufgenommen haben, beschränken andere sich darauf, die Daten nur zu einer der beiden Kategorien zu erheben.

Arbeitsausbeutung (21 % der registrierten Opfer). Die restlichen 12 % der Opfer des Menschenhandels wurden in Bezug auf andere Formen der Ausbeutung registriert.

- Mehr als drei Viertel der registrierten Opfer waren Frauen (76 %).
- Mindestens 15 % der registrierten Opfer waren Kinder.¹⁶
- **65 %** der registrierten Opfer sind **EU-Bürger**.
- Zu den fünf wichtigsten **EU-Staaten der Staatsangehörigkeit** der Opfer zählten 2013-2014 Rumänien, Bulgarien, die Niederlande, Ungarn und Polen. Dies sind dieselben Länder wie im Zeitraum 2010-2012.
- Zu den **fünf wichtigen Staaten der Staatsangehörigkeit außerhalb der EU** zählen Nigeria, China, Albanien, Vietnam und Marokko.
- **6 324** Personen hatten in Verbindung mit dem Verbrechen des Menschenhandels¹⁷ formell Kontakt zur Polizei oder zu den Justizbehörden.¹⁸
- Insgesamt wurden **4 079** Strafverfolgungen und **3 129** Verurteilungen wegen Menschenhandels in der EU registriert.

Eine detailliertere Analyse der statistischen Daten ist in der Arbeitsunterlage zum Bericht enthalten.

Im Jahresvergleich ist die Gesamtzahl der registrierten Opfer in den Daten für 2013-2014 niedriger als aus dem Eurostat-Arbeitspapier für 2010-2012 hervorgeht (8 034 im Jahr 2013 und 7 812 im Jahr 2014 im Vergleich zu 9 710 im Jahr 2010, 9 438 im Jahr 2011 und 10 998 im Jahr 2012). Obgleich die Datenerhebungsmethoden für beide Zeiträume ähnlich waren, wird es zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund möglicher Unterschiede bei den Datenaufzeichnungsmethoden und den rechtlichen Definitionen nicht für ratsam erachtet, die Daten miteinander zu vergleichen, und zwar weder zwischen den beiden Zeiträumen noch zwischen einzelnen Jahren. Aus diesem Grund müssen die Diskrepanz zwischen den jährlichen Gesamtzahlen und insbesondere die Gründe dafür, dass eine geringere Anzahl von Opfern des Menschenhandels registriert wurde, geprüft und näher analysiert werden. Ferner zeigt die Datenkonsistenz in Bezug auf die Ursprungsländer, die Bestimmungsländer, die Formen der Ausbeutung und das Alters- und Geschlechtsprofil der Opfer über den 5-

¹⁶ Auf der Grundlage der nach Alter aufgeschlüsselten Daten der Mitgliedstaaten.

¹⁷ Dazu können Personen gehören, die auf nationaler Ebene einer Straftat verdächtig, wegen einer Straftat festgenommen oder verwarnt wurden. Eine Definition kann abgerufen werden unter: Eurostat Crime and Criminal Justice Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS) http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ Nicht alle Mitgliedstaaten haben Daten über das strafrechtliche Verfahren vorgelegt. Außerdem sei darauf hingewiesen, dass sich die meisten der Mitgliedstaaten zwar auf einzelne Personen beziehen, andere jedoch auf Fälle oder Straftaten und nicht auf einzelne Personen Bezug nehmen.

Jahreszeitraum (2010-2014), dass sich die Situation trotz aller Anstrengungen nicht geändert hat.¹⁹

Angesichts dieser Tatsache ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten **weiterhin Anstrengungen zur Verbesserung der Erfassung der Daten über den Menschenhandel (aufgeschlüsselt nach Alter und Geschlecht) unternehmen, um dieses Phänomen zu beobachten.** Die Datenerfassung ist ferner zur Messung der Wirkung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels von Bedeutung. Die Kohärenz der statistischen Tendenzen in den beiden Zeiträumen ist ein Hinweis dafür, dass die **Mitgliedstaaten die Anstrengungen bei den Ermittlungen, der Verfolgung der Straftaten und der Identifizierung potenzieller Opfer ausbauen sollten.** Die Kommission hat sich dazu verpflichtet, die Mitgliedstaaten bei ihren diesbezüglichen Anstrengungen zu unterstützen. Dies umfasst die Ausgabe besserer Leitlinien und die Erfassung von Daten zu zusätzlichen Indikatoren, um die Verlässlichkeit und Vergleichbarkeit der Daten zu verbessern.

Tendenzen bei den Formen der Ausbeutung

Der Menschenhandel ist ein gesellschaftliches Phänomen, das viele Formen annimmt. Es entwickelt sich im Verlauf der Zeit, oft ausgehend von der Nachfrage und dem Erfindungsreichtum der Menschenhändler. Die in der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels enthaltene Liste der unterschiedlichen Formen der Ausbeutung ist nicht erschöpfend, weshalb neue Ausbeutungsformen in die Definition des Menschenhandels aufgenommen werden können.

Die Mitgliedstaaten und die sonstigen Akteure sollten die zur Bekämpfung des Menschenhandels erforderlichen Mittel zuweisen, um alle Formen des Menschenhandels, auch neu aufkommende Formen, wirksam anzugehen, und sie sollten sicherstellen, dass die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel überwacht werden.

- **Menschenhandel zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung**

Der Menschenhandel zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung ist bei weitem die häufigste Form des Menschenhandels in der EU. Nach den statistischen Daten für 2013-2014 gab es in Bezug auf diese Form der Ausbeutung 10 044 registrierte Opfer (67 % der Gesamtzahl der registrierten Opfer); sie betrifft vorwiegend Frauen und Mädchen (95 % der registrierten Opfer), obgleich einige wenige Mitgliedstaaten einen Anstieg der Anzahl männlicher Opfer registriert haben. Die meisten der Opfer sind in der Sexindustrie zu finden. Ausgehend von den vorliegenden Informationen gehen die Menschenhändler nach und nach von sichtbaren zu weniger sichtbaren Formen des Menschenhandels zu Zwecken sexueller Ausbeutung über und missbrauchen dabei den Status der „Selbstständigkeit“.

Nach Aussage von Europol ist es in Ländern, in denen die Prostitution legal und reguliert ist, möglich, dass die Sexarbeit von der Nachfrage nach billigen Arbeitskräften beeinflusst wird,

¹⁹ Diese Ergebnisse spiegeln sich auch im Europol-Bericht wider: [Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU](#), Februar 2016.

und in diesen Ländern haben es Menschenhändler, die eine legale Umgebung zur Ausbeutung ihrer Opfer nutzen wollen, wesentlich einfacher.²⁰ Auch die Vorgehensweisen ändern sich und es kommt zu einer Verlagerung von sichtbaren zu weniger sichtbaren Formen der Prostitution.

Die für diesen Bericht erfassten Daten deuten darauf hin, dass trotz aller Anstrengungen der Menschenhandel zu Zwecken sexueller Ausbeutung nicht wirksam in Angriff genommen wurde und auch nicht zurückgegangen ist. Die Mitgliedstaaten sollten **ihre Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu Zwecken sexueller Ausbeutung fortführen und weiter verstärken.**

- **Menschenhandel zu Zwecken der Arbeitsausbeutung**

Verschiedene Mitgliedstaaten haben gemeldet, dass der Menschenhandel zu Zwecken der Arbeitsausbeutung ansteigt (21 % der Gesamtzahl der registrierten Opfer). Die Mitgliedstaaten melden auch einen Anstieg der Anzahl männlicher Opfer dieser Art des Menschenhandels, beispielsweise in der Landwirtschaft. Die statistischen Daten für 2013-2014 zeigen, dass 74 % der registrierten Opfer der Arbeitsausbeutung Männer waren.²¹

Die Menschenhändler nutzen Lücken bei der Durchsetzung oder der Überwachung der Rechtsvorschriften für Arbeitserlaubnisse und Visa sowie für Arbeitsrechte und Arbeitsbedingungen. Der Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung ist keineswegs eine neue Erscheinung in der EU und im Zuge der Wirtschaftskrise ist die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften gestiegen²², wobei die Opfer des Menschenhandels in die EU oder innerhalb der EU geschleust werden, unbezahlte oder sehr gering bezahlte Arbeiten ausführen und unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten und leben.

Die häusliche Leibeigenschaft ist eine besonders schwer aufzudeckende Form des Menschenhandels zu Zwecken der Arbeitsausbeutung. Sie betrifft vorwiegend Frauen und Mädchen. Da sie häufig in privaten Haushalten zu finden ist, sind die Opfer oft isoliert und haben nur beschränkte oder überhaupt keine Möglichkeit, die Ausbeutung zu melden oder ihr zu entfliehen.

Obgleich unterstrichen werden muss, dass nicht alle Fälle der Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt der EU die Folge von Menschenhandel sind, sind es einige aber sehr wohl. In diesen Fällen müssen **alle Opfer des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung ordnungsgemäß identifiziert und unterstützt werden.**

²⁰ ebd.

²¹ Nach Auskunft der Mitgliedstaaten zählen zu den wichtigsten Branchen, in denen männliche Opfer ausgebeutet werden, die Landwirtschaft, das Bau-, Hotel-, Gaststätten- und das herstellende Gewerbe sowie die Beschäftigung im häuslichen Bereich. Weibliche Opfer werden primär für Tätigkeiten im Haushalt ausgebeutet.

²² Wie von Europol im Lagebericht „Situation Report – Trafficking in human beings in the EU“, Februar 2016, berichtet.

- **Der Menschenhandel zu Zwecken anderer Formen der Ausbeutung**

Gemäß den statistischen Daten für 2013-2014 machen andere Formen der Ausbeutung 12 % der Gesamtzahl der Opfer aus.

Andere, von den Mitgliedstaaten gemeldete Formen der Ausbeutung umfassen: Menschenhandel zwecks Zwangsbettelei, zu Zwecken krimineller Aktivitäten, Zwangsheirat, Scheinehen oder Organentnahme, Handel mit Kleinkindern und jungen Kindern zu Zwecken der Adoption, Menschenhandel mit Schwangeren zum Verkauf der Neugeborenen, Menschenhandel zu Zwecken der Erzeugung von Cannabis und Menschenhandel zu Zwecken des Drogenschmuggels oder des Verkaufs von Drogen.

Die Mitgliedstaaten melden auch Fälle, in denen die Menschen Opfer **mehrfacher Formen der Ausbeutung** werden, beispielsweise wenn sie sowohl der Arbeits- als auch der sexuellen Ausbeutung ausgesetzt sind oder zu Zwecken der Arbeitsausbeutung gehandelt werden und auch dazu gezwungen werden, kriminellen Aktivitäten nachzugehen.

Berichte der Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass die Ausbeutung von **Menschen mit körperlichen, geistigen und Entwicklungsbehinderungen ansteigt**. Ferner wird ein Anstieg des **Menschenhandels** von Roma-Angehörigen **zu Zwecken der Zwangsbettelei** verzeichnet. Die Opfer des Menschenhandels werden auch als **Drogenkuriere** eingesetzt oder zu Zwecken des **Cannabis-Anbaus** oder des **Sozialbetrugs** ausgebeutet. Die Mitgliedstaaten melden ferner, dass **schwängere Frauen angeworben und gezwungen werden, ihre Neugeborenen zu verkaufen**.

Die Mitgliedstaaten melden zunehmend Fälle von Zwangs- und Scheinehen²³ im Zusammenhang mit Menschenhandel. Laut Europol kann davon ausgegangen werden, dass die derzeitige Migrations- und Flüchtlingskrise – aufgrund der Zunahme der Versuche von Migranten und Asylbewerbern, einen legitimen Aufenthaltsstatus zu erlangen – zu einem Anstieg der Zwangsehen führen wird.²⁴

- **Tendenzen beim Kinderhandel**

Kinderhandel wird von den Mitgliedstaaten als eine der am stärksten zunehmenden Tendenzen in der EU gemeldet. Die statistischen Daten für 2013-2014 zeigen, dass von 15 846 registrierten Opfern des Menschenhandels in der EU mindestens 2 375 Kinder waren.²⁵

²³ Bitte beachten Sie, dass die Mitgliedstaaten zur Beschreibung eines ähnlichen Phänomens eine unterschiedliche Terminologie verwenden. Dies ist insbesondere für den Begriff der Scheinehe der Fall. Die im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit von EU-Bürgern verwendeten Definitionen können Sie einsehen unter: Handbuch zum Vorgehen gegen mutmaßliche Scheinehen zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit von EU-Bürgern, SWD(2014) 284 http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_de.pdf

²⁴ Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU, Februar 2016.

²⁵ Informationen über das Alter lagen nur für 13 841 der 15 846 registrierten Opfer vor. Folglich könnte die eigentliche Zahl höher sein.

Die Menschenhändlerringe richten sich gezielt an sozial und wirtschaftlich benachteiligte Familien und drängen diese in Schulden, die sie nicht zurückzahlen können. In diesen Fällen werden den Eltern die Kinder weggenommen, wodurch diese ihre Schulden abzahlen.

Kinder sind eine der verletzbarsten Gruppen, auf welche die Menschenhändler abzielen. Organisierte kriminelle Gruppen entscheiden sich für den Handel mit Kindern, da diese einfach anzuwerben und schnell zu ersetzen sind.²⁶ Obgleich der Menschenhandel vorwiegend in Situationen stattfindet, die nicht mit der Migration zusammenhängen, kann aufgrund der verfügbaren Informationen davon ausgegangen werden, dass diese Erscheinung durch die derzeitige Migrationskrise verschärft wird, da sich die Anzahl der in der EU ankommenden Kinder exponentiell erhöht hat.²⁷ Ein wesentlicher Teil dieser Kinder ist ohne Begleitung, d. h. sie reisen ohne einen verantwortlichen Erwachsenen in die EU ein oder reisen innerhalb der EU weiter bzw. werden nach ihrer Ankunft in der EU alleine zurückgelassen.

Die Identifizierung von Kindern, die Opfer des Menschenhandels sind, und die Feststellung ihrer wahren Identität ist ein zunehmendes Problem, da sie aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit eine bevorzugte Zielgruppe der Menschenhändler darstellen.

Der Kinderhandel zu Zwecken der Zwangskriminalität und sexuellen Ausbeutung nimmt zu. Kinder laufen Gefahr, erneut Opfer des Menschenhandels sowie Opfer der **sekundären Viktimisierung** zu werden, indem sie als Straftäter und nicht als Opfer des Menschenhandels behandelt werden.²⁸

Die Kommission empfiehlt konzertierte und koordinierte Anstrengungen, um Kinderhandel vorzubeugen und zu bekämpfen, die Schutzbedürftigkeit gefährdeter Kinder zu verringern, die Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, angemessen zu unterstützen und sicherzustellen, dass in alle auf das Kindeswohl abzielende Maßnahmen eine Kinderschutzdimension aufgenommen und integrierte Kinderschutzsysteme und deren grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert werden.²⁹

Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel und dem organisierten Verbrechen

Der Menschenhandel ist **in der Regel mit dem organisierten Verbrechen verbunden**, obgleich es auch einige Fälle gibt, in denen eine geringe Anzahl von Opfern lokal ausgebeutet werden und in denen **einzelne Kriminelle, die nur begrenzt organisiert sind**, kriminell tätig werden. Die im Bereich des Menschenhandels tätigen kriminellen Vereinigungen sind durch

²⁶ [Europol, Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities, 2014.](#)

²⁷ UNHCR, <http://data.UNHCR.org/mediterranean/regional.php>, 22.12.2015.

²⁸ ebd.

²⁹ Weitere Informationen dazu sind in der Studie der Kommission zu den Hochrisikogruppen enthalten: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

lose, flexible Netzwerke gekennzeichnet, die sich rasch anpassen und auf verwandtschaftlichen Beziehungen oder ethnischer Zugehörigkeit gründen. Die Rollen der Mitglieder sind oft austauschbar und die Organisationen sind in der Regel in mehreren Ländern vertreten.³⁰

Als eine schwerwiegende Form des organisierten Verbrechens und eine wesentliche Bedrohung der Sicherheit macht der Menschenhandel eine **koordinierte und zielgerichtete politische Antwort auf EU-Ebene** erforderlich, so wie dies in der **Europäischen Sicherheitsagenda** ausgeführt wurde. Diese Antwort sollte auch **andere damit in Zusammenhang stehende Verbrechen** betreffen, wie Urkundenfälschung, Drogenhandel, Cyberkriminalität, Kinderpornografie, Schleusen von Migranten und Sozialbetrug. **Dank dieser verbundenen Verbrechen wird der Menschenhandel oft nicht aufgedeckt oder nicht als solcher gemeldet.**³¹ Die kontinuierliche Weiterentwicklung von Formen des Menschenhandels und die Fähigkeit der Menschenhändler, sich an neue Situationen anzupassen, erschweren die Ermittlung und Verfolgung der Straftäter.

Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel im Kontext von Migration und Asyl

Gemäß der jüngsten Mitteilung der Kommission zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda³² gibt es deutliche Hinweise dafür, dass **Menschenhändlerringe die Migrationskrise ausnutzen und es auf besonders gefährdete Gruppen wie Frauen und Kinder abgesehen haben.** Die Menschenhändler missbrauchen die Asylsysteme, die nicht immer mit nationalen Verweismechanismen verbunden sind. Es **wurde ein beunruhigend starker Anstieg an Frauen und Mädchen aus Nigeria** verzeichnet, die Libyen verlassen haben (4 371 im Zeitraum Januar-September 2015 im Vergleich zu 1 008 im Vorjahr, von denen 80 % nach Schätzungen von IOM Italien Opfer von Menschenhandel sind),³³ und es wird allgemein befürchtet, dass eine verstärkte Gefahr des Menschenhandels zu Zwecken sexueller Ausbeutung besteht.

Als eines der Instrumente zur Bewältigung der Migrationskrise verstärkte die EU 2015 die Zusammenarbeit mit Drittländern wesentlich und der Menschenhandel ist einer der wichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern und Ländern des westlichen Balkans sowie mit der Türkei.

³⁰ Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU, Februar 2016.

³¹ ebd.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_de.pdf

³³ IOM Italien, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

Die Koordinierung sollte vor Ort sichergestellt werden, und zwar im Rahmen des „Hotspot-Konzepts“ unter Beteiligung der verschiedenen Akteure, die an der Überprüfung, der Abnahme von Fingerabdrücken, der Identitätsfeststellung und der Registrierung von Drittstaatsangehörigen und an der Erstaufnahme beteiligt sind, um die Opfer des Menschenhandels rasch zu identifizieren und weiterzuleiten und ein angemessenes Fürsorge- und Schutzniveau zu gewährleisten. Dies sollte angemessene Schulungen der Mitarbeiter vor Ort umfassen.³⁴

Entwicklungen im Zusammenhang mit der Nutzung des Internets und der neuen Technologien

Das Internet und die neuen Technologien versetzen die organisierten kriminellen Gruppen in die Lage, Zugang zu einem großen Pool potenzieller Opfer zu erlangen, ihre Aktivitäten zu verbergen und ein breites Spektrum krimineller Handlungen in einem kürzeren Zeitraum und auf einer viel größeren Skala als zuvor zu begehen. Die Mitgliedstaaten melden, dass **viele Opfer des Menschenhandels, insbesondere zu Zwecken sexueller und Arbeitsausbeutung, online angeworben werden.**

Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um den **Einsatz der neuen Technologien** als ein Instrument zur Anwerbung von Opfern des Menschenhandels **zu verhindern und zu bekämpfen.**

III. ERGEBNISSE DER MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

Die meisten Mitgliedstaaten haben unterstrichen, wie **schwierig es ist, die Ergebnisse und die Auswirkungen der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen.** Nur wenige haben einschlägige Indikatoren entwickelt oder ihre nationalen Strategien und Aktionspläne einer Evaluierung unterzogen.

Um wirksame, vorausschauende Maßnahmen und Aktionen sicherzustellen, geht die Kommission davon aus, dass eine **systematische Evaluierung der Strategien und Aktionspläne der Mitgliedstaaten und die Messung der Ergebnisse und der Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen** sehr wichtig sind.

Dieser Abschnitt des Berichts unterstreicht die wichtigsten Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in den drei thematischen Schlüsselbereichen ergriffen wurden, die in der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und der EU-Strategie definiert sind. Diese Bereiche werden in der zusammen mit dem Bericht vorgelegten Arbeitsunterlage näher erörtert. Die Arbeitsunterlage enthält auch Beispiele aus den Mitgliedstaaten und

³⁴ Siehe [Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, Especially for Consular Services and Border Guards](#), Europäische Kommission, 2013.

Informationen über die Maßnahmen, die von der Kommission in den jeweiligen Bereichen ergriffen wurden.

1. Strafrecht, Ermittlungen und Verfolgungen

Die Erhöhung der Anzahl der Ermittlungen und der Verfolgungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel ist eine der obersten Prioritäten des rechtlichen und politischen Rahmens der EU.

Der Umfang der Verfolgungen und Verurteilungen ist weiterhin beunruhigend gering, insbesondere im Vergleich zur Anzahl der identifizierten Opfer. Obgleich Ermittlungen in diesem Bereich handfeste Beweise erforderlich machen, um zu einer Verurteilung zu führen, geht aus den für diesen Bericht erfassten Informationen hervor, dass der Einsatz wirksamer Ermittlungsinstrumente seitens der Mitgliedstaaten unzureichend ist. Finanzuntersuchungen werden meistens nur in Einzelfällen und nicht systematisch durchgeführt und sind häufig auf die Einziehung von Vermögenswerten ausgerichtet.³⁵ Dies entspricht nicht den Normen der Financial Action Task Force (FATV)³⁶ und den Empfehlungen des Rates.³⁷

Es wird außerdem berichtet, dass die Opfer sowohl vor als auch während der Strafverfahren einer übermäßigen Belastung ausgesetzt sind. Es gibt Hinweise darauf, dass den **Opfern auf den Polizeistationen häufig Unterstützung verweigert wird, dass sie fälschlicherweise als Straftäter identifiziert werden und in der Folge verfolgt und verurteilt werden.**

Aufgrund der eingegangenen Informationen gibt es Hinweise auf Anstrengungen zur Durchführung **gemeinsamer Ermittlungen und zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams und auf positive diesbezügliche Erfahrungen** sowie auf einen **Anstieg der EU-übergreifenden Zusammenarbeit** in diesem Bereich.

Die Informationen deuten jedoch auch auf praktische Probleme bei **Beschlagnahmen und der Einziehung** von Vermögen in Fällen hin, bei denen Menschenhandel eine Rolle spielt, darunter **Probleme bei der Aufdeckung von Erlösen aus Straftaten** und eine **nicht effiziente internationale Zusammenarbeit**, wenn das Geld in ein Land außerhalb der EU verbracht wurde. Es wird berichtet, dass **Finanzuntersuchungen** zu mehr Beschlagnahmen und deshalb zur vermehrten Einziehung von Vermögen führen.

Die Menschenhändler missbrauchen **häufig rechtmäßige Geschäftsstrukturen, um ihre illegalen Tätigkeiten zu verbergen.** Die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels schafft rechtliche Verpflichtungen für Unternehmen, insbesondere die Haftung und Bestrafung von juristischen Personen aufgrund von Vergehen im Zusammenhang mit Menschenhandel (Artikel 5). Obgleich unternehmerische Aktivitäten den Menschenhandel

³⁵ Diese Frage wird in den begleitenden Arbeitsunterlagen erörtert.

³⁶ Die Financial Action Task Force (FATV) ist eine 1989 von den Ministern der teilnehmenden Staaten geschaffene zwischenstaatliche Einrichtung.

³⁷ Alle EU-Mitgliedstaaten wurden zwischen 2008 und 2011 im Kontext des Rates der fünften Begutachtungsrunde einer Evaluierung in Bezug auf Finanzkriminalität und Finanzuntersuchungen unterzogen.

sowohl aufrechterhalten als auch zu dessen Beseitigung beitragen können, sind sich die meisten Unternehmen dieser Verbindungen nicht bewusst und **nur wenige Mitgliedstaaten haben bislang juristische Personen verfolgt, wie in Artikel 5 vorgeschrieben.**

Die von der Kommission zusammengetragenen Informationen weisen eindeutig darauf hin, dass die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur **Erhöhung der Anzahl der Ermittlungen und Verfolgungen** ausbauen und **die während der Beweiserhebungsverfahren auf den Opfern und ihren Zeugen ruhende Last verringern** müssen. Dies könnte durch die **Erarbeitung regelmäßiger und maßgeschneiderter Schulungen für Ermittler, Staatsanwälte und Richter und durch den systematischen Einsatz von Finanzuntersuchungen** (wie von der Financial Action Task Force empfohlen) und anderer wirksamer erkenntnisgestützter Ermittlungsinstrumente, die eine Vielzahl zusätzlich zu den Zeugenaussagen der Opfer zu nutzender Beweismittel hervorbringen können, geschehen. Sie sollten ferner ausreichende finanzielle und Humanressourcen zur Verfügung stellen, um dieses Verbrechen angemessen anzugehen.

2. Identitätsfeststellung, Schutz und Unterstützung

Ein Ansatz, bei dem der Schutz der Opfer in den Mittelpunkt gerückt wird, steht im Zentrum der EU-Rechtsvorschriften und Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels. Dies bedeutet, dass angemessene Mechanismen für die frühzeitige Identitätsfeststellung der Opfer und die Bereitstellung von Hilfe und Unterstützung in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Betreuungsorganisationen eingerichtet werden.

Die Bereitstellung eines bedingungslosen Zugangs zu Hilfe, Unterstützung und Schutz für Opfer ist weiterhin eine Herausforderung für die meisten Mitgliedstaaten. Der Menschenhandel ist weiterhin ein „unsichtbares Verbrechen“, da die **Anzahl der identifizierten Opfer weiterhin niedrig ist. Viele der Opfer des Menschenhandels werden nämlich nicht identifiziert und können folglich ihre Rechte nicht ausüben.** Es wurden Befürchtungen in Bezug auf die **Behandlung der Opfer während der Strafverfahren geäußert**, die der Einschüchterung und sekundären Viktimisierung ausgesetzt sein können.

Die geschlechts- und altersspezifische Unterstützung und Hilfe sind immer noch nicht ausreichend und es fehlt an Dienstleistungen für männliche Opfer des Menschenhandels. Die Unterkünfte und Unterbringungen sind nicht immer auf die Bedürfnisse der Opfer ausgerichtet und viele Kinder und Erwachsene verschwinden aus Unterkünften, die keine angemessene Fürsorge bieten.

Obwohl die Mitgliedstaaten über kindgerechte Maßnahmen Bericht erstatten, bleibt die Verweisrate für Kinder niedrig und die Verfahren, um dauerhafte Lösungen zu finden, sind unzureichend. Es bestehen weiterhin Probleme bei der Ernennung eines Vormunds für Opfer im Kindesalter und das breite Spektrum unterschiedlicher Praktiken innerhalb der EU macht die Situation noch komplexer, insbesondere in Fällen mit grenzüberschreitendem Charakter.

Eine spezifische in der EU-Strategie vorgesehene Maßnahme, die in den Schlussfolgerungen des Rates ³⁸ bestätigt wurde, fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, **nationale Verweismechanismen zu entwickeln oder zu aktualisieren, um die Akteure, die an der Feststellung der Identität, der Hilfe, dem Schutz und der Wiedereingliederung beteiligt sind, zu koordinieren.** Gemäß den der Kommission vorliegenden Informationen **hat mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten**³⁹ **formell nationale Verweismechanismen eingerichtet.** Während die EU-Strategie zu einem integrierten Ansatz aufruft, der auf einem integrierten System zum Schutz von Kindern basiert, **bleibt die Einbeziehung von Kinderschutzeinrichtungen bei den Verweismechanismen gering.** Die Mitgliedstaaten berichten, dass das Dienstleistungsangebot für Opfer seit Einführung des Mechanismus qualitativ verbessert wurde. Dennoch ist es weiterhin schwierig, deren allgemeine Auswirkungen zu messen.

Die transnationale Zusammenarbeit, zu der auch der **transnationale Verweismechanismus** zählt, ist auch für die Opfer des Menschenhandels, die in ein anderes Land verschleppt wurden, wichtig. Diesbezüglich spielt das **Schengener Informationssystem** eine wichtige Rolle beim grenzüberschreitenden Austausch von Informationen über die Opfer des Menschenhandels und deren Ausbeuter, da dies die wichtigste Datenbank zur Registrierung vermisster Personen in ganz Europa ist. Das **zukünftige Ein- und Ausreisensystem** wird dazu beitragen, Drittstaatsangehörige zu finden und zu identifizieren, die Opfer des Menschenhandels geworden sind, indem Daten über die Ein- und Ausreise von visumbefreiten und visumpflichtigen Personen gespeichert werden.

Alle Opfer müssen gleich behandelt werden, und die Mitgliedstaaten sollten gleich große Anstrengungen zur Identifizierung, dem Schutz und der Unterstützung der Opfer aller Formen der Ausbeutung machen. Die Opfer müssen im Zentrum der Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels stehen. Keine Form der Ausbeutung sollte vernachlässigt werden und den Bedürfnissen der Opfer sollte im Rahmen einer individuellen Bewertung Rechnung getragen werden.

Die Opfer müssen primär als **Rechteinhaber** betrachtet werden, die in der Lage sein müssen, ihre Rechte zu verstehen und auszuüben. In diesem Kontext empfiehlt die Kommission, alle angemessenen Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Opfer des Menschenhandels in Übereinstimmung mit der Pflicht zur frühzeitigen Bereitstellung von Hilfe und Unterstützung möglichst **früh identifiziert** werden, sobald hinreichende Gründe für die Annahme vorliegen, dass es sich bei ihnen um Opfer handelt. **Die formelle Einrichtung oder Schaffung eines nationalen Verweismechanismus** ist ein

³⁸ Der Rat der Europäischen Union begrüßte in seinen Schlussfolgerungen die EU-Strategie und forderte die Mitgliedstaaten auf, funktionsfähige Verweismechanismen zu entwickeln oder diese zu aktualisieren, wie im Rahmen des EU-Politikzyklus vereinbart, um Verfahren einzurichten, die es erlauben, die Opfer besser zu identifizieren, sie zu verweisen, zu schützen und zu unterstützen und alle betroffenen öffentlichen Behörden und die Zivilgesellschaft einzubeziehen, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en

³⁹ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

wichtiger Schritt in diese Richtung. Ein solcher Mechanismus sollte in Zusammenarbeit mit der **Zivilgesellschaft und der akademischen Welt regelmäßig und angemessen überwacht und bewertet** werden.

Für Kinder, die Opfer des Menschenhandels sind, sollte es ein **integriertes Vorgehen in Bezug auf den Kinderschutz geben**. Dieses Vorgehen sollte auf den Normen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes basieren, wozu auch das Wohl des Kindes und die Stärkung des Vormundschaftswesens zählen. Ein **entscheidender Schritt besteht in der Einrichtung eines Alarmsystems für vermisste Kinder** im Schengener Informationssystem, um die frühe Identifizierung von Opfern des Kinderhandels zu gewährleisten.

3. Prävention

Die Ermittlung, Verfolgung und Verurteilung von Menschenhändlern sind wesentliche Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels. Diese Instrumente kommen jedoch erst dann ins Spiel, wenn das Verbrechen begangen wurde und die Opfer bereits eine schwerwiegende Verletzung ihrer Grundrechte hinnehmen mussten. Von einer Beseitigung des Menschenhandels kann aber nur dann die Rede sein, **wenn das Verbrechen erst gar nicht stattfindet**, indem alle auf EU- und nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Instrumente eingesetzt werden.

Bei der Prävention muss der weitere Kontext des Verbrechens berücksichtigt werden, der von Gewinn und Nachfrage bestimmt wird. **Ein menschenrechtbasierter Ansatz sollte sicherstellen, dass diejenigen, die aus dem Verbrechen Gewinn schlagen und Opfer ausbeuten, vor Gericht gestellt werden.**

Die Mitgliedstaaten meldeten **weitgehende Präventionsmaßnahmen** in Übereinstimmung mit Artikel 18 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, wie Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen. Es wird berichtet, **dass es nach entsprechenden Schulungen für Mitarbeiter an vorderster Front zu einem Anstieg der Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel gekommen ist. Wenig ist jedoch bekannt über die effektiven Auswirkungen dieser Maßnahmen** auf die Nachfrage und die Prävention.

Die eingegangenen Informationen betreffen auch den **Ad-hoc-Charakter der Schulungsmaßnahmen, den Mangel an spezifischen Schulungen und einen geschlechts- und kindsspezifischen Ansatz**. Es muss auch auf die Notwendigkeit maßgeschneiderter Schulungsmaßnahmen hingewiesen werden, insbesondere **unter Berücksichtigung der Besonderheiten der unterschiedlichen Formen des Menschenhandels**.

Die Mitgliedstaaten unterstreichen ferner die **Rolle des privaten Sektors bei der Verhütung des Menschenhandels**.

Strafrechtliche Verfolgung der Nutzung von Opfern erbrachter Dienstleistungen

Eine Dimension, auf welche sich die Mitgliedstaaten weniger stark konzentriert haben, ist eine Änderung der Rechtslage in Bezug auf diejenigen, die die Dienstleistungen der Opfer des

Menschenhandels in Anspruch nehmen, wie in **Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels** empfohlen. Bislang behandelt **die Hälfte der Mitgliedstaaten die Nutzung der Dienste der Opfer des Menschenhandels als Straftat, wenn sie wissen, dass die betreffende Person Opfer von Menschenhandel ist.**⁴⁰

Die **Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber**⁴¹, die einen ähnlichen, aber engeren Anwendungsbereich hat, verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, strafrechtliche Sanktionen für Arbeitgeber vorzusehen, die die von einer Person erbrachten Arbeiten oder Dienste nutzen, obwohl sie wissen, dass die betreffende Person Opfer von Menschenhandel ist. Es ist folglich eindeutig erforderlich, Kohärenz sicherzustellen und etwaige Rechtslücken zu schließen, die zur Straffreiheit führen können.

Häufig betrifft die Kriminalisierung der Nutzer von Diensten der Opfer des Menschenhandels die Prostitution. Im Falle der Kinderprostitution unterstützt auch die **Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs**⁴² den Kampf gegen Kindermenschenhandel indirekt, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, sexuelle Handlungen mit einem Kind im Rahmen der Prostitution strafrechtlich zu verfolgen und mit Freiheitsstrafen mit einer Mindestdauer zu bestrafen.

Die bei der Kommission eingegangenen Informationen deuten eindeutig darauf hin, dass es **Bedarf an weitreichenden Garantien gibt, um sicherzustellen, dass es nicht die Opfer sind, die bestraft werden, sondern diejenigen, die sie ausbeuten und ihre Dienste nutzen.** Sofern dies nicht angesprochen wird, werden die Opfer als Straftäter behandelt und bestraft, während die Straftäter und die Nutzer von dieser Tatenlosigkeit profitieren. **Um einen Rückgang der Nachfrage sicherzustellen, die den Menschenhandel bei allen Formen der Ausbeutung begünstigt, ist es unumgänglich, die gebotenen Maßnahmen, einschließlich Rechtsvorschriften, zu erlassen.**

4. Finanzielle Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels und Umsetzung rechtlicher Verpflichtungen

Eine der sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von Nichtregierungsorganisationen genannten größten Schwierigkeiten bei der Inangriffnahme des Menschenhandels stellen **die beschränkten Ressourcen dar, die für Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, die Opferhilfe und Präventionsmaßnahmen auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen.** Auch die weltweite Wirtschaftskrise wirkt sich negativ auf die Mittelausstattung aus.

⁴⁰ Anhand dieses Berichts soll nicht geprüft werden, ob die Mitgliedstaaten ihren Pflichten gemäß Artikel 18 der Richtlinie nachkommen; dies wird im Rahmen eines gesonderten Berichts geschehen, wie in Artikel 23 vorgesehen. Die in diesem Bericht enthaltenen Informationen sind nicht erschöpfend und greifen den Ergebnissen der Europäischen Kommission in keiner Weise vor.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>

⁴² [Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie.](#)

In den meisten Mitgliedstaaten sind es nicht nationale und lokale Behörden, die praktische Opferhilfe erbringen, sondern Nichtregierungsorganisationen. Es ist deshalb wichtig, dass die Finanzierung dieser Organisationen gesichert wird, damit diese die Opfer des Menschenhandels kurz- und langfristig wirksam und nachhaltig unterstützen können.

Die Mittelausstattung muss ausreichend sein, um den Menschenhandel wirksam bekämpfen zu können, und dies muss in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft geschehen. Die **wirksame Nutzung aller EU-Mittel** zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Mitgliedstaaten und die **Umsetzung kostenwirksamer nationaler Maßnahmen** können greifbare Ergebnisse bringen und langfristige Auswirkungen haben.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Beiträge, die die Mitgliedstaaten und andere Interessenträger zu diesem Bericht geleistet haben, ermöglichen es, eine Reihe von wichtigen **Schlüsselherausforderungen** aufzuzeigen, die die EU und ihre Mitgliedstaaten vorrangig angehen müssen, indem sie angemessene Anstrengungen und Ressourcen einsetzen.

Diesbezüglich sollten die Mitgliedstaaten **alle Formen der Ausbeutung angehen und vorrangig bekämpfen**, die **Anzahl und die Wirksamkeit der Ermittlungen und Verfolgungen** erhöhen, die **Datenerfassung** im Bereich des Drogenhandels **verbessern**, sich auf eine **frühzeitige Identifizierung aller Opfer** konzentrieren, auch indem die richtigen Mechanismen dazu eingerichtet werden, sicherstellen, dass allen Opfern **Schutz und Hilfe** angeboten wird, geschlechtsspezifische Maßnahmen ergreifen und einen kindsspezifischen Ansatz bei allen Maßnahmen wählen, sich auf die **schutzbedürftigsten** Opfer konzentrieren, wozu auch gefährdete Kinder zählen, Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, angemessen unterstützen, dem Menschenhandel vorbeugen, indem **die Nachfrage** bekämpft wird, die alle Formen der Ausbeutung begünstigt, ihre nationalen **Strategien und Aktionspläne** systematisch **bewerten**, **angemessene Ressourcen** zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Verfügung stellen und **sinnvoll mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten**.

Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten **öffentliche und unabhängige Einrichtungen auffordern, sich routinemäßig am EU-Netzwerk der nationalen Berichterstatter oder an gleichwertigen Mechanismen zu beteiligen**, damit diese in der Lage sind, auf **operativer, strategischer und überwachender** Ebene in Kenntnis der Sachlage und koordiniert zusammenzuarbeiten.

Die Ratifizierung aller einschlägigen internationalen Instrumente durch die Mitgliedstaaten kann die Wirksamkeit und Kohärenz gemeinsamer Anstrengungen verbessern. In diesem Kontext sollte die **Stärkung der internationalen Zusammenarbeit** zum Austausch von Informationen, zur Erfassung von Daten, zur Forschung, Überwachung und Evaluierung gefördert werden, um die Auswirkungen der Maßnahmen zu maximieren, eine Doppelung der Anstrengungen zu vermeiden und die Verwaltungslast der Mitgliedstaaten zu verringern.

Die Annahme der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und die Umsetzungsverfahren auf nationaler Ebene⁴³ haben zu einem verstärkten Bewusstsein für dieses Phänomen in der EU und für die Notwendigkeit geführt, es mit einem breiten Spektrum an Instrumenten zur Prävention, zum Schutz und zur Verfolgung zu bekämpfen. Letztlich werden **die Mitgliedstaaten durch die korrekte und uneingeschränkte Umsetzung der EU-Richtlinie sicherstellen, dass dem Verbrechen vorgebeugt wird, die Straftäter verfolgt und – was am allerwichtigsten ist – die Opfer geschützt werden.**

Die Kommission wird ihre Anstrengungen fortführen, um eine koordinierte und kohärente Reaktion zur Bekämpfung des Menschenhandels sicherzustellen. Die Kommission wird vor Ende 2016 die beiden weiteren gemäß Artikel 23 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgesehenen Berichte zur Einhaltung der Rechtsvorschriften und strafrechtlichen Verfolgung zusammen mit der Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum nach 2016 veröffentlichen.

⁴³ Bislang haben 26 der 27 Mitgliedstaaten, auf welche die Richtlinie anwendbar ist, der Kommission die vollumfängliche Umsetzung mitgeteilt.