



Brüssel, den 4.12.2017
COM(2017) 728 final

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

**zur Berichterstattung über die Folgemaßnahmen zur Strategie der EU zur Beseitigung
des Menschenhandels und zur Ermittlung weiterer konkreter Maßnahmen**

I. Einleitung

Menschenhandel ist nach wie vor eine hochprofitable Form der schweren organisierten Kriminalität, die in der EU-Grundrechtecharta ausdrücklich verboten ist¹. Hinter jedem Opfer liegen fürchterliche Erfahrungen und Leiden, die in geeigneter Weise anerkannt, bewältigt und – wichtiger noch – verhütet werden müssen. Angesichts des Schadens, der den Opfern zugefügt wird, sollte die Prävention weiterhin einen Eckpfeiler der Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels bilden. In dieser Mitteilung sind die Schlüsselmaßnahmen dargelegt, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten verstärkt werden müssen, unter anderem die Zusammenarbeit mit EU-Agenturen, der Zivilgesellschaft, Drittländern und allen sonstigen in diesem Bereich tätigen Organisationen und Einrichtungen.

Die Zahl der Opfer ist natürlich sehr viel höher, als die amtlichen Zahlen ausweisen. Diese Straftat hat eine offensichtliche geschlechtsspezifische Dimension. Der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, von dem vor allem Frauen und Mädchen betroffen sind, wird durchgängig als die am weitesten verbreitete Form genannt.²

Angetrieben durch beträchtliche Gewinne³ und ein sehr komplexes Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage umfasst der Menschenhandel eine komplexe Kette von Akteuren, die wissentlich oder unwissentlich beteiligt sind. Diese Kette muss unterbrochen werden, wenn diese Straftat beseitigt werden soll. Die Täter und die Missbraucher nutzen die Verwundbarkeit von Menschen – die durch Faktoren wie Armut, Diskriminierung, mangelnde Gleichstellung der Geschlechter, Gewalt von Männern gegen Frauen, fehlender Zugang zu Bildung, Konflikte, Krieg, Klimawandel, Umweltzerstörung und Naturkatastrophen verschärft wird – für die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Bettelei, die Begehung von Straftaten und vieles andere aus.

Da sich die Vorgehensweise der Menschenhändler ständig ändert, muss die EU die Verbindungen zwischen Menschenhandel und anderen Straftaten angehen, etwa Migrantenschleusung, Terrorismus, Korruption, Drogenhandel, Cyberkriminalität und sexuelle Ausbeutung im Internet, Herstellung von Material im Zusammenhang mit dem sexuellen Missbrauch von Kindern, Finanzkriminalität, Dokumentenbetrug, Kreditkartenbetrug oder Leistungsbetrug⁴.

Wie in der Europäischen Migrationsagenda, der Europäischen Sicherheitsagenda⁵ und anderen Politikinstrumenten der EU⁶ hervorgehoben wird, ist die EU weiterhin entschlossen,

¹ Artikel 5 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 79 und 83 AEUV.

² Daten der Kommission zufolge sind 67 % der erfassten Opfer des Menschenhandels in der EU Opfer sexueller Ausbeutung (95 % davon Frauen und Mädchen), gefolgt von der Ausbeutung der Arbeitskraft (21 % der Opfer) und anderen Formen der Ausbeutung (12 %). Dies entspricht den von regionalen und internationalen Organisationen beobachteten Trends.

³ Mit allen Formen von Menschenhandel werden nach Schätzungen jedes Jahr weltweit Gewinne von insgesamt 29,4 Mrd. EUR erzielt (Bericht Europol über das finanzielle Geschäftsmodell Menschenhandel von 2015).

⁴ COM(2016) 267 final; COM(2017) 195 final; Europol, Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität im Internet (IOCTA) für 2016, Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (SOCTA) für 2017 und Lagebericht über Menschenschmuggel in der EU (2016).

⁵ Die Europäische Migrationsagenda (COM(2015) 240 final); Die Europäische Sicherheitsagenda, (COM(2015) 185 final).

Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und die Rechte der Opfer unter besonderer Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit der Frauen und Kinder, die dem Menschenhandel zum Opfer gefallen sind, zu schützen. Zudem ist Menschenhandel eine im EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität (2018-2021) als prioritär eingestufte Bedrohungslage.⁷ Darüber hinaus kann sich die politische Verpflichtung, die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels in der EU und in der ganzen Welt zu verstärken, auf die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und auf die einschlägigen EU-Strategien und -Aktionspläne⁸ und Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁹ stützen. Sie hat auch in der Zivilgesellschaft einen starken Rückhalt.¹⁰

In den letzten Jahren hat die Europäische Union einen umfassenden, kohärenten Rechts- und Politikrahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen. Dieser schließt alle Politikfelder der EU ein, die einen Bezug zum Menschenhandel aufweisen, darunter auch Finanzierung und Forschung. Die Richtlinie 2011/36/EU¹¹ zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (im Folgenden „Richtlinie“) bildet den rechtlichen Rahmen. Die Kommission wird die Umsetzung der Richtlinie¹² durch die Mitgliedstaaten weiter überwachen und über die dabei erzielten Fortschritte Bericht erstatten.

Das wichtigste Instrument für die Entwicklung, Koordinierung und Umsetzung der Maßnahmen der EU in diesem Bereich war die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels¹³ (im Folgenden „Strategie“). Die Maßnahmen, die in der Strategie unter den fünf wichtigsten Prioritäten *Prävention*, *strafrechtliche Verfolgung*, *Schutz der Opfer*, *Partnerschaften* und *Verbesserung der Kenntnisse* aufgeführt sind, wurden umgesetzt.¹⁴

⁶ Mitteilung der Kommission „Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung“ (COM(2014) 154 final); Mitteilung der Kommission „Schutz minderjähriger Migranten“ (COM(2017) 211 final); auch im Zusammenhang mit der EU-Drogenstrategie (COM(2017) 195 final); Fortschrittsberichte zur Sicherheitsunion (COM(2017) 213 final, SWD(2017) 278 final, COM(2017) 407 final).

⁷ Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018-2021 (7704/17). Siehe auch die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (Europol, 2017).

⁸ Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie; Rahmen für die Tätigkeiten der EU im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und der Stärkung der Rolle der Frau in den Außenbeziehungen der EU für den Zeitraum 2016-2020; Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter; EU-Strategie für die soziale Verantwortung der Unternehmen und den neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik.

⁹ Entschlüsse des Europäischen Parlaments zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU (P8 TA(2016)0227) und zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Außenbeziehungen der EU (P8 TA(2016)0300). Siehe auch die 10 Kernbotschaften des FEMM-Ausschusses des EP an die Europäische Kommission (FEMM/8/09 816, 3. Mai 2017).

¹⁰ Der in den regelmäßigen Sitzungen der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels, bei öffentlichen Veranstaltungen und in zahlreichen Eingaben bei der Kommission bekundet wird.

¹¹ Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (ABl. L 1 vom 15.4.2011, S. 1).

¹² COM(2016) 722 final („Umsetzungsbericht“), COM(2016) 719 final („Nutzerbericht“), angenommen am 2.12.2016.

¹³ COM(2012) 286 final.

¹⁴ Übersicht unter: *EU anti-trafficking action at a glance*: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en.

Jedoch hat sich das soziale und politische Umfeld seit der Annahme der Richtlinie und der Strategie weltweit erheblich verändert. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der globalen Finanzkrise, die Migrationskrise und die Bedrohung der Sicherheit durch kriminelle Vereinigungen verschärfen die Verwundbarkeit der Menschen weiter und erfordern daher ein energischeres Vorgehen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. Mit entsprechenden Maßnahmen ist auch weiterhin ein menschenrechtsgestützter, geschlechtsspezifischer und kindgerechter Ansatz zu verfolgen, und ihre Durchführung muss innerhalb und außerhalb der EU sowie zwischen verschiedenen Politikfeldern koordiniert werden.

Aufbauend auf der Strategie und den laufenden Anstrengungen zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie wird in dieser Mitteilung eine Reihe gezielter Prioritäten für die Verstärkung der Anstrengungen der EU zur Verhütung des Menschenhandels vorgeschlagen. Im Mittelpunkt steht dabei, das Geschäftsmodell, von dem der Menschenhandel abhängt, zu zerschlagen, Opfern den Zugang zu Rechten zu erleichtern und sicherzustellen, dass die internen und externen Maßnahmen der EU ein koordiniertes und kohärentes Vorgehen darstellen.

II. Gezielte Prioritäten für die Verstärkung der Maßnahmen der EU zur Verhütung des Menschenhandels

Um die Maßnahmen der EU zu verstärken, wurden auf der Grundlage der laufenden Umsetzung der Strategie, der Ergebnisse der beiden Berichte nach Artikel 23 der Richtlinie¹⁵ sowie der umfangreichen Koordinierungsarbeit und des Austausches mit einer Reihe von Interessenträgern¹⁶ drei gezielte Prioritäten ermittelt:

- Intensivierung der Bekämpfung von Netzwerken der organisierten Kriminalität, unter anderem durch Zerschlagung ihres Geschäftsmodells und Unterbrechung der Menschenhandelskette
- Erleichterung des Zugangs von Opfern des Menschenhandels zu Rechten und Verwirklichung dieser Rechte
- Intensivierung eines koordinierten und konsolidierten Vorgehens sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU

A. Zerschlagung des Geschäftsmodells und Unterbrechung der Menschenhandelskette

Wo eine Kultur der Straflosigkeit für Täter und Nutzer herrscht, bleiben die Gewinne auf den legalen und den illegalen Märkten und die Nachfrage nach den von Opfern des Menschenhandels bereitgestellten Diensten und Waren hoch. Die im „Nutzerbericht“ der Kommission vorgenommene Analyse der Auswirkungen der bestehenden einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften zeigt eine vielgestaltige Rechtslandschaft innerhalb der EU. Das nationale Recht trägt nicht wirksam dazu bei, der Nachfrage nach Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, entgegenzuwirken.

¹⁵ „Umsetzungsbericht“ und „Nutzerbericht“.

¹⁶ EU-Netz von nationalen Berichterstattem oder gleichwertigen Mechanismen zum Thema Menschenhandel, EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels, EU-Agenturen für Justiz und Inneres, EU-Organe, internationale Organisationen.

Schlüsselmaßnahme

2018 wird die Kommission

- ✓ **weiter darauf hinwirken, dass diejenigen, die wissentlich Dienste von Opfern des Menschenhandels in Anspruch nehmen, auch von den EU-Mitgliedstaaten, die dies bisher noch nicht tun, strafrechtlich verfolgt werden.**

Um Menschenhandel zu einem wenig profitablen Geschäft mit hohem Risiko zu machen, kommt es entscheidend darauf an, den Weg des Geldes durch die gesamte Menschenhandelskette zu verfolgen. Zu diesem Zweck könnten Ermittlung und Strafverfolgung intensiviert sowie proaktive Finanzermittlungen und erkenntnisgestützte Untersuchungen, die Einziehung von Vermögenswerten und das Einfrieren und die Beschlagnahme von Gewinnen erleichtert werden. Eine engere Zusammenarbeit wird gefördert. Sie schließt den Kapazitätsaufbau bei den nationalen Behörden, auch in Drittländern, ein und wird über geeignete Netze wie die Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (*Financial Action Task Force – FATF*)¹⁷ und mit Unterstützung der EU-Agenturen durchgeführt.

In diesem Zusammenhang ist von zentraler Bedeutung, dass der Nachfrage nach jeglicher Form der Ausbeutung entgegengewirkt wird, unter anderem durch verantwortungsvolles Management der globalen Wertschöpfungsketten. Wie in der EU-Handelsstrategie¹⁸ und den Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Verantwortungsvolle globale Wertschöpfungsketten“ vom 12. Mai 2016 dargelegt wurde, hat die EU in mehreren Politikfeldern¹⁹ sowohl im internen als auch im externen Bereich Maßnahmen getroffen, um für Liefer- und Wertschöpfungsketten ohne Menschenhandel zu sorgen, insbesondere in der Bekleidungsbranche²⁰. Zweck dieser Maßnahmen war unter anderem die Umsetzung der Rechtsvorschriften über die nichtfinanzielle Berichterstattung und die Vergabe öffentlicher Aufträge²¹, die Handelsinstrumente und sektorspezifische Maßnahmen. Dazu gehören auch Maßnahmen, mit denen darauf hingewirkt wird, dass Unternehmen durch Annahme und Anwendung von Verhaltenskodizes und Berichterstattungs-/Transparenzmechanismen sicherstellen, dass es in ihren Liefer- und Wertschöpfungsketten keinen Menschenhandel gibt.²²

¹⁷ Die Zusammenarbeit umfasst Maßnahmen im Rahmen der Anwendung der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche und in den Tätigkeitsbereichen der Plattform der zentralen Meldestellen der EU, der *Association of Law Enforcement Forensic Accountants* und des Netzes.

¹⁸ Mitteilung der Kommission „Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik“ (COM(2015) 497 final); Bericht über die Umsetzung der handelspolitischen Strategie „Handel für alle“ – Eine fortschrittliche Handelspolitik – Meistern der Globalisierung (COM(2017) 491 final).

¹⁹ Unter anderem Transparenz, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, Umwelt und Klimawandel, sozialer Dialog, Vergabe öffentlicher Aufträge, Handel, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Beziehungen.

²⁰ Weitere Informationen unter: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview-garment-related-activities_en.pdf.

²¹ Die Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG nennt Menschenhandel ausdrücklich als Ausschlussgrund nach Artikel 57.

²² In Artikel 57 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG ist Menschenhandel ausdrücklich als Ausschlussgrund genannt.

Schlüsselmaßnahmen

Ab 2018 wird die Kommission

- ✓ die nationalen Behörden in der EU auffordern und dabei unterstützen, **konkrete Initiativen zur Zerschlagung des finanziellen Geschäftsmodells** zu ergreifen, indem sie **operative Maßnahmen und Methoden entwickelt**, bewährte Methoden anwendet, Sensibilisierungsmaßnahmen durchführt, Kapazitäten aufbaut und bei Bedarf Schulungen anbietet;
- ✓ die Mitgliedstaaten auffordern und dabei unterstützen, die **Wirksamkeit von Ermittlung und Strafverfolgung zu erhöhen**, und zwar durch Kapazitätsaufbau, Entwicklung von Instrumenten, Informationsaustausch, Weitergabe bewährter Methoden, Rechtsdurchsetzung und justizielle Zusammenarbeit, einschließlich der Förderung der Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern. Dies kann mit Unterstützung der zuständigen EU-Agenturen, des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten und des Europäischen Netzes für Kriminalprävention sowie international geschehen, insbesondere über die Entwicklungsprogramme der EU und die Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik;
- ✓ ein **nachhaltiges Geschäftsgebaren und nachhaltige Arbeitsbedingungen in den Herstellungsländern** fördern. Dies kann erreicht werden, indem Entwicklungszusammenarbeit und finanzielle Unterstützung in den Mittelpunkt gestellt werden, um im Einklang mit den **verbindlichen internationalen Arbeits-, Sozial- und Umweltnormen sowie der Politik und den Initiativen der EU** Liefer- und Wertschöpfungsketten ohne Menschenhandel zu gewährleisten;
- ✓ **bewährte Methoden und Schulungen** mit zuständigen nationalen Behörden, Unternehmen und der Zivilgesellschaft fördern, insbesondere zur Anwendung der Leitlinien zur Methode der **Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen**, zu denen auch Menschenhandel gehört.

B. Erleichterung des Zugangs von Opfern zu Rechten und Verwirklichung dieser Rechte

Die EU verfügt über einen rechtlichen und operativen Rahmen, um Opfern des Menschenhandels zu helfen, sie zu unterstützen und sie zu schützen. Die Kommission hat die „Rechte der Opfer von Menschenhandel in der EU“²³ in allen Amtssprachen der EU veröffentlicht. Auf der Grundlage der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, des EU-Rechts und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gibt die Broschüre einen umfassenden praktischen Überblick über die Rechte der Opfer.

Die effiziente, frühzeitige Erkennung von Opfern ist der erste Schritt, um sicherzustellen, dass sie als „Inhaber von Rechten“ behandelt werden, Zugang zu ihren Rechten haben und diese wirksam ausüben können, was angemessene Unterstützung und Schutz einschließt. Im „Umsetzungsbericht“ wird das Fazit gezogen, dass die nationalen Behörden erhebliche Anstrengungen zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht unternommen haben, dass es aber noch viel Raum für Verbesserungen gibt, insbesondere im Hinblick auf Schutz und

²³ „Rechte der Opfer von Menschenhandel in der EU“, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_rights_of_victims_of_trafficking_de_1.pdf.

Unterstützung.²⁴ Ein unzureichender Zugang zu Informationen über die Rechte von Opfern und ineffiziente Verweismechanismen auf nationaler und länderübergreifender Ebene in Verbindung mit dem Unvermögen, alle Opfer des Menschenhandels zu erkennen (insbesondere in gemischten Migrationsströmen), verhindern nach wie vor, dass Opfer des Menschenhandels tatsächlich die Rechte in Anspruch nehmen, die ihnen zustehen.²⁵

Zu diesem Zweck wird die Kommission Angehörige der Rechtsberufe und Behörden in den EU-Mitgliedstaaten weiter unterstützen. Kapazitätsaufbau und Vermittlung bewährter Methoden für die Erkennung von Opfern sowie die Konzentration auf die Garantie des Zugangs zu und die Gewährung von geeigneter geschlechtsspezifischer und kindgerechter Unterstützung und wirksamen Rechtsbehelfen sind wesentliche Aspekte aller Anstrengungen auf EU-Ebene. Zu diesen Anstrengungen gehören der Ausbau von Fachwissen in den EU-Agenturen und dessen Nutzung sowie die Förderung von Schulungen in der Erkennung von Opfern für Grenzschutzbeamte, Strafverfolgungsbehörden, Asyl- und Einwanderungsbeamte, Mitarbeiter von Aufnahmezentren, Konsular- und EU-Bedienstete, Vormunde unbegleiteter Minderjähriger sowie Behörden mit Zuständigkeiten in diesem Bereich, die wahrscheinlich mit Opfern des Menschenhandels in Kontakt kommen.²⁶ Die Kommission wird deshalb Maßnahmen zur Verbesserung der Erkennung und der geeigneten nationalen und länderübergreifenden Verweisung von Opfern unterstützen. Ferner wird sie die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern sowie mit der Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen fördern, um sicherzustellen, dass Opfer frühzeitig erkannt werden.

Darüber hinaus wird die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung umfassenden, leicht zugänglichen Schutzes unterstützen und helfen, Opfer des Menschenhandels unter Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen Bedürfnisse zu integrieren. Sie wird auch die Einrichtung kindgerechter Dienste auf nationaler Ebene – einschließlich Betreuung, Gesundheitsversorgung und Erziehung von Opfern des Menschenhandels –, die dem Geschlecht, dem Alter und den besonderen Bedürfnissen des einzelnen Kindes Rechnung tragen, beobachten und beratend begleiten. Außerdem wird sie die Umsetzung der zehn Grundsätze der EU für integrierte Systeme zum Schutz von Kindern („10 EU Principles for Integrated Child Protection Systems“)²⁷ fördern.

Schlüsselmaßnahmen

Ab Ende 2017 wird die Kommission

²⁴ Im Umsetzungsbericht werden genannt: besondere Maßnahmen zum Schutz von Kindern, Vermutung des Kindesalters und Altersbestimmung bei Kindern, Schutz vor und in Strafverfahren, Zugang zu bedingungsloser Unterstützung, Schadensersatz, Straffreiheit, Hilfe und Unterstützung für Familienangehörige von Opfern im Kindesalter.

²⁵ Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (COM(2016) 267 final; „Fortschrittsbericht“).

²⁶ Im Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa (K(2010) 1620 endg.) wird bereits eine bewährte Vorgehensweise für die Bearbeitung von Anträgen, die im Namen Minderjähriger gestellt werden, empfohlen, um sicherzustellen, dass kein Verdacht auf Kindeshandel oder Kindesmissbrauch besteht.

²⁷ Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/10_principles_for_integrated_child_protection_systems.pdf.

- ✓ in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen einen **Leitfaden** für die Mitgliedstaaten zu **geschlechtsspezifischen Maßnahmen zur Unterstützung von Opfern** veröffentlichen;
- ✓ in Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte einen **praktischen Leitfaden** für die Verstärkung der agenturübergreifenden und länderübergreifenden Zusammenarbeit erarbeiten, dessen Ziel es ist, **Kinderhandel mit Kindern aus der EU** zu verhüten, den Schutz von Opfern im Kindesalter zu gewährleisten, dauerhafte Lösungen zu finden und ihre Rechte nach dem Unions- und dem Völkerrecht zu wahren;
- ✓ überprüfen, ob die **nationalen und länderübergreifenden Verweismechanismen der Mitgliedstaaten** funktionieren;
- ✓ den Kapazitätsaufbau in den Mittelpunkt stellen, um **die Zusammenarbeit mithilfe der EU-Grenz- und Migrationsmanagementinstrumente** für die Aufspürung, Identifizierung und Weitergabe von Informationen und Daten über Opfer des Menschenhandels und Menschenhändler **zu verbessern**;
- ✓ **die nationalen Behörden bei den Schlüsselbegriffen im Zusammenhang mit Menschenhandel** beraten, um bei der Verbesserung der operativen Arbeit, Politikentwicklung, Datenvergleichbarkeit und Berichterstattung zu helfen.

C. Intensivierung eines koordinierten und konsolidierten Vorgehens sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU

Die EU wird weitere Schritte unternehmen, um die Koordinierung der internen und externen Aspekte der Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern. Menschenhandel geht häufig mit anderen Arten von Straftaten einher, insbesondere mit grenzüberschreitender Kriminalität. Die Kommission wird auch künftig darauf hinwirken, dass die nationalen Behörden und die EU-Agenturen Menschenhandel als eine Form der organisierten Kriminalität angehen, die nicht an den Grenzen der Mitgliedstaaten oder der EU haltmacht, und mit Drittländern zusammenarbeiten.

Die EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels leistet einen Beitrag zu einem koordinierten und konsolidierten Vorgehen gegen Menschenhandel. Sie sorgt auf EU-Ebene für eine engere Zusammenarbeit aller Organisationen und Einrichtungen, die sich an Netzen und insbesondere dem EU-Netz von nationalen Berichterstattern oder gleichwertigen Mechanismen zum Thema Menschenhandel beteiligen, der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Kontaktstellen in den EU-Agenturen für Justiz und Inneres²⁸ mit der Koordinierungsgruppe Menschenhandel. Andere Agenturen, die sich für die Bekämpfung des Menschenhandels engagieren, und andere in diesem Bereich tätige Plattformen und Netze auf EU-Ebene werden ebenfalls einbezogen.

In Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst wird die Kommission weiter dafür sorgen, dass das Thema Bekämpfung des Menschenhandels in allen Aspekten der Beziehungen zu Drittländern und in allen einschlägigen Politikfeldern berücksichtigt wird, darunter Menschenrechte, Sicherheit und organisierte Kriminalität sowie Gleichstellung. Ferner wird sie sicherstellen, dass die in der New Yorker Erklärung²⁹ eingegangenen

²⁸ Die sieben EU-Agenturen für Justiz und Inneres haben 2011 eine gemeinsame Verpflichtungserklärung zur Bekämpfung des Menschenhandels abgegeben.

²⁹ Resolution 71/1 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 19. September 2016, New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten.

Verpflichtungen in Bezug auf den Menschenhandel erfüllt werden, und durch politische und operative Zusammenarbeit an der Gestaltung des globalen Paktes für Migration mitwirken. Zu diesem Zweck wird eine intensivere bilaterale und regionale Zusammenarbeit mit einschlägigen Partnern und anderen Organisationen gefördert, unter anderem durch eine zielgerichtete Finanzierung im Rahmen der betreffenden Instrumente.

Die zuständigen Akteure in der EU und in Drittländern werden aufgefordert, auch den Schutz von Opfern und deren Integration in die Gesellschaft in ihre Präventions-, Bildungs- und Unterbringungsmaßnahmen einzubeziehen und die Lage schutzbedürftiger Frauen, Kinder und anderer Gruppen, einschließlich der Roma, zu verbessern. Die Kommission wird sie in diesen Anstrengungen unterstützen.

Unterstützung wird auch Drittländern gewährt, die mit der EU bei Reformen des Sicherheitssektors und der Errichtung eines Rechtsstaats in ihrem Hoheitsgebiet zusammenarbeiten, um Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und eine starke Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung aufzubauen.

Darüber hinaus wird die EU ihre externen Maßnahmen gegen an Menschenhandel beteiligte kriminelle Vereinigungen verstärken, unter anderem die Maßnahmen, die auf der Grundlage der Mandate der Missionen und Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik getroffen wurden und an denen auch Schwerpunktländer beteiligt sind, insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung im Nahen Osten, in Nordafrika und im westlichen Balkan.

Schlüsselmaßnahmen

Ab Ende 2017 wird die Kommission

- ✓ gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Auswärtigen Dienst **die Schwerpunktländer und -regionen für die Bekämpfung des Menschenhandels ermitteln bzw. überprüfen** und dabei die Kohärenz und Komplementarität mit den Prioritäten und der Programmierung in allen Bereichen des internationalen Engagements gewährleisten, insbesondere Migration, Sicherheit und Menschenrechte;
- ✓ im Einklang mit dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik³⁰ auf die Erreichung der **Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung** hinarbeiten, wobei besondere Aufmerksamkeit den Zielen 5.2, 8.7 und 16.2 gilt, in denen es um die Bekämpfung des Menschenhandels geht;
- ✓ eine **erneuerte Verpflichtungserklärung der EU-Agenturen für Justiz und Inneres** fördern, unter Beteiligung weiterer zuständiger Agenturen **bei der Bekämpfung des Menschenhandels zusammenzuarbeiten**;
- ✓ dafür sorgen, dass die den Menschenhandel betreffenden Komponenten der **Leitinitiative der Europäischen Union und der Vereinten Nationen zur Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen**³¹ umgesetzt werden;

³⁰ Neuer Europäischer Konsens über die Entwicklungspolitik – „Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft“ (2017/C 210/01).

³¹ Für diese Initiative wurden 500 Mio. EUR bereitgestellt.

- ✓ dafür sorgen, dass die den Menschenhandel betreffenden Maßnahmen in der gemeinsamen Arbeitsunterlage „**Tätigkeiten der EU im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und der Stärkung der Rolle der Frau in den Außenbeziehungen der EU**“ umgesetzt werden;
- ✓ dafür sorgen, dass die nach dem **Aufruf zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Notfällen** gemachten Zusagen eingehalten werden und unter anderem humanitäre Hilfe eigens zur Unterstützung der Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt und der Reaktion darauf zugewiesen wird.

III. Bereichsübergreifende Prioritäten für eine Verstärkung der Maßnahmen der EU zur Verhütung des Menschenhandels

Zusätzlich zu den drei gezielten Prioritäten wurden zwei bereichsübergreifende Prioritäten ermittelt, um die Wissensbasis noch zu erweitern und das Verständnis dieses komplexen Phänomens weiter zu verbessern und um angemessene Finanzmittel zur Unterstützung von Initiativen und Projekten zur Bekämpfung des Menschenhandels bereitzustellen.

Um auf EU-Ebene in geeigneter Weise gegen dieses Phänomen vorgehen zu können, ist von zentraler Bedeutung, Art und Umfang der Straftat sowie die durch sie verursachten Kosten zu kennen. Forschung sowie verlässliche und umfassende Statistiken sind unverzichtbar, wenn es darum geht, Trends zu erkennen und auf sie zu reagieren, eine faktengestützte Politik zu entwickeln und die Auswirkungen einzelner Maßnahmen zu messen. Im Zuge der Umsetzung der Strategie ist auf EU-Ebene bereits eine solide Datenbasis zum Menschenhandel entstanden, die jedoch noch ausgebaut werden muss. Die Kommission wird die Methoden für die Datenerfassung weiterentwickeln, um vergleichbare Statistiken zum Menschenhandel in der EU erstellen zu können. Sie wird auch Folgemaßnahmen zu der 2017 durchgeführten EU-weiten Umfrage über die Verfügbarkeit von Daten zum Menschenhandel in der EU treffen. Der Start der Kampagne für die Bekämpfung des Menschenhandels wird die Sensibilisierung fördern und dazu beitragen, das Verständnis der Art, der Auswirkungen und der Komplexität dieser Straftat zu verbessern.

Die EU wird auch weiterhin Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels durch mehrere Finanzierungsströme sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU unterstützen³². Im Rahmen der Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Kinder, auch in Notsituationen, und der Sicherstellung von Bildung für Kinder wird die Kommission bei der von ihr gewährten finanziellen Unterstützung Maßnahmen den Vorrang geben, die den besonderen Bedürfnissen von schutzbedürftigen Menschen, insbesondere Opfern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Rechnung tragen.

Bereichsübergreifende Maßnahmen für eine solide Wissensbasis

Ab 2018 wird die Kommission

³² *Study on the Comprehensive Policy Review of Anti-Trafficking Projects funded by the European Commission* [Studie zur umfassenden Überprüfung der Politik in Bezug auf die von der Europäischen Kommission finanzierten Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels] (2016), abrufbar unter: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/comprehensive-policy-review-anti-trafficking-projects_en. Zwischen 2004 und 2015 hat die Kommission 321 Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels mit insgesamt 158,5 Mio. EUR direkt finanziert. In diesem Betrag sind nicht die Gelder enthalten, die als Reaktion auf die Migrationskrise bereitgestellt wurden.

- ✓ eine Studie zu den **wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Kosten des Menschenhandels** veröffentlichen;
- ✓ eine Studie zu den Auswirkungen des EU-Konzepts für die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung veröffentlichen und die Weitergabe bewährter Methoden unter den EU-Ländern fördern;
- ✓ in ihrem nächsten Fortschrittsbericht mit Unterstützung von Eurostat, den nationalen statistischen Ämtern und dem EU-Netz von nationalen Berichterstattern oder gleichwertigen Mechanismen die neuesten **Statistiken der Strafjustiz zur Lage der EU in Bezug auf den Menschenhandel** veröffentlichen;
- ✓ eine **EU-weite Sensibilisierungskampagne** zum Menschenhandel starten, die sich an Nutzer und Verbraucher sowie schutzbedürftige Gruppen und Branchen mit hohem Risiko richtet.

Bereichsübergreifende Maßnahmen zur Unterstützung der Prioritäten in EU- und Drittländern bei der Bekämpfung des Menschenhandels

- ✓ Unterstützung von Zielen und Prioritäten bei der Bekämpfung des Menschenhandels, unter anderem von Projekten, die die **geschlechtsspezifische Dimension des Phänomens, besonders gefährdete Gruppen und Branchen mit hohem Risiko im Rahmen der verschiedenen EU-Finanzierungsprogramme** besonders berücksichtigen; zu diesen Programmen zählen etwa der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), der Fonds für die innere Sicherheit (ISF) (Polizei und Grenzen), Horizont 2020, das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, das Programm „Justiz“ und das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“, das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), die Mobilitätspartnerschaftsfazilität, der Europäische Entwicklungsfonds, das EU-Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit, das Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP) und der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika.

IV. Fazit

Bei der Konsolidierung der Arbeit der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels wurden Fortschritte erzielt. Da sich das Phänomen jedoch ständig weiterentwickelt, müssen die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU verstärkt werden. In dieser Mitteilung wird deshalb eine Reihe gezielter und bereichsübergreifender Prioritäten für ein energischeres Vorgehen genannt, die ab Ende 2017 von allen zuständigen Behörden und Organisationen in einer stärker koordinierten und konsolidierten Weise umzusetzen sind. Die Mitgliedstaaten sollten alle ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um die auf EU-Ebene vereinbarten Maßnahmen unverzüglich durchzuführen. Die Kommission wird die Fortschritte bei den in dieser Mitteilung dargelegten Maßnahmen verfolgen und dem Europäischen Parlament und dem Rat Ende 2018 über die Fortschritte Bericht erstatten.