EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.1.2025
COM(2025) 8 final

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

über die in der Europäischen Union bei der Bekämpfung des Menschenhandels erzielten Fortschritte (Fünfter Bericht)

{SWD(2025) 4 final}

1. EINLEITUNG

Menschenhandel ist eine Straftat, die das Leben von Menschen zerstört und sie ihrer Würde, Freiheit und Grundrechte beraubt. Nach Angaben von Europol betreiben 55 der bedrohlichsten kriminellen Netzwerke Menschenhandel als (eine ihrer) Haupttätigkeit(en).[1] Ferner zeigte der „Global Report on Trafficking in Persons" (Globaler Bericht über Menschenhandel) von 2024[2], dass 74 % der Menschenhändler als Gruppen und Netzwerke, die in einer unternehmensähnlichen kriminellen Beziehung lose miteinander verbunden sind, oder als strukturierte kriminelle Vereinigungen tätig sind, wobei die vorherrschende Rolle organisierter krimineller Gruppen im Bereich des Menschenhandels hervorgehoben wird. Menschenhandel ist zudem häufig mit anderen Straftaten wie Drogenhandel, Schleuserkriminalität, organisierte Eigentumskriminalität, Geldwäsche und Dokumentenbetrug verbunden.

Außerdem ist Menschenhandel die zweitgrößte Schattenwirtschaft der Welt.[3] Der jährliche Gewinn, den Menschenhändler durch Zwangsarbeit weltweit erzielen, wird auf 236 Mrd. USD geschätzt, was einem Gewinn von fast 10 000 USD je Opfer entspricht. Die Ausbeutung von Opfern in Europa und Zentralasien ist am lukrativsten und bringt einen jährlichen Gewinn von bis zu 20 000 USD je Opfer ein.[4] Trotz der **hohen Gewinne**, die seit 2014 um 37 % gestiegen sind, sind die **Risiken für die Täter nach wie vor gering**.

Eine zentrale Herausforderung, die durch die COVID-19-Pandemie entstanden ist und sich in der Folgezeit noch verschärft hat, ist die **Verlagerung des Menschenhandels in den digitalen Raum**. Es gibt nach wie vor Schwierigkeiten bei der **Erkennung und Verweisung** von Opfern, damit sie Hilfe und Unterstützung erhalten.

Der EU-Rechtsrahmen zum Menschenhandel ist in der **Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels**[5] verankert, die **durch die Richtlinie (EU) 2024/1712**[6] (im Folgenden „geänderte Richtlinie") **geändert** wurde und **am 14. Juli 2024** in Kraft getreten ist. Mit den Änderungen werden strengere Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels eingeführt und den Behörden bessere Instrumente zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhandelsdelikten zur Verfügung gestellt. Des Weiteren werden neue Formen der Ausbeutung eingeführt und sexuelle Ausbeutung im Internet zu einem erschwerenden Umstand gemacht. Die geänderte Richtlinie sieht auch eine bessere Unterstützung der Opfer vor und ist eine der wichtigsten Maßnahmen der **Strategie der**

---

[1] Decoding the EU's most threatening criminal networks | Europol (europa.eu).
[2] 2024 Global Report on Trafficking in Persons.
[3] Weitere Informationen siehe The Global Organized Crime Index 2023 | Global Initiative.
[4] Weitere Informationen siehe Profits and poverty: The economics of forced labour | Internationale Arbeitsorganisation (ilo.org).
[5] Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (ABl. L 101 vom 15.4.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj).
[6] Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (ABl. L, 2024/1712, 24.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1712/oj).

EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025[7] (im Folgenden „Strategie“), die einen umfassenden, auf vier Säulen gestützten Ansatz[8] verfolgt.

Gemäß Artikel 20 der Richtlinie erstattet die Kommission mit Unterstützung des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels alle zwei Jahre Bericht über den Fortschritt bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Grundlage dieses Berichts sind über das EU-Netz der nationalen Koordinatoren und Berichterstatter erhaltene Beiträge der Mitgliedstaaten sowie Beiträge von unabhängigen Stellen, EU-Agenturen[9] und Mitgliedern der EU-Plattform der Zivilgesellschaft für die Bekämpfung des Menschenhandels, ferner weitere Dokumente von EU-Agenturen, EU-Einrichtungen und internationalen Organisationen.

In diesem Bericht werden i) wesentliche Entwicklungen aufgezeigt, ii) die wichtigsten der zwischen 2021 und 2024 ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels dargelegt und iii) die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[10] enthaltenen statistischen Daten für den Zeitraum 2021-2022 analysiert. Die in dem Bericht verwendeten Daten wurden von EUROSTAT über die nationalen statistischen Stellen von allen Mitgliedstaaten zusammengetragen und sind in der Eurostat-Datenbank unter „Kriminalität und Strafverfolgung“ verfügbar.[11]

2. ENTWICKLUNGEN BEIM MENSCHENHANDEL IN DER EU

2.1. Opfer (Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit)

Im Berichtszeitraum (2021-2022)[12] wurden in der EU **17 248 Opfer von Menschenhandel** registriert. Dies entspricht einem **Anstieg um 20,5 %** gegenüber dem Zeitraum 2019-2020 (14 311 Opfer).[13] Allein im Jahr 2022 lag die Zahl der registrierten Opfer bei 10 093, ein Anstieg um 41 % gegenüber 2021 (7 155) und der höchste Wert seit 2013. Dies war wahrscheinlich auf die allgemeine Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel zurückzuführen. Die koordinierten behördenübergreifenden Bemühungen in den Mitgliedstaaten zum Schutz von Menschen, die vor der militärischen Aggression gegen die Ukraine fliehen, hatten unerwartete positive Folgen für die Erkennung von Opfern des Menschenhandels verschiedener Nationalitäten.

---

[7] Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025.

[8] i) Reduzierung der Nachfrage, die den Menschenhandel fördert, ii) Zerschlagung des Geschäftsmodells der Menschenhändler, iii) Schutz und Befähigung der Opfer sowie iv) Förderung der internationalen Zusammenarbeit.

[9] Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE), die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX), die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) und die Europäische Arbeitsbehörde (ELA).

[10] SWD(2025)4

[11] Seit 2021 werden die Daten jährlich von Eurostat erhoben.

[12] Hinweis: Die Zahlen wurden so angepasst, dass sie nur die bekannten Werte im Datensatz widerspiegeln und keine Schätzungen oder Unbekannten enthalten. Durch diese Anpassung werden Genauigkeit und Zuverlässigkeit der vorgelegten Daten gewährleistet. Etwaige Abweichungen zwischen früheren Berichten und den aktuellen Zahlen sind auf diese Optimierungsmaßnahmen zurückzuführen.

[13] Im Jahr 2022 wurde ein Anstieg der Zahl der weltweit ermittelten Opfer um 25 % gegenüber 2019 festgestellt.

Wie in den Vorjahren **dürfte die tatsächliche Zahl der Opfer deutlich höher sein**, als die gemeldeten Daten vermuten lassen, da in der Statistik nur die von einer Registrierungsstelle erfassten Opfer berücksichtigt werden und zahlreiche Opfer unentdeckt bleiben.

Menschenhandel ist nach wie vor eine Straftat mit einer **bedeutenden geschlechtsspezifischen Dimension**. Im Zeitraum 2021-2022 handelte es sich bei 65 % aller Opfer in der EU um Frauen und Mädchen.[14] Die überwiegende Mehrheit der Opfer sexueller Ausbeutung ist weiblich (92 %). 68 % davon sind Frauen und 24 % Mädchen. Männer machen die Mehrheit der Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft aus (70 %).

46 % der registrierten Opfer waren EU-Bürgerinnen und Bürger und 54 % Drittstaatsangehörige. Dies ist eine Verschiebung gegenüber dem Zeitraum 2019-2020, in dem es sich bei den meisten registrierten Opfern um EU-Bürgerinnen und Bürger handelte (55 %). Die fünf EU-Staaten, deren Staatsangehörigkeiten die meisten Opfer von Menschenhandel hatten, waren Rumänien, Frankreich, Ungarn, Bulgarien und Deutschland. Die fünf Nicht-EU-Staaten, deren Staatsangehörigkeiten die meisten Opfer von Menschenhandel hatten, waren Nigeria, die Ukraine, Marokko, Kolumbien und China. 34 % aller Opfer waren Staatsangehörige des Landes, in dem sie registriert wurden (interner Menschenhandel). Fast alle Opfer in Bulgarien, Rumänien, Ungarn, der Slowakei und Lettland waren eigene Staatsangehörige.

2.2. Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung

Der Menschenhandel zum Zwecke der **sexuellen Ausbeutung** war im Zeitraum 2021-2022 nach wie vor **die häufigste Form der Ausbeutung** in der EU (49 % der Opfer), wenngleich er einen leicht rückläufigen Trend (gegenüber 51 %) aufweist.

Am häufigsten werden junge Frauen und Mädchen nach wie vor mithilfe der „Loverboy"-Methode für die sexuelle Ausbeutung rekrutiert.[15] Menschenhändler gehen im Internet oft romantische Beziehungen ein, schaffen eine emotionale Abhängigkeit und locken die Opfer in die Ausbeutung. Die meisten Mitgliedstaaten und Europol bestätigten, dass soziale Medien, insbesondere Dating-Apps, Eskort-Websites und Websites für Erwachsene, bei der Rekrutierung zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung eine vorherrschende Rolle spielen.

Die Opfer werden auch aus Nicht-EU-Ländern für eine Scheinbeschäftigung angeworben und nach ihrer Ankunft zur Prostitution gezwungen. So wurde beispielsweise der Menschenhandel mit chinesischen Frauen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung über dezentralisierte, in einigen EU-Ländern und in China betriebene Callcenter organisiert. Callcenter fungieren als länderübergreifende Drehscheiben für die Verwaltung der Online-Werbung der Opfer, vereinbaren Termine und Preise für sexuelle Dienstleistungen und überweisen Geldbeträge an die Mitglieder, die für das Waschen der illegalen Erlöse zuständig sind.[16]

---

[14] Derselbe Trend ist weltweit feststellbar: Die Mehrheit der Opfer von Menschenhandel waren Frauen und Mädchen (61 % der im Jahr 2022 ermittelten Opfer).
[15] Ungarn, Deutschland, Belgien, Österreich, Griechenland, Bulgarien, Eurojust, Europol, EMPACT.
[16] Weitere Informationen siehe First forensic sprint at Europol to speed up human trafficking investigations | Europol (europa.eu).

Im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum meldeten mehr Mitgliedstaaten[17] eine Zunahme der Zahl lateinamerikanischer Frauen und Transgender-Personen, die Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sind. Nach Angaben von Europol reisen die Opfer aus Lateinamerika über verschiedene Einreisepunkte in die EU ein, wobei sie mitunter von der Visaliberalisierung profitieren, und werden dann weiter zu den Orten gebracht, an denen sie ausgebeutet werden. In Polen beispielsweise zeigen die Statistiken für 2022 einen Anstieg der ermittelten Opfer von Menschenhandel aus Lateinamerika um 476 % im Vergleich zu 2021 (hauptsächlich aus Kolumbien, Guatemala, Venezuela, Mexiko und Peru). Viele Mitgliedstaaten[18] verzeichnen auch Opfer sexueller Ausbeutung aus Ländern südlich der Sahara, z. B. aus Nigeria, der Demokratischen Republik Kongo, Kamerun, Somalia, Côte d'Ivoire und Kenia.

2.3. Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft

Der Menschenhandel zum Zwecke der **Ausbeutung der Arbeitskraft** war auch im Zeitraum 2021-2022 noch die **zweithäufigste Form** des Menschenhandels in der EU (37 % der Opfer). In vier Mitgliedstaaten[19] ist dies die häufigste Form der Ausbeutung. Die Zahl der Opfer der Ausbeutung der Arbeitskraft ist 2021-2022 (5 940 Opfer) gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum (3 940 Opfer) **um 51 % gestiegen**.[20] Im Jahr 2022 waren die Anteile der Opfer von sexueller Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft gleich groß (41 %). Die meisten Opfer sind männlich (70 %). Im Zeitraum 2021-2022 waren die Anteile der in der EU registrierten Opfer des Menschenhandels aus der EU (46 %) und aus Drittstaaten (54 %) annähernd gleich groß wie im vorangegangenen Zeitraum.[21]

Viele Mitgliedstaaten und Europol wiesen darauf hin, dass die Anwerbung mit betrügerischen Stellenanzeigen im Internet erfolgt. In Deutschland wurde beobachtet, dass die „Loverboy"-Methode zur Anwerbung von Opfern auch zum Zwecke der Arbeitsausbeutung eingesetzt wird.

Zu den Branchen, in denen eine **hohe Gefahr der Ausbeutung besteht**, zählen das Baugewerbe, die Land- und Forstwirtschaft, die Lebensmittelverarbeitung, die Fließbandarbeit, das Gastgewerbe, der Einzelhandel, Autowaschanlagen, Kosmetikdienstleistungen, das Transportwesen sowie Hauswirtschaftsdienste.[22] Neu entstehende Sektoren sind zum Beispiel häusliche Betreuungs- und Pflegedienste und die Paketzustellung. In Portugal und Belgien hat sich der Fußballsektor zu einem besonderen Bereich der Ausbeutung entwickelt.[23] Junge Fußballspieler wurden mit dem Versprechen eines Vertrags, von Entwicklungsmöglichkeiten und Zukunftsperspektiven in der Fußballlaufbahn angelockt. Sie erhielten nur ein sehr geringes oder gar kein Gehalt,

[17] Estland, Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Niederlande, Portugal, Polen, Malta, Spanien und Europol.
[18] Österreich, Griechenland, Irland, Lettland, Italien, Portugal, Schweden, Malta, Dänemark.
[19] Belgien, Lettland, Luxemburg und Portugal.
[20] Weltweit stieg die Zahl der Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit zwischen 2019 und 2022 um 47 %.
[21] Bei 5 % der registrierten Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft wurde die Staatsangehörigkeit mit „sonstige" angegeben.
[22] Europol.
[23] El Dourado-Fall Portugal und Corr. Bruxelles francophone, 4 novembre 2019, 69ème ch. (par défaut et appel). Voy. Myria, Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2020, Derrière des portes closes, pp. 90-91 et le site internet de Myria (jurisprudence), Bruxelles, 27 juin 2022, 11ème ch.

wurden zur Arbeit gezwungen, lebten in prekären Verhältnissen, ihre Reisepässe wurden einbehalten und sie durften das Gelände nicht verlassen.[24]

Im Baugewerbe, in der Lebensmittelverarbeitung und im Transportwesen sind häufig große und mittlere Unternehmen betroffen, was zu einer hohen Zahl an Opfern führen kann; dagegen sind in der Kosmetikbranche, im Gastgewerbe und bei Autowaschanlagen meist Klein- und Familienunternehmen – mit einer entsprechend kleineren Zahl an Opfern – darin verwickelt. Die hohe Zahl der Opfer im Berichtszeitraum ist auch darauf zurückzuführen, dass im Zuge einiger aufsehenerregender Ermittlungen eine beträchtliche Zahl potenzieller Opfer ausgemacht wurde, insbesondere in Belgien auf der Baustelle eines multinationalen Chemieunternehmens[25] und in Deutschland in der Getränkelogistik-Branche, in der 555 potenzielle Opfer gerettet wurden[26].

Die Staatsangehörigkeit und das Profil der Opfer hängen weitgehend davon ab, in welchem Sektor die Ausbeutung stattfindet. Männliche Arbeitnehmer aus Asien[27], Nordafrika[28] und Osteuropa[29] sind in der Regel auf Baustellen und in der Landwirtschaft beschäftigt, osteuropäische Arbeitnehmer (Belarus, Ukraine, Polen) hingegen im Transportwesen. Vietnamesische und thailändische Frauen werden in Schönheitssalons und Nagelstudios ausgebeutet, während Menschen aus Indien und Staatsangehörige bestimmter afrikanischer Länder im Bereich der häuslichen Pflege unter Ausbeutung leiden. Kinderarbeit ist in der EU typischerweise innerhalb der Familie oder in Familienbetrieben anzutreffen. Kinder werden im Gastgewerbe, in der Landwirtschaft, im Baugewerbe oder im Bereich der Reinigungsdienste ausgebeutet. Viele Kinder übernehmen auch die häusliche Pflege ihrer alten oder kranken Familienmitglieder.[30]

Die Mitgliedstaaten wiesen auf die besondere Gefährdung von Saisonarbeitnehmern hin.[31] Die Opfer werden an abgelegene landwirtschaftliche Standorte gebracht, wo sie leben und arbeiten und für eine meist prekäre und überfüllte Unterkunft bezahlen. Aufgrund knapper wirtschaftlicher Ressourcen und fehlender Sprachkenntnisse geraten sie in eine völlige Abhängigkeit. Da die Standorte schlecht zugänglich und abgelegen sind, gestalten sich Arbeitsinspektionen und die Identifizierung von Opfern schwierig.[32]

Ob Ausbeutung stattfindet, hängt nicht von Größe, Gewinn oder Struktur der Unternehmen ab. Wie Untersuchungen gezeigt haben, gehen Menschenhändler sehr raffiniert vor, arbeiten mit komplexen Geschäftsstrukturen und sind auf die Organisation der Anwerbung, Reise und Unterbringung mit Ausweispapieren von Hunderten von Menschen aus fast allen Kontinenten spezialisiert. Der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft ist oftmals mit anderen Straftaten wie Steuer- und Sozialversicherungsbetrug, Dokumentenfälschung und schweren Verstößen gegen die Arbeits- und Sozialversicherungsgesetze verwoben. Kriminelle Organisationen setzen auch physische oder psychische Bedrohungen ein, um die Opfer zu kontrollieren, und nehmen ihnen

[24] Zur Eindämmung des Menschenhandels reformierte die FIFA 2022 das Transfersystem, das nun die Ausstellung eines elektronischen Passes mit der Registrierungshistorie eines Spielers ab seinem zwölften Lebensjahr vorsieht.
[25] Rapport annuel d'évaluation 2023 | Traite et trafic des êtres humains (myria.be).
[26] BKA – Bundeslagebilder Menschenhandel – Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2022.
[27] Bangladesch, Pakistan, Türkei, Nepal.
[28] Marokko.
[29] Ukraine, Ungarn, Bulgarien.
[30] Kinderarbeit – Fakten und Forderungen | terre des hommes (tdh.de).
[31] Finnland, Irland, Österreich, Portugal, Schweden und Europol.
[32] Finnland, Schweden, Portugal, Annual Security Report 2022.

Ausweispapiere und Telefone ab. Die meisten Opfer sprechen nicht die Sprache des Aufnahmelandes, arbeiten nur ungern mit den Behörden zusammen und geben sich nicht unbedingt als Opfer zu erkennen. Ausbeuter zwingen ihre Opfer häufig dazu, Bankkonten zu eröffnen, über die sie die Kontrolle übernehmen, um auf die Löhne und Finanzen der Opfer zuzugreifen.[33]

2.4. Menschenhandel zum Zwecke anderer Formen der Ausbeutung

Im Berichtszeitraum machte der Menschenhandel zum Zwecke anderer Formen der Ausbeutung als der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung der Arbeitskraft **14 %** aller Fälle aus.[34] Zu diesen Formen der Ausbeutung zählen Zwangskriminalität, Zwangsbettelei, illegale Organentnahme und „sonstige" Formen.

Zwangskriminalität wurde zwar nur für 3 % aller im Zeitraum 2021-2022 in der EU registrierten Opfer gemeldet, jedoch berichteten einige Mitgliedstaaten[35] über eine Zunahme dieser Form der Ausbeutung. Zwangskriminalität steht häufig in Zusammenhang mit Diebstahl, Kleinkriminalität, Taschen- oder Ladendiebstahl und dem Verkauf von Drogen. Die Mitgliedstaaten berichteten auch über zunehmenden Online-Betrug durch Zwangskriminalität und über Sozialversicherungsbetrug.[36] Sie gaben auch an, dass die Ausbeutung von Kindern durch kriminelle Banden für Taschendiebstähle, Raubüberfälle und als Drogenkuriere deutlich zugenommen hat.[37] Kriminelle Banden nutzen junge, schutzbedürftige Jungen (hauptsächlich mit Migrationshintergrund), um als Drogenkuriere zu dienen, auf Cannabisplantagen zu arbeiten, Raubüberfälle oder sogar Schießereien und andere Gewalttaten zu begehen. Im Oktober 2023 unterstützte Europol die serbische Polizei bei der Zerschlagung eines kriminellen Netzes, das in den Kinderhandel zum Zwecke der Zwangsverheiratung, der Zwangsbettelei und der Zwangskriminalität verwickelt war. Die in der Familie lebenden Straftäter und Opfer waren zwischen 5 und 17 Jahre alt. An den Ermittlungen waren Österreich, Frankreich und Deutschland beteiligt.[38]

Zwangsbettelei (2 %) ist in mehreren Mitgliedstaaten als Form der Ausbeutung nach wie vor präsent. In Portugal war sie die dritthäufigste Form der Ausbeutung. Unter den Opfern waren hauptsächlich minderjährige rumänische, bulgarische, slowakische und ungarische Staatsangehörige, auch aus der ethnischen Gruppe der Roma, vertreten.

Mehrere Mitgliedstaaten[39] meldeten Fälle von Menschenhandel zum Zwecke von **Zwangs- oder Scheinehen**, die Angehörige ethnischer Minderheiten wie Roma sowie Kinder (vor allem Mädchen) mit Migrationshintergrund betreffen. Die Zwangsverheiratung ist häufig auch mit verschiedenen Formen der Ausbeutung verbunden, z. B. sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft oder Zwangsbettelei.[40]

Die **ausbeuterische Leihmutterschaft** ist eine neu aufkommende Form des Menschenhandels. Kriminelle nutzen schutzbedürftige Frauen zum Zwecke der

[33] Europol.
[34] Im Zeitraum 2019-2020 entfielen in der EU 11 % der Fälle von Menschenhandel auf sonstige Formen der Ausbeutung.
[35] Zum Beispiel Belgien, Kroatien, Lettland, Spanien, Zypern.
[36] Irland und Slowenien.
[37] Zum Beispiel Estland, Frankreich.
[38] Weitere Informationen siehe Human trafficking ring exploiting children halted in Serbia | Europol (europa.eu).
[39] Slowenien, Slowakei, Spanien, Kroatien, Lettland, Griechenland und Litauen.
[40] Griechenland.

Ausbeutung von Leihmutterschaft aus. Vermittler (z. B. Reproduktionskliniken) beteiligen sich an organisierter grenzüberschreitender Kriminalität, um sehr hohe Gewinne zu erzielen. Die griechische Polizei hat eine kriminelle Organisation ausgehoben, die Frauen aus osteuropäischen Ländern[41] für die Entnahme von Eizellen und für Leihmutterschaftsdienste ausnutzte.

Von Bulgarien, Griechenland und der Slowakei wurde der Verdacht des Organhandels zum Zwecke der **Organentnahme** gemeldet, wobei auch die ausbeuterische Entnahme von Zellen, Gewebe und Blut als Organhandel eingestuft wurde. Griechenland wertete auch die Entfernung von Eizellen im Zusammenhang mit medizinisch unterstützter Fortpflanzung als Organentnahme. Diese beiden Formen der Ausbeutung machten im Zeitraum 2021-2022 weniger als 1 % der in der EU registrierten Fälle aus.

2.5. Kinderhandel

Kinderhandel ist eine sich rasch entwickelnde und vielschichtige Form des Menschenhandels und stellt eine schwere Form der Ausbeutung von Menschen, der Gewalt gegen Kinder, des Kindesmissbrauchs und der Verletzung der Rechte des Kindes dar. Im Zeitraum 2021-2022 waren 81 % der minderjährigen Opfer EU-Bürgerinnen und Bürger (2 401 Kinder), von denen 88 % (2 120 Kinder) im eigenen Mitgliedstaat ausgebeutet wurden. Minderjährige Opfer machten fast ein Fünftel (19 %) aller in der EU registrierten Opfer aus. Der Anteil der minderjährigen Opfer ging im Zeitraum 2021-2022 im Vergleich zu 2019-2020 um 3 % zurück.[42] Einige Mitgliedstaaten melden eine sehr geringe Zahl minderjähriger Opfer.[43] Der rückläufige Trend bei der Zahl der registrierten minderjährigen Opfer kann mit der Zunahme der sexuellen Ausbeutung im Internet zusammenhängen, bei der viele Opfer unerkannt bleiben. In einigen Mitgliedstaaten werden minderjährige Opfer nicht als Opfer von Menschenhandel registriert, um ihnen eine umfassendere, für Kinder verfügbare Unterstützung zukommen zu lassen. Daher ist die tatsächliche Zahl der minderjährigen Opfer von Ausbeutung unbekannt und wird möglicherweise unterschätzt. Die Opfer haben im Allgemeinen einen schwachen sozialen und familiären Hintergrund. Sie leiden unter einem geringen Selbstwertgefühl, psychischen Problemen, probieren oftmals Drogen aus und zeigen kurz- und langfristige körperliche, geistige, psychische und andere schwerwiegende Entwicklungsprobleme. Kinder, die in Heimen oder Einrichtungen leben, fallen Menschenhändlern besonders leicht zum Opfer.

Kinder werden für **alle Formen der Ausbeutung** Opfer von Menschenhandel, insbesondere zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung, aber auch für Zwangskriminalität, Zwangsbettelei, Zwangsverheiratung und Arbeitsausbeutung.[44] Die Digitalisierung hat zu einem alarmierenden Anstieg der Fälle von Prostitution Minderjähriger geführt, was wiederum in Menschenhandel mündet. In vielen Fällen handelt es sich dabei um Kinder jüngeren Alters, die in sozialen Netzwerken und auf Gaming-Plattformen sehr aktiv sind und so die Aufmerksamkeit der Menschenhändler auf sich ziehen. Während der COVID-19-Pandemie kamen als neuer Trend sogenannte „Taschengeld-Treffen“ auf, bei denen Menschenhändler junge Mädchen im Internet dazu bringen, ihr Taschengeld durch

[41] Überwiegend Georgien und Albanien.
[42] Weltweit stieg im Gegensatz dazu die Zahl der ermittelten Opfer im Kindesalter im Jahr 2022 im Vergleich zu 2019 um 31 %.
[43] Belgien, Spanien, Irland, Österreich.
[44] Europol und EMPACT OA 2.8.

Prostitution aufzubessern, was sie wiederum in die sexuelle Ausbeutung führte. Die Straftat war in Deutschland so weitverbreitet, dass die Strafverfolgungsstellen ihr eine eigene Bezeichnung gaben.[45]

In Frankreich war der Fall „Trocadero“ ein Beispiel für einen Rechtsstreit, in dem der Gerichtshof erster Instanz Zwangskriminalität als Zweck des Menschenhandels anerkannt hat. Sieben algerische Menschenhändler führten siebzehn unbegleitete Minderjährige in die Drogensucht/-abhängigkeit und zwangen sie, auf dem bekannten Trocadero-Platz in Paris Straftaten (u. a. Diebstahl) zu begehen.[46]

2.6. Menschenhandel im Zusammenhang mit Migration

Im Berichtszeitraum stieg der Anteil der Drittstaatsangehörigen und machte den Großteil der Opfer des Menschenhandels aus. Im Zeitraum 2021-2022 handelte es sich bei 46 % der registrierten Opfer um EU-Bürgerinnen und Bürger, während **54 % die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besaßen**. Dies zeigt eine Verschiebung gegenüber 2019-2020, als es sich bei den meisten registrierten Opfern um EU-Bürgerinnen und Bürger handelte (55 % EU-Bürgerinnen und Bürger und 45 % Drittstaatsangehörige).

Staatsangehörigkeit und Geschlecht der Opfer aus Drittstaaten hängen weitgehend von der Form der Ausbeutung ab. Während es sich bei Opfern aus Nigeria, Kamerun, China und den lateinamerikanischen Ländern hauptsächlich um Frauen handelt, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verschleppt werden, sind die Opfer aus Marokko, Bangladesch, Pakistan, den Philippinen, Algerien und Indien überwiegend männlich und werden als Arbeitskräfte ausgebeutet.

In den vergangenen Jahren wurden Berichten zufolge viele afrikanische Frauen und Mädchen unter den in Zypern und in Ländern Südosteuropas ankommenden Migranten von gewalttätigen afrikanischen kriminellen Gruppen zur Prostitution gezwungen. Beispielsweise wurden nigerianische, kongolesische, kamerunische und andere afrikanische Frauen, die mit einem Studentenvisum in den nicht von der Regierung kontrollierten Teil Zyperns eingereist waren, letztlich in Privatwohnungen, Bars und Nachtclubs zur Prostitution gezwungen.[47] Ähnlich verhält es sich mit Frauen aus Lateinamerika und der Ukraine, die für einen kurzen Aufenthalt legal in die EU kommen und sich auf Grundlage scheinbar legaler Verträge prostituieren, was häufig zu Ausbeutung unter strenger Überwachung und eingeschränkter Bewegungsfreiheit führt. Aus China und den lateinamerikanischen Ländern stammende Opfer von Menschenhandel gelangen nicht nur auf dem direkten Luftweg in die Bestimmungsmitgliedstaaten, sondern häufig auch über die Westbalkanroute.[48]

Unbegleitete Minderjährige sind besonders gefährdet und fallen Menschenhändlern leicht zum Opfer. Zwischen 2018 und 2022 ist die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen, die in Europa ankamen, jedes Jahr deutlich gestiegen und lag 2022 bei 15 928. Nordafrikanische und afghanische Schleuser- und Menschenhändlernetze beuten junge afghanische, marokkanische, algerische oder tunesische Jungen aus und zwingen sie auf ihrem

[45] Bundeslagebild des Menschenhandels 2022 (Bundeskriminalamt).
[46] L'Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit (A - 2024-2) (cncdh.fr).
[47] Beitrag von Frontex.
[48] Beitrag von Europol.

Migrationsweg in die EU zur Prostitution oder zu sexueller Gewalt. Oftmals wird die Ausbeutung in den sozialen Medien übertragen, um von den Familien Geld zu erpressen.[49]

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

3.1. Ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels

Die in den vier Bereichen der Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 angekündigten **rechtlichen, finanziellen, operativen und politischen Initiativen** sind im Berichtszeitraum deutlich vorangekommen, laufen noch oder wurden bereits umgesetzt. Eine der in der EU-Strategie vorgesehenen vorrangigen Maßnahmen war die Bewertung und **Überarbeitung der Richtlinie 2011/36/EU**.[50] Mit einem am 19. Dezember 2022 vorgelegten Legislativvorschlag[51], der am 13. Juni 2024 von den beiden gesetzgebenden Organen angenommen wurde und am 14. Juli 2024 in Kraft getreten ist, hat die Kommission die wesentlichen Mängel behoben. Die Mitgliedstaaten müssen die neuen Bestimmungen bis zum 15. Juli 2026 umsetzen und anwenden.

Die Kommission wird eine **Plattform zur Bekämpfung des Menschenhandels** (Anti-Trafficking Hub) einrichten, die als Dachplattform dienen soll, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der geänderten Richtlinie und der Strategie zu unterstützen, Leitlinien zu entwickeln, bewährte Verfahren auszutauschen und die Zusammenarbeit zu intensivieren.

Die **Erhebung und der Austausch von Statistiken** mit der Kommission (EUROSTAT) werden gemäß der geänderten Richtlinie verbindlich. Die Daten geben Aufschluss über die Sachlage und erforderliche Maßnahmen und fließen in die Ausarbeitung der Prioritäten der EU und der Mitgliedstaaten ein, die sich in den **nationalen Strategien und Aktionsplänen**[52] sowie in **Leitlinien**, **Protokollen** und **Verfahren**[53] zur Unterstützung der einschlägigen Akteure im Zusammenhang mit dem Aufspüren, der Erkennung und dem Schutz der Opfer niederschlagen. Die geänderte Richtlinie enthält auch eine neue Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, alle fünf Jahre einen **nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels** anzunehmen und umzusetzen.

Die Daten fließen auch in die Zuweisung von **Finanzmitteln** für die Bekämpfung des Menschenhandels ein. Die für den Berichtszeitraum geplanten Mittel aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)[54] und dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF)[55] belaufen sich im Zeitraum 2021-2024 auf insgesamt rund 25 Mio. EUR[56]. So

[49] EMPACT 2.8.
[50] SWD(2022) 427 final.
[51] Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (COM(2022) 732 final).
[52] Rumänien, Frankreich, Italien, Griechenland, Slowenien, Tschechien, Niederlande.
[53] Deutschland, Kroatien, Griechenland, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland.
[54] AMIF – Arbeitsprogramm der thematischen Fazilität für 2021-2022 und 2023-2023 (in englischer Sprache), abrufbar auf der Website der GD HOME unter https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en.
[55] ISF – Arbeitsprogramm der thematischen Fazilität für 2021-2022 und 2023-2025 (in englischer Sprache), abrufbar auf der Website der GD HOME unter: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/internal-security-funds/internal-security-fund-2021-2027_en.
[56] 25 Mio. EUR entsprechen dem geplanten Betrag, allerdings kann der ausgeführte oder gebundene Betrag davon abweichen. Dieser Betrag deckt verschiedene Arten von Maßnahmen ab, d. h. Maßnahmen der Union, spezifische Maßnahmen und Vergabeverfahren.

wurden von diesen 25 Mio. EUR beispielsweise rund 3,8 Mio. EUR im Rahmen des ISF für fünf transnationale Maßnahmen bereitgestellt, die darauf abzielen, das kriminelle Geschäftsmodell von Menschenhändlern zu zerschlagen, indem die Strafverfolgungs- und Justizbehörden bei der Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere im Hinblick auf die Ausbeutung von Kindern und der Arbeitskraft, gestärkt werden.[57] Außerdem wurden, um ein weiteres Beispiel zu nennen, im Rahmen des AMIF etwa 4 Mio. EUR für sechs transnationale Projekte zur Unterstützung, Betreuung und Integration von Menschenhandel betroffener Drittstaatsangehöriger bereitgestellt.

In **operativer** Hinsicht ist die Bekämpfung des Menschenhandels vollständig in die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) integriert, die multidisziplinäre Maßnahmen für zehn vom Rat für den EMPACT-Zyklus festgelegte Prioritäten im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung[58] unterstützt. Ihr Ziel ist die Zerschlagung krimineller Netzwerke, die Menschenhandel für alle Formen der Ausbeutung betreiben. Im Zeitraum 2022-2025 werden mit Unterstützung der EU-Agenturen insgesamt 70 operative Maßnahmen zur Umsetzung strategischer Ziele durchgeführt, darunter gemeinsame Ermittlungen in den Bereichen Arbeitsausbeutung und sexuelle Ausbeutung, Zwangskriminalität, Kinderhandel, Finanzermittlungen im Zusammenhang mit Menschenhandel sowie Erhebung und Austausch operativer und strategischer Informationen über Menschenhandel.

Eurojust unterstützte 66 gemeinsame Ermittlungsgruppen (GEG) in Fällen von Menschenhandel.[59] Mehrere Mitgliedstaaten[60] berichteten über die Beteiligung an von Eurojust koordinierten GEG, in denen sie sowohl mit anderen Mitgliedstaaten als auch mit Drittstaaten zusammenarbeiteten.

Schließlich erfordert die Bekämpfung des Menschenhandels einen **koordinierten Ansatz mehrerer Akteure**. Die Koordinierung auf EU-Ebene durch den EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels[61] wurde in der geänderten Richtlinie verstärkt[62], in der ausdrücklich eine Koordinierung mit nationalen Koordinatoren für die Bekämpfung des Menschenhandels, unabhängigen Stellen, EU-Agenturen und einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft, die in diesem Bereich tätig sind, vorgesehen ist.

Die Koordinierung erfolgt auch auf nationaler Ebene. In der geänderten Richtlinie wird die Ernennung der **nationalen Koordinatoren für die Bekämpfung des Menschenhandels** verbindlich vorgeschrieben; zudem werden angemessene Ressourcen verlangt und die Aufgaben beschrieben.[63] Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, **unabhängige nationale Stellen** für die Überwachung der Umsetzung und der Auswirkungen von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels einzurichten. So

[57] Die Liste der im Rahmen von AMIF und ISF finanzierten EU-Mittel ist auf dem EU Portal „Funding and Tenders“ im Bereich „EU Funded projects“ abrufbar (europa.eu).
[58] Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität im EMPACT-Zyklus 2022-2025, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8665-2021-INIT/de/pdf. Siehe auch EU Policy Cycle – EMPACT | Europol (europa.eu).
[59] Weitere Informationen finden Sie auf Joint investigation teams | Eurojust | Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (europa.eu).
[60] Bulgarien, Deutschland, Finnland, Irland, Italien, Litauen, Malta, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien und Ungarn.
[61] EU Anti-Trafficking Coordinator – Europäische Kommission (europa.eu).
[62] Artikel 20 der Richtlinie (EU) 2024/1712.
[63] Artikel 19 der Richtlinie (EU) 2024/1712.

hat Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Aufgabe eines unabhängigen nationalen Berichterstatters für Menschenhandel betraut, womit sich die Zahl der nationalen Berichterstatter in der EU auf 16[64] erhöht.

3.2. Verhütung des Menschenhandels

3.2.1 Reduzierung der Nachfrage, die den Menschenhandel fördert

Die Nachfrage begünstigt alle Formen der Ausbeutung von Menschen in prekären Situationen, die sich Menschenhändler zunutze machen. In mehreren Mitgliedstaaten wurden **Gesetzesänderungen** vorgenommen, um die Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen oder von Dienstleistungen, die von Opfern von Menschenhandel erbracht werden, unter Strafe zu stellen[65], während in anderen Mitgliedstaaten über die Einführung einer solchen Strafbarkeit diskutiert wurde.

Im Jahr 2022 meldeten vier Mitgliedstaaten insgesamt 51 Verdächtige und acht Strafverfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Opfern. Zypern berichtete, dass ein Nutzer im Berichtszeitraum zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren verurteilt wurde, weil er von einem Opfer von Menschenhandel sexuelle Dienste in Anspruch genommen hatte; Ungarn meldete eine Verurteilung wegen Ausbeutung durch Kinderprostitution.

Um kohärente politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Nachfrage zu entwickeln, die den Menschenhandel begünstigt, und um die Bemühungen der Strafjustiz in allen Mitgliedstaaten weiter zu verstärken und zu harmonisieren, wurden die Mitgliedstaaten durch die geänderte Richtlinie verpflichtet, die **wissentliche Inanspruchnahme von Diensten, für die Menschen ausgebeutet werden, unter Strafe zu stellen**.[66] Als Orientierungshilfe werden in der geänderte Richtlinie Indikatoren genannt, mit denen sich aus objektiven Tatumständen auf das „Wissen“ schließen lässt.[67] Die Richtlinie umfasst alle Formen der Ausbeutung, bei denen ein Opfer von Menschenhandel einen Dienst erbringt. Sie gilt hingegen nicht für Kunden, die von Opfern des Menschenhandels hergestellte Waren kaufen.

3.2.2 Präventivmaßnahmen gegenüber juristischen Personen

Auf EU-Ebene wurden mehrere legislative Maßnahmen verabschiedet, die darauf abzielen, Unternehmen, einschließlich Online-Plattformen, in die Verantwortung zu nehmen, die Nachfrage zu verringern und mögliche Fälle von Menschenhandel in ihren Tätigkeiten und Lieferketten aufzudecken.

Das am 19. Oktober 2022 angenommene **Gesetz über digitale Dienste**[68] wird zur Erkennung, Überwachung und Entfernung von mit Menschenhandel verbundenen Online-Inhalten beitragen[69]. Die Kommission hat „sehr große Online-Plattformen“ und „sehr

[64] Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Schweden, Tschechien.
[65] Deutschland, Niederlande, Ungarn.
[66] Artikel 18a der Richtlinie (EU) 2024/1712.
[67] Erwägungsgrund 27 der Richtlinie (EU) 2024/1712.
[68] Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj).
[69] Erwägungsgrund 56 des Gesetzes über digitale Dienste.

große Online-Suchmaschinen“, darunter vier Websites für Erwachsene[70], benannt, die strengen Verpflichtungen in Bezug auf die Ermittlung, Bewertung und Minderung von Systemrisiken sowie in Bezug auf Transparenzmaßnahmen, zugängliche Instrumente für Meldungen und Beschwerdemechanismen unterliegen. Darüber hinaus müssen alle Online-Plattformen und Suchmaschinen geeignete Maßnahmen ergreifen, um für ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen zu sorgen, und illegale Inhalte an die Strafverfolgungsbehörden melden, wenn sie Kenntnis von mutmaßlichen Straftaten erlangen. Des Weiteren wurde mit der **geänderten Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels** sexuelle Ausbeutung, die mittels Informations- und Kommunikationstechnologien begangen oder erleichtert wird, zu einem **erschwerenden Umstand**, der höhere Strafen zur Folge haben kann, womit den besonders schädlichen und langfristigen Auswirkungen der mit diesen Technologien begangenen Straftaten auf die Opfer Rechnung getragen wird.

Die **Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit**[71] vom 13. Juni 2024 ergänzt die Richtlinie 2011/36/EU. Sie sieht einen horizontalen Rahmen vor, um den Beitrag der im Binnenmarkt tätigen Unternehmen und von deren Unterauftragnehmern zur Achtung der Menschenrechte und der Umwelt in ihrer eigenen Geschäftstätigkeit und entlang ihrer Lieferketten zu fördern. Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, sind verpflichtet, ihre negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt, einschließlich des Menschenhandels, zu ermitteln, zu verhindern, zu mindern und dafür Rechenschaft abzulegen.

Am 27. November 2024 wurde die **Verordnung über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt**[72] angenommen. Diese erfasst in Zwangsarbeit hergestellte inländische und eingeführte Produkte. Auf der Grundlage internationaler Standards und in Ergänzung zu bestehenden horizontalen und sektorbezogenen Initiativen der EU, insbesondere bezüglich der Sorgfalts- und Transparenzpflichten von Unternehmen, wird in der Verordnung ein Verbot mit einem robusten, risikobasierten Durchsetzungsrahmen kombiniert.

Im Oktober 2023 stellte die Kommission den **EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität**[73] vor, der 17 operative Maßnahmen im Rahmen von vier Säulen vorsieht, von denen sich eine auf die Kriminalitätsprävention bezieht. Diesbezüglich legt der Fahrplan den Schwerpunkt auf die Förderung von Maßnahmen, die verhindern sollen, dass Jugendliche und Kinder von kriminellen Banden rekrutiert werden, da kriminelle Netzwerke, darunter auch Drogenhändler, gefährdete Jugendliche oder sogar Kinder für kriminelle Aktivitäten, insbesondere den Drogenhandel, ausbeuten.[74] Auf nationaler Ebene haben mehrere Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen

[70] Pornhub, Stripchat, XVideos und XNXX.

[71] Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859 (ABl. L, 2024/1760, 5.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj).

[72] Verordnung (EU) 2024/3015 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024 über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (ABl. L, 2024/3015, 12.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj).

[73] EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität (europa.eu).

[74] EUROPEAN CRIME PREVENTION CONFERENCE 2024 | EUCPN. Thema der Europäischen Konferenz zur Kriminalprävention war die Ausbeutung junger Menschen zu kriminellen Zwecken, insbesondere zum Zwecke des Drogenhandels.

ergriffen, damit Unternehmen ihren Sorgfaltspflichten durch die Aufdeckung und Verhütung der Ausbeutung über die gesamte Lieferkette hinweg nachkommen.[75] Einige Mitgliedstaaten haben die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln übernommen oder aktualisiert[76] oder spezielle Bestimmungen hierzu in ihre nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung des Menschenhandels aufgenommen[77]. In manchen Mitgliedstaaten[78] wurden Konferenzen und Schulungen für Unternehmen zum Thema Sorgfaltspflicht organisiert, in anderen wiederum strengere Vorschriften verabschiedet, die Unternehmen für ausbeuterisches Verhalten bestrafen[79], oder Online-Leitfäden mit Empfehlungen zur Minimierung des Risikos der Arbeitsausbeutung veröffentlicht[80].

In Bezug auf mit Arbeitsausbeutung verbundene Straftaten hat Frankreich ein „Blacklist"-System eingeführt, d. h. auf einer speziellen Website des Arbeitsministeriums[81] werden rechtskräftige Gerichtsentscheidungen veröffentlicht, in denen juristische Personen verurteilt wurden.

3.2.3 Sensibilisierungskampagnen

Am 18. Oktober 2023 startete die Europäische Kommission am EU-Tag zur Bekämpfung des Menschenhandels die **Kampagne „Setzen Sie dem Menschenhandel ein Ende. Brechen Sie die unsichtbare Kette"**[82]. Ziel dieser Kampagne ist es, das Bewusstsein für Menschenhandel, einschließlich sexueller Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft, zu schärfen. In der ersten Phase richtete die Kommission eine Kampagnenseite ein und stellte dort ein Online-Video sowie Online-Material in allen Amtssprachen zur freien Nutzung bereit. Derzeit wird die zweite Phase vorbereitet. Der Schwerpunkt wird auf den Mitgliedstaaten liegen, in denen es die meisten Opfer von Menschenhandel gibt und die unterschiedlichen Formen des Menschenhandels auftreten.[83]

Auch EU-Agenturen führten im Berichtszeitraum Sensibilisierungsmaßnahmen durch. Europol veröffentlichte einen Leitfaden, in dem erklärt wird, wie man sich vor Betrug durch „Loverboys" schützt[84], und die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) erstellte ein Video und mehrere Broschüren[85], um das Bewusstsein für die Risiken des

---

[75] In Deutschland ist am 1. Januar 2023 das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten in Kraft getreten. Irland arbeitet an der Verabschiedung ähnlicher Rechtsvorschriften. Darüber hinaus hat Deutschland bei der Deutschen Industrie- und Handelskammer eine Servicestelle eingerichtet, die in Deutschland ansässige Unternehmen regelmäßig über das Risiko von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel informiert.

[76] Finnland, Tschechien.

[77] Slowenien.

[78] Bulgarien, Finnland, Polen.

[79] Bulgarien.

[80] Dänemark.

[81] Liste der verurteilten Personen (travail-emploi.gouv.fr).

[82] Setzen Sie dem Menschenhandel ein Ende. Brechen Sie die unsichtbare Kette – Europäische Kommission (europa.eu). Ziele der Kampagne sind i) die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, wie Menschenhandel erkannt und gemeldet werden kann, und die Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels zu verhindern; ii) potenzielle Opfer auf die Gefahren und Risiken des Menschenhandels aufmerksam zu machen und zu verhindern, dass sie zu Opfern werden; iii) Arbeitgeber über Menschenhandel zu informieren und sie von der Beschäftigung von Opfern des Menschenhandels abzuhalten und iv) Opfer von Menschenhandel über ihre Rechte und über Hilfsangebote zu informieren.

[83] Bulgarien, Spanien, Frankreich, Ungarn, Italien, Niederlande.

[84] How not to fall for the lover boy scam | Europol (europa.eu).

[85] Road to fair transport | Europäische Arbeitsbehörde (europa.eu), EU for fair construction | Europäische Arbeitsbehörde (europa.eu), Rights for all seasons | Europäische Arbeitsbehörde (europa.eu).

Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft zu schärfen und gleichzeitig ihre Unterstützung für die Durchsetzung des einschlägigen EU-Arbeitsrechts durch koordinierte und gemeinsamer Inspektionen zu unterstreichen.

Mehrere Mitgliedstaaten[86] führten unter anderem in den sozialen Medien, mittels Videos, Broschüren und Postern sowie in anderen Medien und an Schulen Aufklärungskampagnen zum Menschenhandel durch. Einige Mitgliedstaaten[87] veranstalteten Aufklärungskampagnen zu Arbeitnehmerrechten und sicheren Arbeitsplätzen sowie zu den Risiken des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft in verschiedenen Sektoren. Mehrere Mitgliedstaaten[88] schalteten in den sozialen Medien sowie auf Partnervermittlungs-Websites und Werbeplattformen für sexuelle Dienste an die Kunden gerichtete Kampagnen. So startete Rumänien beispielsweise eine in Zusammenarbeit mit der rumänischen und der spanischen Polizei durchgeführte internationale Präventionskampagne zum Thema „Ohne Kunden gibt es keinen Menschenhandel!“. Die Slowakei wandte sich in der Sprache der Roma gezielt an die Roma-Gemeinschaft, um sie über die Risiken von Zwangsehen aufzuklären.

Im Rahmen der Olympischen Spiele und der Paralympics 2024 in Paris ergriff die interministerielle Mission zum Schutz von Frauen vor Gewalt und zur Bekämpfung des Menschenhandels (MIPROF) umfassende Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels, unter anderem i) in Zusammenarbeit mit der Nationalen Schule für Richter entwickelte Schulungsmaßnahmen für alle Personen, die mit potenziellen Opfern in Kontakt kommen, um sicherzustellen, dass sie gut informiert und handlungsbereit sind; ii) Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, insbesondere mit Plattformen für die kurzfristige Vermietung von Unterkünften und Transportunternehmen[89], um ihnen die Risiken und Formen des Menschenhandels nahezubringen und sie für die Sorgfaltspflicht zu sensibilisieren; iii) eine Kommunikationskampagne zur Sensibilisierung ausländischer Touristen für die Risiken des Menschenhandels[90].

3.2.4 Schulungsmaßnahmen

Durch die geänderte Richtlinie werden spezialisierte Schulungsmaßnahmen weiter gestärkt; sie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten regelmäßige und spezifische Schulungen für Fachkräfte fördern, die mit potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen könnten, damit sie in der Lage sind, Menschenhandel zu verhindern und zu bekämpfen und eine sekundäre Viktimisierung zu vermeiden. Im Berichtszeitraum boten die Mitgliedstaaten ein breites Spektrum an Schulungsmaßnahmen für verschiedene Akteure an, unter anderem für Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Grenzschutzbeamte, Asyl- und Einwanderungsbeamte, Angehörige der Gesundheitsberufe, Sozialarbeiter, Sozial- und Arbeitsinspektoren, Konsularbedienstete, Gemeindebedienstete sowie Flugbegleitpersonal, damit die betreffenden Personen in der Lage sind, Fälle von Menschenhandel zu erkennen, mögliche Opfer zu identifizieren, die entsprechenden

[86] Belgien, Bulgarien, Finnland, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn.
[87] Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Niederlande, Österreich, Polen, Spanien und Zypern.
[88] Irland, Polen, Schweden, Spanien, Rumänien, Ungarn.
[89] Airbnb, Gîtes de France, AirFrance, Vinci, Volotea.
[90] Sensibilisierungskampagne: Kampf gegen den Kauf sexueller Handlungen und den Menschenhandel während der Olympischen Spiele und den Paralympics in Paris 2024 | Gleichstellung der Geschlechter (egalite-femmes-hommes.gouv.fr).

Befragungen durchzuführen und die Betroffenen über Hilfsangebote und die Verweisungsmechanismen zu informieren.

Auf EU-Ebene entwickelten mehrere EU-Agenturen gezielte Schulungsmaßnahmen. Die Europäische Agentur für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) setzte ihre Schulungsmaßnahmen zur Förderung eines Netzwerks von Kriminalbeamten in den EU-Mitgliedstaaten und zur unmittelbaren Steigerung der Effektivität der grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit fort. Die breit gefächerten Schulungsmaßnahmen decken die wichtigsten Aspekte der Kriminalistik im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels ab, insbesondere das Thema sexuelle Ausbeutung, einschließlich des online betriebenen Menschenhandels und Ausbeutung der Arbeitskraft; ebenfalls berücksichtigt werden spezielle Ermittlungstechniken sowie Finanz- und Online-Ermittlungen. Auch die ELA führte mehrere Schulungsmodule durch und entwickelte Schulungshandbücher für Arbeitsinspektoren zum Thema Ausbeutung von Arbeitskräften. Die Agentur für Grundrechte (FRA) erstellte zudem ein Schulungshandbuch für die Fortbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten und anderen Arbeitsaufsichtsstellen, in dessen Mittelpunkt die Schutzstandards im EU-Recht stehen, die die Rechte von Drittstaatsarbeitnehmern, einschließlich Saisonarbeitnehmern, Wanderarbeitnehmern mit befristeten Genehmigungen und Migranten in einer irregulären Situation, schützen.[91]

Das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN)[92] bot Richtern und Staatsanwälten Schulungen zu den juristischen Aspekten der Ausbeutung von Arbeitskräften und den besonderen Herausforderungen bei Strafverfahren an.

CEPOL, ELA und EJTN haben außerdem ihre Aus- und Fortbildungsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung des Opferschutzes und der Grundrechte gebündelt.

3.3. Zerschlagung des kriminellen Geschäftsmodells der Menschenhändler

3.3.1 Ermittlungen

Menschenhandel wird von größeren kriminellen Organisationen ebenso wie von kleineren Netzwerken oder sogar von Einzelpersonen begangen. In seinem Bericht über die bedrohlichsten kriminellen Netzwerke in der EU[93] stellte Europol fest, dass bei achtzehn kriminellen Netzwerken die sexuelle Ausbeutung das Kerngeschäft ist, bei dreizehn die Ausbeutung von Arbeitskräften[94] und bei fünf andere Formen des Menschenhandels. Viele kriminelle Netzwerke kombinieren Menschenhandel mit anderen Kriminalitätsbereichen wie Drogenhandel, organisierte Eigentumskriminalität, Dokumenten- und Identitätsbetrug oder Schleuserkriminalität. Die operativen Maßnahmen des **EU-Fahrplans zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität**[95] zielen darauf ab, gegen diese besonders bedrohlichen kriminellen Netzwerke, einschließlich solcher, die in den Menschenhandel verwickelt sind, vorzugehen.

---

[91] How workplace inspectors can protect third-country workers' rights - Training manual.
[92] Europäisches Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN).
[93] Decoding the EU's most threatening criminal networks | Europol (europa.eu).
[94] Kriminelle Netzwerke, die Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft betreiben, sind hauptsächlich in Deutschland, den Niederlanden, Polen und der Ukraine tätig. Am häufigsten sind in den Netzwerken, die diese Form des Menschenhandels betreiben, Staatsangehörige Georgiens, Rumäniens, Russlands, der Ukraine und Usbekistans vertreten.
[95] EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität (europa.eu).

Als Reaktion auf andere aktuelle Entwicklungen werden mit der **geänderten Richtlinie** mehrere Neuerungen eingeführt, die darauf abzielen, **neue Formen des Menschenhandels** unter Strafe zu stellen, strengere Strafen einzuführen und das Fachwissen in den sowie die Fähigkeiten der Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Die Ausbeutung von Leihmutterschaft, von Zwangsheirat und von illegaler Adoption werden ausdrücklich als Formen der Ausbeutung genannt, die als Menschenhandel eingestuft werden können, sofern die anderen Tatbestandsmerkmale (Verhalten und Mittel) erfüllt sind.

Die **Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden** war im Zeitraum 2021-2024[96] sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene weiterhin intensiv, was sich in einem kontinuierlichen **Anstieg** der Gesamtzahl der des Menschenhandels **verdächtigten Personen um 16 %** im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum[97] niederschlägt. 72 % der 2022 in der EU registrierten Verdächtigen stammten aus der EU.

Menschenhandel ist eine der Prioritäten der **Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT)**. Im Jahr 2024 werden im Rahmen der EMPACT-THB 22 operative Maßnahmen durchgeführt. Im Jahr 2023 erwiesen sich die operativen EMPACT-Maßnahmen als großer Erfolg und führten zu stetig verbesserten Ergebnissen im Hinblick auf die steigende Zahl gemeinsamer Aktionstage, operativer Taskforces und operativer Erfolge, nämlich die Identifizierung von 7 536 (potenziellen) Opfern und über 5 000 Verdächtigen sowie die Einleitung von 103 Finanzermittlungen und die Beschlagnahme von 4 108 670 EUR.[98]

Ferner unterstützte EMPACT innovative Ansätze im Bereich der **digitalen Ermittlungen**, insbesondere in Form von **Hackathons**, die zur Identifizierung von Online-Plattformen beitrugen, auf denen sexuelle Ausbeutung oder Ausbeutung der Arbeitskraft stattfand, und den Mitgliedstaaten bei der Auswertung großer Mengen digitaler Daten halfen, die im Zuge der Ermittlungen beschlagnahmt wurden. Während sich im Jahr 2022 noch 20 Länder beteiligt hatten, nahmen im Jahr 2023 bereits 26 und im Jahr 2024 sogar 27 Länder an der Aktion teil, darunter auch Partner aus benachbarten Drittländern.[99] Mit der Maßnahme wurde ein strukturierter Ansatz für die Online-Dimension des Menschenhandels festgelegt, von der Rekrutierung über die Identifizierung potenzieller Opfer und ihrer Ausbeutung bis hin zur Aufdeckung von Menschenhändlern und kriminellen Gruppen. Das Vorgehen erwies sich als äußerst hilfreich, zumal der Verkehr auf den überprüften Websites in der Folge des Hackathons erheblich zurückgegangen ist.

Der Hackathon ist besonders geeignet, um Spezialisten für die Bekämpfung des Menschenhandels in den Mitgliedstaaten im Umgang mit digitalen Tools zu schulen, die sie bei ihrer täglichen Arbeit einsetzen können. Die Mitgliedstaaten[100] haben verschiedene Strategien zur Aufdeckung und Untersuchung von Fällen von Menschenhandel angenommen, die durch den Einsatz von Technologie erleichtert werden. Dazu gehören die Überwachung des Internets (Surface Web und Darknet) in Kombination mit Echtzeit-Analysen von Informationen aus frei zugänglichen Quellen, der Einsatz von Webcrawlern

[96] Im Jahr 2023 unterstützte Europol 80 operative Sitzungen, 23 gemeinsame operative Aktionstage und zwei operative Taskforces.
[97] Im Zeitraum 2021-2022 wurden 17 711 Verdächtige registriert, gegenüber 15 214 Verdächtigen im Zeitraum 2019-2020 und 11 788 im Zeitraum 2017-2018.
[98] empact-factsheets-2023.pdf (europa.eu).
[99] Ukraine, Moldau, Albanien, Vereinigtes Königreich, Kosovo, Serbien.
[100] Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien und Niederlande.

sowie verdeckte Operationen, aber auch die Einrichtung öffentlich-privater Partnerschaften mit Anbietern von Websites für Erwachsene und von Plattformen für die kurzfristige Vermietung von Unterkünften.[101]

Auf europäischer Ebene wurden Anstrengungen zur Optimierung des Einsatzes von **Finanzermittlungen** unternommen. Im Rahmen von EMPACT haben die Mitgliedstaaten gemeinsam mit Europol ein Handbuch für Finanzermittlungen bei Untersuchungen zum Menschenhandel erarbeitet. Darüber hinaus hat die öffentlich-private Partnerschaft zu Finanzerkenntnissen von Europol (Europol Financial Intelligence Public Private Partnership, EFIPPP) einen Arbeitsschwerpunkt zur Entwicklung von Indikatoren für die automatische Transaktionsüberwachung eingeführt.[102] Trotz der steigenden Zahl von Einziehungen besteht nach Ansicht von Europol aufgrund fehlender umfassender Finanzdaten im Zusammenhang mit Menschenhandelsdelikten eine erhebliche Ermittlungslücke. Um dieser Herausforderung zu begegnen, müssen die Strafverfolgungsbehörden ihr Verständnis vertiefen, die internationale Zusammenarbeit ausbauen, in spezialisierte Ressourcen investieren und Finanzinstitute und die Finanzwelt sensibilisieren.[103] Auf nationaler Ebene berichteten die Mitgliedstaaten von einer intensiveren Zusammenarbeit mit dem Finanzsektor, etwa durch die Festlegung von Indikatoren für den Menschenhandel, die Einrichtung öffentlich-privater Partnerschaften oder eine regelmäßigere Zusammenarbeit.[104]

Auf EU-Ebene hat Europol einen Leitfaden zur Erläuterung der häufigsten Indikatoren für **Ausbeutung am Arbeitsplatz und betrügerische Stellenanzeigen** herausgegeben.[105] Als Maßnahme gegen die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit hat die ELA die Arbeitsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung grenzüberschreitender, konzertierter und gemeinsamer Arbeitsinspektionen mit den Strafverfolgungsbehörden unterstützt. Zwei operative EMPACT-Maßnahmen waren ausschließlich auf die Arbeitsausbeutung ausgerichtet, insbesondere auf die Unterstützung der Opfer und den für diese Form der Ausbeutung besonders anfälligen Landwirtschaftssektor.

Mit der **Richtlinie (EU) 2024/1260 vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten**[106] wird die Fähigkeit von Polizei, Staatsanwälten und Richtern gestärkt, die Gewinne aufzuspüren und einzuziehen, die kriminelle Organisationen durch ihre illegalen Aktivitäten, einschließlich Menschenhandel, erzielen. Außerdem wird durch die Richtlinie die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit ausgebaut, indem die Einleitung von Untersuchungen zum Aufspüren von Vermögenswerten in Fällen organisierter Kriminalität verpflichtend wird. Die Gerichte erhalten erweiterte Möglichkeiten zur Beschlagnahme illegaler Vermögenswerte, unter anderem durch die Beschlagnahme von Vermögen unklarer Herkunft ohne Verurteilung, wenn das betreffende Gericht überzeugt ist, dass ein Zusammenhang mit strafbarem Verhalten besteht. All dies sollte dazu beitragen, die Geschäftsmodelle krimineller Organisationen zu durchbrechen, ihre Strukturen zu zerschlagen und sie an weiteren kriminellen Aktivitäten zu hindern.

---

[101] Österreich, Ungarn, Deutschland, Schweden, Polen, Finnland, Kroatien, Slowakei.
[102] EFIPPP-Homepage – EFIPPP.
[103] Beitrag von Europol.
[104] Helena-Projekt in Ungarn, Dänemark, Belgien, Österreich.
[105] How to spot fake job adverts | Europol (europa.eu).
[106] Richtlinie (EU) 2024/1260 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten (ABl. L, 2024/1260, 2.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj). .

Mit dem erneuerten **Schengener Informationssystem (SIS)**[107], das am 7. März 2023 in Betrieb genommen wurde[108], wurden neue Ausschreibungskategorien eingeführt, darunter die sogenannten „präventiven Ausschreibungen“ zu schutzbedürftigen Personen, die am Reisen gehindert werden müssen[109]. Die Ausschreibungen zu schutzbedürftigen volljährigen Personen und zu Kindern sind nach einer Entscheidung der zuständigen nationalen Behörden, einschließlich der Justizbehörden, in das SIS einzugeben. Besteht für eine schutzbedürftige volljährige Person oder ein Kind die Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, kann ihre Reise verhindert werden, und die Person sollte unter Schutz gestellt werden. Ein weiteres wichtiges Merkmal des SIS ist die Aufnahme neuer Arten biometrischer Daten (z. B. Handabdrücke, Fingerabdrücke und Handflächenabdrücke sowie DNA-Datensätze im Zusammenhang mit vermissten Personen), damit im System erfasste Personen besser ausfindig gemacht und identifiziert werden können.[110]

Schließlich zeigen sich, trotz der verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Beteiligung von Europol an einigen komplexeren Ermittlungen in den Jahren 2021 und 2022, erhebliche Unterschiede zwischen den von Europol erstellten Statistiken einerseits und den von EUROSTAT veröffentlichten amtlichen Statistiken andererseits, insbesondere in Bezug auf Anzahl, Alter und Staatsangehörigkeit der Opfer, die Formen der Ausbeutung und die Zahl der Verdächtigen. Auch wenn es objektive Gründe für diese Diskrepanzen gibt[111], ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die einschlägigen Informationen und Daten zeitnah an Europol weiterzugeben.

3.3.2 Strafverfolgungen und Verurteilungen

Die Gesamtzahl der wegen Menschenhandels strafrechtlich verfolgten und verurteilten Personen ist gestiegen. Im Zeitraum 2021-2022 wurden insgesamt 8 804 Personen strafrechtlich verfolgt und 4 728 Personen wegen Menschenhandels verurteilt. Die Strafverfolgungen sind um 35 % gestiegen[112]; die Verurteilungen verzeichneten im

---

[107] Schengener Informationssystem – Europäische Kommission (europa.eu).

[108] Durchführungsbeschluss (EU) 2023/201 der Kommission vom 30. Januar 2023 zur Festlegung des Zeitpunkts, zu dem der Betrieb des Schengener Informationssystems gemäß der Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates aufgenommen wird (ABl. L 27 vom 31.1.2023, S. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/201/oj).

[109] Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

[110] Das SIS wird im Rahmen von eu-LISA betrieben.

[111] Die Registrierung von Opfern erfolgt durch verschiedene Behörden und Organisationen in den Mitgliedstaaten und fließt in die amtliche Erhebung von Statistiken ein, wohingegen nur die Strafverfolgungsbehörden Fälle an Europol melden. Die nationalen Strafverfolgungsbehörden melden normalerweise keine inländischen Fälle an Europol, sondern solche mit grenzüberschreitender Dimension.

[112] 6 539 Personen im Zeitraum 2019-2020 und 8 804 Personen im Zeitraum 2021-2022. Zu Deutschland und Italien lagen für den gesamten Zeitraum und zu Zypern für die Jahre 2019 und 2020 keine Daten zur Zahl der strafrechtlich verfolgten Personen vor.

Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum 2019-2020 einen Anstieg um 57 %[113]. Im Jahr 2022 stammten 81 % der strafrechtlich verfolgten Personen und 74 % der verurteilten Personen aus der EU. **Trotz des insgesamt zu verzeichnenden Anstiegs ist die absolute Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen jedoch nach wie vor gering**, insbesondere im Vergleich zur Zahl der registrierten Opfer und Verdächtigen.

Die Zahl der von Eurojust koordinierten Ermittlungen und Strafverfolgungen ist seit 2019 rückläufig[114], was darauf hindeuten könnte, dass die Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Verweisung von Fällen an die EU-Agentur haben oder sich dieser Möglichkeit nicht bewusst sind. Die Entwicklung könnte auch damit zusammenhängen, dass die Beweisführung für die Einstufung einer Straftat als Menschenhandel viel Zeit und Ressourcen erfordert, sodass die Mitgliedstaaten der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten in anderen Bereichen möglicherweise Vorrang geben.

Einige Mitgliedstaaten haben sich bemüht, die Wirksamkeit der Strafverfolgung durch Maßnahmen wie Schulungen, Leitlinien und einheitliche Vorgehensweisen zu erhöhen.[115] Auf EU-Ebene ist die **Fokusgruppe aus spezialisierten Staatsanwälten** im Berichtszeitraum seit ihrer Einrichtung dreimal (d. h. einmal jährlich)[116] unter dem gemeinsamen Vorsitz von Eurojust und dem EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels zusammengetreten. An den Treffen nahmen Staatsanwälte aus Mitgliedstaaten und Drittländern teil, um Fachwissen aufzubauen und die justizielle Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu intensivieren, und zwar insbesondere in den Bereichen digitale und finanzielle Ermittlungen, Ausbeutung von Arbeitskräften und sexuelle Ausbeutung sowie Ausbeutung von Leihmutterschaft. Die Aus- und Fortbildung von Staatsanwälten und Richtern wurde auch in Anwesenheit der CEPOL und des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten erörtert.

3.4. Frühzeitige Erkennung und Unterstützung sowie frühzeitiger Schutz der Opfer

Die **Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels** sieht einen opferorientierten, geschlechtersensiblen und kindgerechten Ansatz vor, der den Schwächsten, einschließlich Menschen mit Behinderungen und Migranten, zugutekommt. Mit der **geänderten Richtlinie** werden mehrere Neuerungen eingeführt, die die **Rechte der Opfer erheblich stärken**. Unter anderem werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Verweisungsmechanismen einzurichten, die einen transparenten, zugänglichen und harmonisierten Rahmen bilden sollten, der die Verweisung der Opfer an die zuständigen nationalen Organisationen und Stellen erleichtert und verbessert. Ein Verweisungsmechanismus sollte, unter Berücksichtigung der spezifischen individuellen Schutzbedürftigkeit der Opfer, für alle Opfer und für alle Formen von Menschenhandelsdelikten gelten. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung von Opfern zu benennen. Nach der geänderten Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Opfer von

[113] 3 019 Personen im Zeitraum 2019-2020 und 4 728 Personen im Zeitraum 2021-2022. Zu Belgien lagen für die Jahre 2020 und 2022 und zu Italien für die Jahre 2019 und 2020 keine Daten zur Zahl der verurteilten Personen vor.
[114] 183 im Jahr 2019, 163 im Jahr 2020 und 140 im Jahr 2021, 122 neue Fälle von Menschenhandel im Jahr 2022 und 113 neue Fälle von Menschenhandel im Jahr 2023.
[115] Kroatien, Ungarn.
[116] 14. Juni 2022, 28.-29. Juni 2023 und 26.-27. Juni 2024.

Menschenhandel ihr Recht, internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Status zu beantragen, geltend machen können. Daher müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass das Unterstützungssystem für Opfer von Menschenhandel und die Asylverfahren komplementär verlaufen und einander nicht ausschließen. Die Verweisungsmechanismen müssen mit den Asylbehörden zusammenarbeiten, damit gewährleistet ist, dass Opfern von Menschenhandel, die auch internationalen Schutz benötigen, Unterstützung, Betreuung und Schutz gewährt werden.

Die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels befasst sich mit den besonderen Bedürfnissen der Opfer von Menschenhandel, wohingegen die **Opferschutzrichtlinie**[117] für alle Opfer aller Straftaten gilt und das wichtigste horizontale Instrument zur Regelung der Rechte von Opfern darstellt. Gestützt auf eine sorgfältige Bewertung der EU-Vorschriften über die Rechte von Opfern und ihrer Umsetzung schlug die Kommission am 12. Juli 2023 eine Überarbeitung der Opferschutzrichtlinie vor.[118] Ziel des Vorschlags ist es, die Rechte der Opfer in der EU weiter zu stärken, und zwar auch die Rechte der schutzbedürftigsten unter ihnen, wozu auch die Opfer von Menschenhandel zählen. Die Verhandlungen zwischen den gesetzgebenden Organen dauern noch an. Darüber hinaus arbeitet die Kommission weiterhin an der Umsetzung der **EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020-2025)**[119] und hat die meisten der darin vorgesehenen horizontalen Maßnahmen bereits umgesetzt.

Außerdem wird in der **Richtlinie (EU) 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt**[120] anerkannt, dass der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung eine Form der Gewalt gegen Frauen darstellt. Die in der Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vorgesehenen Präventiv-, Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen ergänzen die in der Richtlinie 2011/36/EU festgelegten Maßnahmen.

Am 23. April 2024 nahm die Kommission eine **Empfehlung zu integrierten Kinderschutzsystemen**[121] an. Die Empfehlung zielt darauf ab, die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Stärkung ihrer Kinderschutzsysteme zu unterstützen, die den Bedürfnissen der Kinder und ihrem Wohl entsprechen. Insbesondere wird die Koordinierung zwischen Behörden auf verschiedenen Ebenen, Fachkräften aus allen Sektoren sowie internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gefördert. All diese im Kinderschutz tätigen Akteure müssen zusammenarbeiten, um Kinder vor jeglicher Form von Gewalt (physische und psychische Gewalt, auch in der digitalen Welt), einschließlich Menschenhandel, auf kohärente und systematische Weise zu schützen.

Jenseits des gesetzlichen Rahmens berichteten die EU-Agenturen über ihre jeweiligen Maßnahmen zur frühzeitigen Erkennung und zum Schutz von Opfern. Die EU-Asylagentur

---

[117] 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 (ABl. L 315 vom 14.11.2012, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj).

[118] COM(2023) 424 final.

[119] COM(2020) 258 final.

[120] Richtlinie (EU) 2024/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (ABl. L, 2024/1385, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj). .

[121] Empfehlung (EU) 2024/1238 der Kommission vom 23. April 2024 zur Entwicklung und Stärkung integrierter Kinderschutzsysteme im Interesse des Kindeswohls (ABl. L, 2024/1238, 14.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/1238/oj).

(EUAA) bot weiterhin Schulungen für die Asyl- und Aufnahmebehörden der Mitgliedstaaten sowie für andere in ihrem Namen tätige Akteure an. Ein Schwerpunkt dieser Schulungen lag auf der Prävention des Menschenhandels, indem Beamte und andere relevante Akteure darin geschult wurden, Risiken sowie die sogenannten Push- und Pull-Faktoren zu erkennen und – auch über digitale Kanäle – mit potenziellen Opfern zu kommunizieren.[122] Auch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) führte zahlreiche Schulungsmaßnahmen für Grenzschutzbeamte durch; zudem baute sie die Zusammenarbeit mit Unternehmen im Transportwesen und im Bereich der kurzzeitigen Vermietung von Unterkünften aus.[123] Im Rahmen dieser Zusammenarbeit werden Unternehmen zu Frontex-Schulungsmaßnahmen eingeladen, in denen vermittelt werden soll, wie der Privatsektor die Strafverfolgungsbehörden unterstützen kann.

Auf der nationalen Ebene berichteten alle Mitgliedstaaten über Maßnahmen, mit denen gewährleistet werden soll, dass alle erkannten Opfer Unterstützung, Betreuung und Schutz erhalten, wobei geschlechts- und kinderspezifischen Bedürfnissen Rechnung getragen wird. Zu diesen Maßnahmen gehörte die strukturierte Zusammenarbeit mit Luftfahrtunternehmen und Flughäfen, einschließlich der Schulung des Personals von Fluggesellschaften.[124] Zudem bauten sie bilaterale Kooperationen in bestimmten Bereichen auf, wie etwa die deutsch-bulgarische Zusammenarbeit bei der Verweisung von Opfern der Arbeitsausbeutung. Des Weiteren sorgten die Mitgliedstaaten dafür, dass zusätzliche Mittel für die Verbesserung der informellen oder formellen nationalen Verweisungsmechanismen[125] oder für die Einrichtung spezialisierter Unterkünfte für Opfer von Menschenhandel, einschließlich spezialisierter Unterkünfte für Männer[126], bereitgestellt wurden. Schließlich haben mehrere Mitgliedstaaten den Rechtsbeistand für Opfer im Hinblick auf Entschädigungen gestärkt und Broschüren und Leitlinien erstellt.[127] Mehrere Mitgliedstaaten[128] gewährten Opfern von Menschenhandel eine Entschädigung in Höhe von 250 bis 65 000 EUR für Körperverletzungen, Sachschäden, einschließlich unbezahlter Löhne, und immaterielle Schäden.

Auch Organisationen der Zivilgesellschaft boten potenziellen Opfern des Menschenhandels unterschiedliche Möglichkeiten der Rechtsberatung, Schutz, Unterkünfte sowie medizinische, psychologische und psychiatrische Hilfe und Bildungsmaßnahmen an.

3.5. Internationale Dimension

Partnerschaften mit Drittländern und internationalen Organisationen sind unerlässlich, um grenzüberschreitende kriminelle Netzwerke, die Menschenhandel betreiben, zu bekämpfen. Im Rahmen solcher Partnerschaften lassen sich gemeinsame Herausforderungen und Lösungen ermitteln, die eine engere Zusammenarbeit und abgestimmte Maßnahmen erfordern. Bei 54 % der Opfer in der EU handelt es sich um Drittstaatsangehörige, eine Trendwende gegenüber den Vorjahren. Im Jahr 2022 lag der Anteil der Opfer aus Drittstaaten bei 63 %. Dieser Anstieg dürfte mit der Zunahme der Fälle, bei denen es um Migranten als Opfer von Menschenhandel geht, mit

[122] Beitrag der EUAA.
[123] Frontex organisierte Treffen mit UBER, Airbnb und Eisenbahnverbänden.
[124] Österreich, Lettland, Polen, Rumänien und die Niederlande.
[125] Finnland.
[126] Bulgarien, Kroatien, Dänemark, Frankreich, Irland, Lettland, Ungarn, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien.
[127] Belgien, Irland, Österreich, Ungarn.
[128] Belgien, Niederlande, Slowakei, Italien, Rumänien, Finnland.

Migrationsströmen und/oder mit einer aufgrund des gestiegenen Bewusstseins für Menschenhandel verbesserten Erkennung von Migranten, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, und der gestiegenen Zahl an Ermittlungen zusammenhängen.

Im Berichtszeitraum wurde die externe Dimension weiter gestärkt: Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels wurden in Maßnahmen gegen die Schleuserkriminalität, in den Erweiterungsprozess mit Bewerberländern und möglichen Bewerberländern sowie in die Menschenrechts-, Sicherheits- und Migrationsdialoge mit Drittländern integriert und im Rahmen mehrerer außenpolitischer Instrumente und der operativen Zusammenarbeit mit Partnerländern berücksichtigt.

Die internationale Dimension stand auch im Mittelpunkt der halbjährlichen Sitzungen des EU-Netzes der nationalen Koordinatoren und Berichterstatter, die am 25. und 26. April 2023[129] sowie am 2. und 3. Dezember 2024[130] stattfanden. Als Folgemaßnahme zu den Beratungen vom 25. und 26. April 2023 führt das Europäische Migrationsnetzwerk eine Studie durch, um die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Drittländern zu analysieren. Im Mittelpunkt der Zusammenkunft vom 2. und 3. Dezember 2024, in deren Rahmen auch eine gemeinsame Sitzung mit der EU-Plattform der Zivilgesellschaft für die Bekämpfung des Menschenhandels abgehalten wurde, stand der Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Migration, einschließlich der Schleusung von Migranten. Eine Sitzung war der Prävention und dem Schutz von Menschen gewidmet, die vor der militärischen Aggression gegen die Ukraine fliehen.

Menschenhandel ist eng mit der **Schleuserkriminalität** verbunden, da Migranten oder ihre Familien häufig in Schuldknechtschaft geraten, um die Schleuser zu bezahlen, was zu Ausbeutung führt. Migranten können auch zum Zwecke der Ausbeutung geschleust werden. Daher müssen die gesetzgeberischen, operativen und finanziellen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität zusammen mit der Bekämpfung des Menschenhandels im Kontext der irregulären Migration angegangen werden.[131] Die operativen EMPACT-Maßnahmen zur Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel sehen die Beteiligung mehrerer Drittländer vor[132] und umfassen Maßnahmen, die auf einige der nicht zur EU gehörenden Herkunftsregionen und -länder gerichtet sind, aus denen besonders viele der in der EU erfassten Opfer und Menschenhändler stammen.

Darüber hinaus hat die Kommission am 28. November 2023 das Paket zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität vorgelegt, das aus einem Vorschlag für eine neue Richtlinie zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union[133], einem

[129] Meeting of the EU Network of National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms against trafficking in human beings – Europäische Kommission (europa.eu).
[130] EU Network of National Coordinators and Rapporteurs and EU Civil Society Platform join efforts against trafficking in human beings - European Commission.
[131] Im Bericht des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung von Europol (EMSC) von 2024 sind die jüngsten Entwicklungen in Bezug auf Schleuserkriminalität und Menschenhandel sowie auf die derzeitige Kriminalitätslandschaft aufgeführt. Tackling threats addressing challenges - _Europol's_response_to_migrant_smuggling_and_trafficking_in_human_beings_in_2023_and_onwards.pdf.
[132] Marokko, Tunesien, Gambia, West- und Zentralafrika, Türkei, Westbalkan, Albanien, Moldau, Pakistan.
[133] Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein-

Vorschlag für eine Verordnung zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels[134] sowie einem Aufruf zum Handeln im Hinblick auf eine globale Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität besteht. Der Vorschlag für eine Richtlinie sieht einen erschwerenden Umstand bei Schleuserstraftaten vor, die Ausbeutung umfassten oder zur Ausbeutung führten. Mit dem Vorschlag für eine Verordnung wird das Europäische Zentrum für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität innerhalb von Europol gestärkt, um weitere Kapazitäten für grenzüberschreitende Ermittlungen sowohl in Bezug auf die Schleusung von Migranten als auch im Bereich des Menschenhandels aufzubauen. Ziel dieser Stärkung ist es, die behördenübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern, die Koordinierung auf EU-Ebene durch die Festlegung spezifischer strategischer Aufgaben zu verstärken, den Informationsaustausch mit der Agentur zu optimieren, die Ressourcen der Mitgliedstaaten zur Verhütung und Bekämpfung dieser Straftaten aufzustocken und die Unterstützung von Europol durch operative Taskforces und Einsätze zur operativen Unterstützung auszubauen. Die Vorschläge werden derzeit von den gesetzgebenden Organen erörtert.

Angesichts des außergewöhnlich hohen Risikos des Menschenhandels seit Beginn des groß angelegten Angriffskriegs Russlands gegen die **Ukraine** am 24. Februar 2022 hat der EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels einen **gemeinsamen Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels**[135] entwickelt. Die Umsetzung des Plans trug dazu bei, diese Straftat zu verhindern und die Zahl der bestätigten Fälle von Menschenhandel niedrig zu halten. Die raschen und wirksamen Notfallmaßnahmen waren Anlass für eine Änderung des Artikels 19 der geänderten Richtlinie, der Notfallpläne zur Prävention der Bedrohung durch Menschenhandel bei schwerwiegenden Krisensituationen vorsieht. Die Gefährdung von Personen, die vor dem Angriffskrieg fliehen, wurde auch durch die Aktivierung der **Richtlinie über den vorübergehenden Schutz** erheblich verringert, mit der sofortiger Schutz und der Zugang zu Rechten in der EU gewährt wird.[136] Auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschloss der Rat, die Maßnahme bis März 2026 zu verlängern.[137]

Im Jahr 2022 bildeten ukrainische Staatsangehörige die zweitgrößte Gruppe der in der EU registrierten Opfer von Menschenhandel, die nicht aus der EU stammten (421 Opfer). 85 % der Betroffenen wurden als Arbeitskräfte ausgebeutet, 13 % wurden sexuell ausgebeutet. Die Mitgliedstaaten und Europol bestätigten, dass die Ermittlungen im Zusammenhang mit diesen ukrainischen Opfern bereits vor Beginn des groß angelegten Angriffskriegs in der EU eingeleitet worden waren und/oder Opfer betreffen, die sich bereits in der EU aufhielten. Gleichwohl wird hierdurch bestätigt, dass das Risiko des Menschenhandels für ukrainische Staatsangehörige, einschließlich derjenigen, die vor dem groß angelegten

---

und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union (COM(2023) 755 final) EUR-Lex – 52023PC0755 – DE – EUR-Lex (europa.eu).

[134] Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung solcher Straftaten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 EUR-Lex – 52023PC0754 – DE – EUR-Lex (europa.eu).

[135] An Anti-Trafficking Plan to protect people fleeing the war in Ukraine – Europäische Kommission (europa.eu).

[136] Aufenthaltsrechte, Zugang zum Arbeitsmarkt, Unterbringung, Sozialhilfe und sonstige Unterstützung.

[137] Flüchtlinge aus der Ukraine: Rat verlängert vorübergehenden Schutz bis März 2026 – Consilium (europa.eu).

Angriffskrieg fliehen, nach wie vor hoch ist, von Europol mit Unterstützung der Ukraine genau überwacht werden muss und die kontinuierliche Umsetzung des gemeinsamen Plans zur Bekämpfung des Menschenhandels erfordert.

Die operative grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der Ukraine wurde mit Unterstützung der EU-Agenturen bereits verbessert. Im Jahr 2024 nimmt die Ukraine an 19 EMPACT-Aktionen teil. Im Jahr 2023 koordinierte Europol einen dreitägigen Hackathon, der sich gegen kriminelle Aktivitäten im Internet richtete, denen ukrainische Menschen zum Opfern fielen, und im März 2024 richteten elf Länder eine von Europol koordinierte operative Taskforce zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung ukrainischer Frauen und Mädchen in der EU ein. Im Mai 2024 unterstützte Europol die spanische Nationalpolizei bei der Zerschlagung einer kriminellen Gruppe, die in den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verwickelt war. Die Verdächtigen lockten ukrainische Opfer mit dem Versprechen an, ihnen Schutz, finanzielle Unterstützung und Arbeit zu verschaffen.

Während des Berichtszeitraums setzte die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst **die Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Herkunfts- und Transitländern von Opfern und Menschenhändlern**[138] fort, indem sie sich an operativen Maßnahmen, politischen Dialogen und gezielten Finanzierungen beteiligte. Die EU-Agenturen waren in den Bereichen Kapazitätsaufbau, operative Zusammenarbeit und technische Unterstützung in Partnerländern aktiv.

Im Rahmen des IPA III förderte die EU im Westbalkan ein regionales Programm mit Auswirkungen auf die Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleuserkriminalität mit Mitteln in Höhe von 36 Mio. EUR. Im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) 2021-2022 vergab die EU weitere rund 84 Mio. EUR, um gegen die zunehmende Beteiligung krimineller Organisationen an irregulärer Migration vorzugehen, die insbesondere in der Nachbarschaft der EU zu einer wachsenden Bedrohung durch Menschenhandel entlang der Migrationsrouten führt.

Im Rahmen des EU-Treuhandfonds für Afrika finanzierte die EU zwischen 2019 und Juli 2024 mit 15 Mio. EUR ein regionales Programm zur Unterstützung nordafrikanischer Länder bei der Zerschlagung organisierter krimineller Netzwerke, die an Schleuserkriminalität und Menschenhandel beteiligt sind.

Am Horn von Afrika unterstützt das NDICI derzeit zwei große regionale Projekte zur Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität, das Projekt für ein besseres Migrationsmanagement (BMM) zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Grenzschutz-/Einwanderungsbeamten und Anbietern von Schutzdiensten. Ein weiteres im Rahmen von NDICI finanziertes Programm (5 Mio. EUR), das Regionale Operationszentrum in Khartum (ROCK), ging 2022 in die zweite Phase. Mithilfe dieses Programms soll die Zahl der Fälle von Menschenhandel und Schleuserkriminalität in Ostafrika gesenkt und der Opferschutz verbessert werden. Am 7. Mai 2024 veröffentlichte die Kommission eine neue Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, in der auch die Bekämpfung des Menschenhandels als Ziel genannt wird und die einen Betrag von 15 Mio. EUR für die Einrichtung von Projekten im Rahmen

[138] Lateinamerika, Nigeria, China, Pakistan, Marokko, Bangladesch, Westbalkan, Türkei usw.

gemeinsamer operativer Partnerschaften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität in Drittländern vorsieht.[139]

Westafrika ist nach wie vor eine zentrale Herkunfts- und Transitregion für Migranten, die irregulär über die zentrale Mittelmeerroute und die westliche Mittelmeerroute/Atlantikroute in die EU reisen. Die EU unterstützt gemeinsame operative Partnerschaften, um die Eigenverantwortung, die Wirkung und die langfristige Nachhaltigkeit der Bemühungen unserer Partner in Côte d'Ivoire, Guinea, Mauretanien und Gambia zu erhöhen (hauptsächlich im Rahmen des ISF finanziert). Am 7. März 2024 hat die EU eine Migrationspartnerschaft und einen Dialog mit Mauretanien eingeleitet, in denen auch Menschenhandel und Schleuserkriminalität berücksichtigt werden. Zudem stellen kriminelle Aktivitäten, die sich auf Entwicklung und Sicherheit auswirken – besonders in den am stärksten betroffenen Ländern – ein ernstes Risiko dar und bedrohen die Regierungsführung und Stabilität der gesamten Region und darüber hinaus. In diesem Zusammenhang spielen Menschenhandel und Schleuserkriminalität eine zentrale Rolle in Sicherheitsprogrammen in Senegal, Gambia und Mauretanien.

In Asien lief die erfolgreiche Initiative „Global Action to Prevent and Address Trafficking in Persons and the Smuggling of Migrants – Asia and the Middle East – GLO.ACT" im März 2024 aus. Eine der Komponenten des vom UNODC durchgeführten Programms „PROTECT" zur Verbesserung des Migrationsmanagements und des Schutzes von Migranten in ausgewählten Ländern entlang der Seidenstraße baut auf den Erfolgen und Erkenntnissen von GLO.ACT auf und stellt die Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleuserkriminalität in Afghanistan, Pakistan und Irak in den Fokus.

In Lateinamerika und der Karibik unterstützt die EU seit 2020 das EUROFRONT-Programm. Die Komponente zum Thema „Menschenhandel und Schleuserkriminalität" betrifft vier Grenzübergänge in sieben Ländern Südamerikas. Ziel ist es, in naher Zukunft die nationalen Aktionspläne umzusetzen, die sich aus den bestehenden binationalen und regionalen Mechanismen unter anderem in Paraguay, Brasilien oder Ecuador ergeben haben. Die EU unterstützt ferner das Europäische/Lateinamerikanische Hilfsprogramm gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität „EL PAcCTO" sowie dessen auf den Kampf gegen Menschenhandel und Schleuserkriminalität spezialisierten Netze für die polizeiliche Zusammenarbeit.

Auf der globalen Ebene wird im Rahmen von NDICI (5 Mio. EUR) das Projekt zur Förderung von Maßnahmen und Zusammenarbeit zwischen Ländern auf globaler Ebene bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität (Promoting Action and Cooperation among countries at global level against Trafficking in Human Beings and the Smuggling of Migrants, PACTS) auf den Weg gebracht. Durch PACTS wird die Süd-Süd-Kooperation gestärkt und der Einbeziehung von Überlebenden besonderes Augenmerk geschenkt.

[139] ISF-2024-TF2-AG-COP Vorlage für die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, aktualisierte Fassung (in englischer Sprache) (europa.eu).

Darüber hinaus arbeitete die EU weiterhin eng mit einschlägigen **internationalen und regionalen Organisationen**[140] unter anderem im Rahmen der Interinstitutionellen Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (ICAT) zusammen. Zudem setzte sie ihre Zusammenarbeit mit dem Europarat und seiner Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) weiter fort.

Auf nationaler Ebene haben die Mitgliedstaaten einen Beitrag zur Stärkung der Beziehungen zu Drittländern und internationalen Organisationen geleistet, unter anderem durch Sensibilisierungskampagnen, Schulungsmaßnahmen (einschließlich Schulungen für Konsularbedienstete), die operative Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren, technische Hilfe und gezielte Finanzierungen.[141] So hat Italien beispielsweise bilaterale Abkommen oder Protokolle mit Herkunfts- oder Transitländern von Opfern des Menschenhandels – konkret mit Nigeria, Libyen und Ägypten – geschlossen, um den direkten Informationsaustausch zu erleichtern. Das Büro des nationalen Berichterstatters in Portugal hat gemeinsam mit den tunesischen Behörden im Zeitraum 2021-2023 Schulungen entwickelt.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Komplexität des Menschenhandels erfordert nach wie vor eine **umfassende Reaktion**, die die Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, angemessene Kapazitäten und Ressourcen und einen gut funktionierenden Koordinierungsmechanismus voraussetzt.

Mit Blick auf angemessene rechtliche, operative und politische Reaktionen **hat die EU ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels verstärkt**. Die EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels bildet einen soliden Rahmen mit konkreten Maßnahmen, die bereits umgesetzt wurden oder noch laufen. Durch die geänderte Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels wird die rechtliche Reaktion auf die Straftat durch die Einführung neuer Formen von Ausbeutung, strengerer Strafen, verschärfter Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (auch im Internet) sowie strengerer Bestimmungen über die Unterstützung und den Schutz der Opfer weiter gestärkt. Darüber hinaus wurde der Rechtsrahmen im Berichtszeitraum auch durch zahlreiche andere neue EU-Rechtsvorschriften und -Instrumente erheblich gestärkt.

Auf nationaler Ebene haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Koordinierung und Intensivierung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ergriffen, unter anderem durch neue oder aktualisierte nationale Aktionspläne und Strategien, die zu einem umfassenden Ansatz bei der Bekämpfung der Straftat beitragen.

Trotz der in Bezug auf den rechtlichen, politischen und operativen Rahmen erzielten Fortschritte ist die Zahl der erfassten Opfer von Menschenhandel gestiegen, und einige der bekannten Herausforderungen bestehen nach wie vor; gleichzeitig entstehen neue Herausforderungen, etwa durch **neue Formen der Ausbeutung**. Darüber hinaus wurden **Veränderungen bei den Trends** beobachtet, etwa eine Zunahme der Ausbeutung der

[140] Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), die Internationale Organisation für Migration (IOM), das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

[141] Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Spanien und Ungarn.

Arbeitskraft und der Zwangskriminalität (Trends, die sich auch weltweit bestätigt haben[142]) sowie Veränderungen bei der Staatsangehörigkeit der Opfer, wobei die meisten Opfer von Menschenhandel Nicht-EU-Bürger sind. Diese Herausforderungen erfordern eine sofortige Reaktion, um das Geschäftsmodell der Menschenhändler zu zerschlagen. Die **bedrohlichsten kriminellen Netze** sind in den Menschenhandel verwickelt und erzielen durch den Menschenhandel, der oftmals mit **anderen kriminellen Aktivitäten** verbunden ist, **enorme Gewinne**. Die **Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen** ist im Vergleich zur Zahl der Verdächtigen **nach wie vor gering**, wobei die **verhängten Strafen** aufgrund der Verfolgung von anderen Straftaten als dem Menschenhandel häufig milder ausfallen. Die Beweiserhebung ist zeit- und ressourcenintensiv und stützt sich oftmals ausschließlich auf Aussagen der Opfer. Die zunehmende Verlagerung auf die **Online-Dimension** bleibt eine Herausforderung, die durch künstliche Intelligenz künftig noch ernster werden könnte.

Die EU-Plattform für die Bekämpfung des Menschenhandels wird die Umsetzung der Strategie und der Rechtsvorschriften, beim Austausch bewährter Verfahren, bei der Förderung des Dialogs zwischen einschlägigen Fachkräften und bei der Entwicklung eines besseren Verständnisses bestimmter Konzepte, Definitionen und Anforderungen unterstützen.

Aufbauend auf der derzeitigen Strategie wird eine neue EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Bewältigung neuer Herausforderungen über das Jahr 2025 hinaus beitragen. Diese neue Strategie wird das Gegenstück auf EU-Ebene zu den nationalen Plänen zur Bekämpfung des Menschenhandels sein, die die Mitgliedstaaten gemäß der geänderten Richtlinie bis zum 15. Juli 2028 verabschieden müssen. Die EU-Strategie wird dazu beitragen, die Prioritäten von Prävention bis hin zu Verurteilung nach einem opferorientierten Ansatz kohärent auszurichten – innerhalb der EU, mit Partnern außerhalb der EU und auf globaler Ebene.

[142] 2024 Global Report on Trafficking in Persons.