

EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025

Zusammenfassung und Einschätzung des

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

Berlin, 02.06.2021



EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025

Am 14.04. legte die Europäische Kommission ihre neue Strategie zur Bekämpfung von Menschenhandel für den Zeitraum von 2021 bis 2025 vor. Die Strategie zielt darauf ab, Menschenhandel zu verhindern, Menschenhändler*innen und Schleuser*innen zur Rechenschaft zu ziehen und die Rechte der Betroffenen von Menschenhandel zu stärken. Allein zwischen 2017 und 2018 wurden mehr als 14.000 Menschen als Betroffene von Menschenhandel innerhalb der EU identifiziert. Prognosen deuten darauf hin, dass die Covid-19-Krise die bereits prekäre Lage der Betroffenen von Menschenhandel in Europa zusätzlich verstärken wird. Außerdem verlegen die Menschenhändler*innen ihre Aktivitäten zunehmend ins Digitale, die so noch schwerer aufzudecken sind. Die EU-Kommission erneuert ihre Strategie in einer Zeit, in der es besonders wichtig ist, dass Menschenhandel als gravierende Menschenrechtsverletzung wahrgenommen wird und Staaten mithin verpflichtet sind, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, Menschen davor zu schützen, Betroffene zu unterstützen und ihre Rechte zu garantieren.

Durch die Strategie sollen Rechtsvorschriften, politische Handlungsrahmen und finanzielle Mittel mobilisiert werden, um die Prävention von Menschenhandel, den Schutz der Betroffenen und eine konsequente Strafverfolgung und Verurteilung der Täter*innen zu erreichen. Im Strategiepapier werden dafür eine Reihe von Maßnahmen benannt, so beispielsweise der Austausch von Best-Practice-Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten und die verbesserte grenzüberschreitende Kooperation zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden. Die Strategie stützt sich dabei maßgeblich auf die [EU-Richtlinie](#) zur Bekämpfung von Menschenhandel.

Folgende Schwerpunkte können der Strategie entnommen werden:

1. **Vollständige Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Menschenhandel.** Die Richtlinie soll durch eine entsprechende Studie auf ihre Wirkung und Aktualität evaluiert werden und ggf. auf Basis neu gewonnener Erkenntnisse angepasst werden. Die Mitgliedsstaaten (MS) sollen weiterhin die volle Unterstützung der Kommission bei der Umsetzung der EU-Richtlinie erhalten, u.a. durch finanzielle Mittel. Die Kommission möchte dabei auch von ihren Befugnissen Gebrauch machen, z.B. bei Vertragsverletzungen. Zudem soll eine angemessene Finanzierung zur Bekämpfung von Menschenhandel innerhalb und außerhalb der EU sichergestellt werden.
2. **Reduzierung der Nachfrage, die Menschenhandel fördert.** Die Strategie zielt darauf ab, die vielen unterschiedlichen rechtlichen Ausgangslagen innerhalb der EU zu harmonisieren und wenn nötig, die Möglichkeit zu prüfen, Mindestvorschriften in der EU einzuführen, um die Inanspruchnahme von Diensten, die von Betroffenen von Menschenhandel erbracht werden, unter Strafe zu stellen. Außerdem soll in Kooperation mit nationalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen der MS eine Präventions- und Sensibilisierungskampagne durchgeführt werden, die besonders auf die Sektoren mit hohem Risiko für Menschenhandel abzielen soll, um Betroffene von Menschenhandel früher zu erkennen und Straftaten besser zu verhindern. Außerdem möchte die Kommission die Wirksamkeit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber prüfen und ggf. einschlägige Rechtsvorschriften zur Unternehmensführung vorschlagen, um die Verantwortlichkeiten von Unternehmen zu klären und langfristig nachhaltiges und verantwortungsbewusstes unternehmerisches Handeln zu fördern. Zudem sollen



Leitlinien für Sorgfaltspflichten bei Zwangsarbeit bereitgestellt werden, um nachhaltig gegen Zwangsarbeit vorzugehen.

- 3. Zerschlagung des kriminellen Geschäftsmodells des Menschenhandels, online und offline.** Die EU-Kommission möchte den Ausbau und die Verbesserung der Datenaufzeichnung und -erfassung zwischen den EU-Staaten zum Thema Menschenhandel vorantreiben, um verlässliche und vergleichbare Informationen für angepasste Maßnahmen zu gewährleisten. Sie möchte außerdem die Koordinierung der Strafverfolgungsbehörden in grenzüberschreitenden und internationalen Fällen verbessern und koordinierte Reaktionen mehrerer Akteure unterstützen, u.a. durch die Finanzierung von Simulationsübungen. Die Kommission will zudem die systematische Schulung von Strafverfolgungs- und Justizbediensteten zur Aufdeckung und Bekämpfung des Menschenhandels fördern. Die Strafverfolgung und die juristische Zusammenarbeit der MS soll durch konkrete operative Projekte im Rahmen des Inneren Sicherheitsfonds (ISF) verbessert werden. Die EU-Kommission möchte in den Dialog Internet- und Technologieunternehmen treten, um die Nutzung von Online-Plattformen für die Anwerbung und Ausbeutung von Betroffenen einzuschränken und den Austausch über Best Practice Beispiele mit Hilfe von EU-Agenturen unterstützen.
- 4. Schutz, Unterstützung und Empowerment der Betroffenen, besonders von Frauen und Kindern.** Durch die Strategie sollen Maßnahmen zur frühzeitigen Identifizierung Betroffener von Menschenhandel umgesetzt werden und diese sollen weitere Unterstützung und Schutz erhalten. Weiter sollen Programme zur Befähigung der Betroffenen und zur Förderung ihrer Reintegration verbessert werden. Die Kommission beabsichtigt darüber hinaus auch geschlechtsspezifische und kindgerechte Schulungen zu finanzieren, um Polizei, Sozialarbeiter*innen, Grenzschutzbeamt*innen oder medizinisches Personal dabei zu unterstützen, Betroffene von MH frühzeitig zu erkennen. Es soll außerdem eine gezielte finanzielle Unterstützung von spezialisierten Unterkünften für die Betroffene von Menschenhandel und speziellen Einrichtungen für betroffene Frauen und Kinder von Menschenhandel über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und den ISF ermöglicht werden. Zudem soll die Zusammenarbeit im Hinblick auf einen europäischen Verweismechanismus ausgebaut werden und die Finanzierung von NGOs und Migrant Resource Centers (MRCs) zur Unterstützung der Betroffenen, einschließlich ihrer psychosozialen Betreuung, unter Berücksichtigung der geschlechts- und kinderspezifischen Bedürfnisse in Nicht-EU-Partnerländern sichergestellt werden. Die Kommission will zusätzlich die Partnerschaften mit Nicht-EU-Ländern vertiefen, um sicherzustellen, dass die Rechte der Betroffenen in allen Schritten möglicher Rückführungsprozesse gewährleistet sind und dass sie nach der Rückkehr spezifische Unterstützung und Schutz erhalten, einschließlich besonderer Schutzmaßnahmen für Kinder.
- 5. Internationale Kooperation und Zusammenarbeit stärken.** Die Kommission erkennt an, dass internationale Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Partnern entscheidend für die Bekämpfung von Menschenhandel in Europa ist. Sie beabsichtigt dafür eine Vielzahl außerpolitischer Instrumente und die operative Zusammenarbeit anzuwenden, um Menschenhandel in den Herkunfts- und Transitländern zu bekämpfen. Hierfür sollen spezielle Menschenrechts- und Sicherheitsdialoge sowie eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Europarat anvisiert werden.



Die Kommission will zusätzlich die EU-Delegationen in den Partnerländern durch regelmäßige und gezielte Kommunikation, Maßnahmen und einem verstärkten Informationsaustausch unterstützen. Außerdem soll der neue EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migrant*innen dazu beitragen, die Geschäfte von Menschenhändler*innen zur Schleusung von Betroffenen von Menschenhandel und zur Arbeitsausbeutung nach Europa zu zerschlagen.

Die Kommission verpflichtet sich, die Umsetzung dieser Strategie systematisch zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten, auch an das Europäische Parlament und den Rat.

Einschätzung der EU-Strategie aus Sicht des KOK

Die neue EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2021-2025) wurde inmitten anhaltender Maßnahmen zur Eindämmung der Corona Pandemie, veröffentlicht. Das Erneuern dieser Strategie setzt ein wichtiges Zeichen in einer Zeit, in der die Situation für vulnerable Menschen, zu denen Betroffene von Menschenhandel zählen, noch prekärer und Ausbeutung begünstigt wird.

Der KOK begrüßt, dass die EU-Kommission mit der Strategie ihr Engagement im Kampf gegen Menschenhandel festschreibt und noch einmal bekräftigt.

Die Strategie setzt erneut einen Schwerpunkt bei der Strafverfolgung des Menschenhandels.

Der KOK befürwortet das strategische Ziel im Bereich der Strafverfolgung, systematisch Schulungen und die Entwicklung von Handlungsleitfäden für Strafverfolgungsbehörden voranzubringen, denn die Sensibilisierung und Schulung von Strafverfolgungsbehörden ist essentiell für die Identifizierung von und den Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel.

In der Strategie wird eine Überarbeitung der Menschenhandelsrichtlinie erwogen, sofern eine geplante Evaluierung derselben, entsprechende Missstände aufdeckt (2011/36/EU). Im Rahmen dieser Evaluierung will die Kommission zudem eine Bewertung von EU-Mindestvorschriften vornehmen, die die Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Betroffenen von Menschenhandel unter Strafe stellen könnte. Der KOK begrüßt die Evaluierung der Menschenhandelsrichtlinie in Bezug auf ihre Effektivität und Umsetzung. Ob neue Regeln in Bezug auf die Kriminalisierung der wissentlichen Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Betroffenen von Menschenhandel wirklich effektiv zur Bekämpfung von Menschenhandel beitragen würden, bezweifelt der KOK dagegen. Hier ist zu erwarten, dass es zu großen Herausforderungen bei Ermittlungen und dem Nachweis des Vorsatzes sowie der Ausbeutungssituation kommen würde.

Aus Sicht des KOK besteht eine wesentliche Herausforderung vor allem darin, dass die Richtlinie an vielen Stellen nicht ausreichend umgesetzt ist. In Deutschland wurden zwar die Regelungen zu weiteren Ausbeutungsformen durch die neuen strafrechtlichen Tatbestände umgesetzt, aber nicht die Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und insbesondere des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive. Gerade die Umsetzung dieser Bestimmungen wäre allerdings wichtig für eine Veränderung der Situation von Betroffenen nicht nur in Deutschland. Die Kommission erklärt in dem Strategiepapier zwar, dass sie die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Umsetzung der Richtlinie unterstützt, u. a. durch gezielte Finanzierung, insbesondere im Hinblick auf geschlechtsspezifische und



kindersensible Aspekte. Wünschenswert wäre an dieser Stelle aber insbesondere eine klarere Schwerpunktsetzung bei den Bestimmungen zu den Rechten der Betroffenen und zur Stärkung der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten.

Weiterhin ist die Kooperation der Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung von Täter*innen auch mit Unterstützung von z.B. EU-Agenturen ein Schwerpunkt der Strategie. Hier wird insbesondere auf eine bessere Erfassung und Übermittlung von Daten und Informationen abgestellt. Nicht erwähnt sind dabei aber Datenschutzmaßnahmen, die jedoch immer Hand in Hand mit mehr Datenerfassung und -übermittlung gehen müssen. Denn diese Maßnahmen bergen großes Missbrauchspotential und könnten zulasten der Privatsphäre und des Schutzes der Betroffenen gehen. Mit Bezug auf die Datensicherung wäre auch das neuerliche Unterstreichen der Notwendigkeit der Einrichtung nationaler, eigenständiger Berichterstattungsstellen oder vergleichbarer Mechanismen wünschenswert gewesen, die durch die Menschenhandelsrichtlinie vorgesehen werden, aber von einigen Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, noch nicht umgesetzt sind.

Auch die zunehmende Verlagerung von strafbaren Handlungen in das Internet, unter anderem befördert durch Maßnahmen zur Einhegung der Corona-Pandemie, werden in der Strategie aufgegriffen. Der digitale Raum, so die Analyse der EU, wird zusehends zum Ort der Anwerbung, der Organisation von Transport und Unterbringung und bietet Kriminellen die Möglichkeit für unterschiedliche Ausbeutungsformen, sei es der Handel mit Kindern oder Organhandel. Die Kommission strebt vor diesem Hintergrund die Zusammenarbeit mit relevanten Internet- und Technikunternehmen an und beabsichtigt Mitgliedstaaten bei einem solchen Austausch zu unterstützen, um so die Nutzung von Internetplattformen für Anwerbung und Ausbeutung von Betroffenen zu reduzieren. Akteure des Strafverfahrens sollen in Zukunft auch in Bezug auf die Rolle und Nutzung des Internets sowie von Social Media geschult werden. Zudem kann Europol verstärkt dabei unterstützen, Inhalte im Internet aufzudecken, die von Täter*innen genutzt werden. Dieser Fokus auf die kritische Rolle des Internets erscheint richtig und zeitgemäß, da diese Tendenz auch nach der Corona-Pandemie bestehen bleiben wird und hier viele neue Herausforderungen und Probleme entstehen werden. Auch an dieser Stelle müssen aber Datenschutzmaßnahmen mitbedacht werden, denn auch diese Maßnahmen bergen großes Missbrauchspotential. Schließlich werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine schützende Umgebung für Betroffene von Menschenhandel zu schaffen, etwa um sich an Strafverfolgungsbehörden wenden zu können, ohne sekundäre Viktimisierung, Stigmatisierung, Vergeltung oder eigene Strafverfolgung befürchten zu müssen. An dieser Stelle wird das Non-Punishment Prinzip benannt und die aktuelle Entscheidung des EGMR vom 16.02.2021 (V.C.L. and A.N. v. UK) dazu zitiert. Das Non-Punishment Prinzip nach Art. 8 der Richtlinie 2011/36/EU besagt, dass Mitgliedstaaten im Einklang mit den Grundsätzen ihrer Rechtsordnung die Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis haben, Betroffene des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an strafbare Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten des Art. 2 der Richtlinie 2011/36/EU (§§ 232 ff. StGB in Deutschland) ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen. In Deutschland wurde dies im § 154c Abs. 2 StPO eingefügt. Der KOK begrüßt das Aufgreifen des Non-Punishment Prinzips, da es nach wie vor zu selten angewendet wird, ist aber auch der Meinung, es hätte stärkere Bekräftigung erfahren müssen, da es in der Praxis vielfach nicht zur Anwendung kommt.



Auch Herausforderungen von Nicht-EU-Bürger*innen in Bezug auf ihren Aufenthalt und Dublin-Überstellungen werden benannt. Mitgliedstaaten sollen bei Dublin-Überstellungen von Betroffenen ihre besondere Situation bedenken, denn durch eine Überstellung in das Land des ersten Grenzübertritts können sie für die Täter*innen wieder erreichbar sein und so erneut dem Risiko einer Ausbeutung ausgesetzt werden. Die Strategie benennt an dieser Stelle die Bedeutung von sicheren und adäquaten Unterkünften und geht auf die Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen ein. Auch bei der Ausstellung soll die besondere Situation von Betroffenen mitbedacht werden, die Kommission stellt aber auch fest, dass nach derzeitigem EU-Recht die Vergabe von Aufenthaltsgenehmigungen abhängig von der Kooperation im Strafverfahren gemacht werden kann. Insgesamt werden der Schutz, die Unterstützung und das Empowerment von Betroffenen zwar thematisiert, allerdings fehlt es an konkreten Maßnahmen, wie die Mitgliedstaaten hier konkret unterstützt und in die Pflicht genommen werden sollen.

Kritisch sieht der KOK die engen Bezugnahmen auf den Migrationspakt von September 2020. Letzterer trägt zur massiven Entrechtung von Schutzsuchenden bei. Inwiefern das aber praktisch eine Verbesserung der Situation von Betroffenen von Menschenhandel bedeuten würde, ist mehr als fraglich. Vielmehr würde ihre Identifizierung durch das Hotspot-System und beschleunigte Grenzverfahren weiter erschwert.

Positiv fällt auf, dass Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung intensiver aufgegriffen wurde. Hier unterstreicht die Kommission die Bedeutung eines legislativen Aktes zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten in Lieferketten.

Es ist eine verpasste Chance, dass sich die Strategie nicht ausführlicher mit den Rechten von Saisonarbeiter*innen, Beschäftigten des Baugewerbes, der Gastronomie oder der fleischverarbeitenden Industrie auseinandersetzt. Auch wäre es aus Sicht des KOK wünschenswert gewesen, die Strategie würde die Situation von Beschäftigten in haushaltsnahen Dienstleistungen deutlicher in den Blick nehmen, da insbesondere hier die in der Strategie oft genannten Inspektionen und Kontrollen schwer durchzuführen sind, weshalb die Identifizierung dieser Betroffenenengruppe zusätzlich erschwert ist. Hier hätten zusätzlich Maßnahmen zu Entsendeorganisationen benannt werden können.

Andere Ausbeutungsformen z.B. Ausbeutung von strafbaren Handlungen oder irregulärer Organhandel finden kaum Erwähnung. In diesen Bereichen werden, zumindest in Deutschland, kaum Betroffene durch Behörden identifiziert und es kommt kaum zu Strafverfahren, obwohl die Fälle in der Praxis durchaus vorkommen. Konkrete Maßnahmen zur besseren Bekämpfung dieser Ausbeutungsformen und dem Schutz der Betroffenen in der Strategie wünschenswert gewesen.

Die Rolle der Zivilgesellschaft wird in der Richtlinie nur marginal angesprochen. Es scheint als würde sie vornehmlich auf eine Rolle als humanitärer Dienstleister reduziert. Gerade in Zeiten von zunehmender Einschränkung der Handlungsspielräume für NGOs und nach der Corona-Pandemie wahrscheinlichen Sparmaßnahmen in staatlichen Sozialbudgets wäre es wichtig gewesen, auf die Notwendigkeit der Zivilgesellschaft als Kooperationspartner und wichtiger Baustein in der Bekämpfung des Menschenhandels und der Unterstützung Betroffener hinzuweisen. Die Aufforderung zur Unterstützung und Stärkung der Zivilgesellschaft durch die Strategie, die Kommission und die Mitgliedstaaten fehlt.

