



Europäischer Wirtschafts-  
und Sozialausschuss

# STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

## Bekämpfung des Menschenhandels

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021– 2025  
[COM(2021) 171 final]

**SOC/693**

Berichterstatter: **Carlos Manuel TRINDADE**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**DE**

[www.eesc.europa.eu/facebook](https://www.eesc.europa.eu/facebook) [www.eesc.europa.eu/twitter](https://www.eesc.europa.eu/twitter) [www.eesc.europa.eu/linkedin](https://www.eesc.europa.eu/linkedin) [www.eesc.europa.eu/instagram](https://www.eesc.europa.eu/instagram)

Befassung	Europäische Kommission, 31/05/2021		
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union		
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe	Beschäftigung,	Sozialfragen,
	Unionsbürgerschaft		
Annahme in der Fachgruppe	07/09/2021		
Verabschiedung im Plenum	22/09/2021		
Plenartagung Nr.	563		
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/1/4		

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Menschenhandel stellt zuallererst einen schweren Verstoß gegen die Menschenrechte dar. Er verletzt Grundrechte wie Freiheit, Würde und Gleichheit, die in zahlreichen Rechtsinstrumenten wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union oder dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert sind.
- 1.2 Die Hauptursachen für Menschenhandel liegen in der Vulnerabilität der Opfer aufgrund von Armut, geschlechtsspezifischer Ungleichheit und Gewalt gegen Frauen und Kinder, Konflikt- und Postkonfliktsituationen, mangelnder sozialer Integration, Mangel an Chancen und Beschäftigung, fehlendem Zugang zu Bildung sowie Kinderarbeit.
- 1.3 Menschenhändler nutzen diese Vulnerabilität für ihr komplexes und hochrentables kriminelles Geschäftsmodell aus, das bis heute kaum risikobehaftet und sehr einträglich ist.
- 1.4 Die Pandemie hat die wirtschaftliche und soziale Vulnerabilität verschärft und den Zugang zur Justiz und die Bestrafung von Verbrechen erschwert. Parallel dazu hat sich ein neues Geschäftsmodell für die Anwerbung und Ausbeutung von Opfern über das Internet entwickelt.
- 1.5 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt grundsätzlich die von der Europäischen Kommission (im Folgenden „Kommission“) vorgelegte Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 (im Folgenden „Strategie“) – unbeschadet seiner in dieser Stellungnahme vorgebrachten Bemerkungen, Vorschläge und Empfehlungen.
- 1.6 Der EWSA pflichtet der Kommission bei, dass die Qualität der zu dieser Problematik erhobenen Daten in den Mitgliedstaaten einheitlich verbessert werden muss.<sup>1</sup> Für eine wirksamere Bekämpfung des Menschenhandels sind genaue, gründliche und aktuelle Kenntnisse der Problematik erforderlich, insbesondere über die Akteure (Opfer, Menschenhändler, Nutzer der Dienste von Opfern des Menschenhandels) und die Vorgehensweisen der Menschenhändlernetze. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Erarbeitung geeigneter Lösungsansätze erforderlich. Andernfalls würde das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels unterschätzt und ihm nicht ausreichend Aufmerksamkeit gewidmet.
- 1.7 Der EWSA stellt fest, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel bislang nicht wirksam genug waren und im Rahmen einer umfassenderen Strategie durch weitere Maßnahmen verstärkt werden müssen.<sup>2</sup>
- 1.8 Der EWSA begrüßt, dass die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels nach der Bewertung ihrer Umsetzung ggf. überarbeitet werden soll. Im Kampf gegen den Menschenhandel sind bessere Sanktionsmöglichkeiten zwar notwendig; dies allein reicht aber nicht aus.

---

<sup>1</sup> [COM\(2021\) 171 final](#), S. 10, 13 und 14.

<sup>2</sup> Ebda., Fußnoten S. 5 (20), S. 11 (39) und (41).

- 1.9 Der EWSA unterstreicht und befürwortet, dass EU-Mindestvorschriften festgelegt werden sollen, durch die die am Menschenhandel und an der Ausbeutung der Opfer beteiligten Netze sowie „die Nutzung von Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden“ unter Strafe gestellt werden. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, die gesamte Auftrags- und Unterauftragskette des Menschenhandels und der Ausbeutung der Opfer strafrechtlich zu verfolgen.
- 1.10 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Menschenhandel nur auf der Grundlage einer umfassenderen Analyse wirksamer bekämpft werden kann, in der auch die sozialen Faktoren berücksichtigt werden, die seine Ausbreitung begünstigen. In der Strategie ist das aber nur gelegentlich der Fall.
- 1.11 Der EWSA stellt zudem fest<sup>3</sup>, dass es einen Zusammenhang zwischen der Ausbreitung des Menschenhandels in einkommensschwachen Ländern und dem Kinderhandel gibt, dessen Opfer zum „Großteil [...] zur Kinderarbeit gezwungen [werden]“. Dies ist wiederum darauf zurückzuführen, dass viele Familien Probleme haben, ihren Unterhalt zu bestreiten.
- 1.12 Der EWSA ist der Auffassung, dass aufgrund des enormen Leids der Opfer ihre Situation in allen Phasen unter humanitären Gesichtspunkten betrachtet werden muss. Dabei darf der Hauptansatz der Strategie nicht allein in der Rückführung der Opfer oder Anreize für ihre freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland bestehen. Damit würden nämlich die dort herrschenden Bedingungen unterschätzt und die Vulnerabilität der Betroffenen gegenüber Menschenhändlern erhöht. Der Ansatz muss vielmehr auch ein Recht auf Integration in die Aufnahmegesellschaft umfassen.
- 1.13 Der EWSA stellt fest, dass es weder Maßnahmen zur Anerkennung und Durchsetzung der Rechte der Opfer gibt, noch ihnen unmittelbare Hilfe, Unterstützung und Schutz (medizinischer, rechtlicher und sonstiger Art) gewährt wird, insbesondere auch in Bezug auf die Bestrafung derjenigen, die die Opfer ausbeuten. Der EWSA empfiehlt der Kommission, diesen Vorschlag in die Strategie aufzunehmen.
- 1.14 In der Strategie wird anerkannt, dass die Opfer nur schwer wieder ins Leben zurückfinden und geringe Chancen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben. Der EWSA nimmt dies zur Kenntnis, merkt aber an, dass die Strategie keinerlei Maßnahmen enthält, um hier Abhilfe zu schaffen.<sup>4</sup> Der EWSA schlägt daher vor, dass den Opfern das Recht auf Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft im Rahmen eines angemessenen und zügigen Integrationsprozesses gewährt wird.
- 1.15 Das EU-Recht sieht die Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung für Opfer nur dann vor, wenn diese bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung der Menschenhändler kooperieren. Der EWSA weist darauf hin, dass dies für die Opfer äußerst belastend sein kann, da sie gezwungen werden, erlittenes Leid und Traumata ohne Rücksicht auf ihre körperliche und geistige Gesundheit noch einmal zu durchleben. Hier ist eine individuelle Herangehensweise sinnvoll, die auf die Umstände und das psychologische Profil des jeweiligen Opfers abgestimmt

---

<sup>3</sup> Ebda., Abschnitt 6 – Internationale Dimension.

<sup>4</sup> Ebda., S. 18.

ist. Dabei müssen die Opfer unter anderem umfassende psychologische Unterstützung erhalten, damit sie ihre Traumata aufarbeiten und bezeugen können.

- 1.16 Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission dafür ausspricht, Opfer für Straftaten, zu denen sie gezwungen wurden, nicht zu bestrafen und die Richtlinie des Rates von 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels unter dem Gesichtspunkt des Opferschutzes zu überprüfen.
- 1.17 Der EWSA schlägt in diesem Zusammenhang vor, dass alle Opfer krimineller Menschenhändler unter Berücksichtigung der Schwere des ihnen zugefügten Leids aus einem öffentlichen Fonds angemessen entschädigt werden. Im Falle der Arbeitsausbeutung haben sie insbesondere auch Anspruch auf Entgelt für die geleistete Arbeit, wobei der unmittelbare Profiteur dafür heranzuziehen ist, d. h. der eigentliche Arbeitgeber oder in konkreten Fällen auch der Dienstleistungsempfänger, wenn die „Dienstleistungskette“ ein unüberschaubares Konstrukt ist.
- 1.18 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Situation geringer qualifizierter und ärmerer Wirtschaftsmigranten, die auf der Suche nach besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen nach Europa kommen, im EU-Einwanderungsrecht keine Berücksichtigung findet (im Gegensatz zu qualifizierteren und besser gestellten Einwanderern). Dies hat dazu geführt, dass die Wirtschaftsmigranten Menschenhändlernetzen anheimfallen, da es keine Mechanismen für ihre reguläre Einwanderung gibt. Der EWSA empfiehlt den europäischen Institutionen, Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene zu erlassen, um hier Abhilfe zu schaffen.
- 1.19 Nach Ansicht des EWSA wird die Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Berücksichtigung einer internationalen Dimension<sup>5</sup> wirksamer. Er stellt jedoch fest, dass in der Strategie kaum Augenmerk auf die Notwendigkeit angemessener und ausreichender wirtschaftlicher und sozialer Bedingungen<sup>6</sup> für die Menschen in den Herkunftsländern gelegt wird; dies ist die wichtigste Voraussetzung dafür, die Anwerbung der Opfer durch Menschenhändler zu erschweren oder zu verhindern. Der EWSA schlägt vor, die Dimension der Entwicklungszusammenarbeit und die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen als wichtigste Mittel zur Schaffung solcher grundlegenden Bedingungen in der Strategie anzuerkennen und zu berücksichtigen.
- 1.20 Der EWSA stellt fest, dass im Bereich der Wirtschaftstätigkeit und im Zusammenhang mit illegalem Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in der Strategie nicht darauf hingewiesen wird, dass Unternehmen, die entsprechende Arbeitskräfte einsetzen, unlauteren Wettbewerb gegenüber anderen Unternehmen betreiben, die rechtskonform operieren. Dieses Sozialdumping ist mit der sozialen Verantwortung der Unternehmen unvereinbar und muss nicht nur mit polizeilichen und rechtlichen Mitteln, sondern auch im Zuge des sozialen Dialogs angegangen werden.
- 1.21 Der EWSA stellt fest, dass solche Arbeitskräfte tendenziell stärker in Wirtschaftszweigen eingesetzt werden, in denen die informelle Beschäftigung ausgeprägter ist und es oft weder einen sozialen Dialog noch Tarifverhandlungen oder Tarifverträge gibt. Der EWSA schlägt im

---

<sup>5</sup> Ebda., Abschnitt 6 – Internationale Dimension.

<sup>6</sup> Ebda., S. 17.

Hinblick auf ein besseres Vorgehen gegen Arbeitsausbeutung vor, dass die Kommission in der Strategie auch die aktive Einbeziehung der Sozialpartner in die Bekämpfung des Menschenhandels im Einklang mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung ihrer Autonomie vorsieht und damit auch die Förderung des sozialen Dialogs und der Tarifverträge als wesentliche Instrumente zu diesem Zweck berücksichtigt.

- 1.22 Der EWSA begrüßt die angekündigte Initiative der Kommission zur nachhaltigen Unternehmensführung und insbesondere die Tatsache, dass die öffentliche Auftragsvergabe mit Anreizen für Transparenz einhergehen und sozial verantwortlich sein soll.<sup>7</sup> Der EWSA stellt fest, dass auf nationaler Ebene bereits mehrere Tarifverträge geschlossen wurden, um Menschenhandel und Missbrauch von Arbeitskräften zu verhindern und Entschädigungen für die Opfer vorzusehen.<sup>8</sup> Er empfiehlt, in die Strategie diese Beispiele für bewährte Verfahren aufzunehmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten gefördert und übernommen werden sollten, um diese Transparenz konkret zu gewährleisten.
- 1.23 Der EWSA begrüßt die Zusage der Kommission, die Wirksamkeit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber (die gegen die geltenden Rechtsvorschriften verstoßen) zu verstärken, was es ermöglichen wird, die einschlägigen Strafen zu verschärfen.<sup>9</sup>
- 1.24 Der EWSA stellt fest, dass in der Strategie nicht auf die wichtige Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, eingegangen wird. Die langjährige Rolle und Arbeit dieser Organisationen insbesondere im Bereich des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Arbeitsausbeutung und der Ausbeutung von Kindern sowie bei der Ermittlung, Anzeige und Bekämpfung solcher Fälle und bei der aktiven Unterstützung der Opfer müssen gebührend berücksichtigt und anerkannt werden. Der EWSA schlägt vor, diesen Beitrag in der Strategie zu berücksichtigen und diese Organisationen angemessen zu unterstützen, und zwar auch finanziell.
- 1.25 Der EWSA stellt ferner fest, dass in der Strategie weder auf die wichtige Unterstützungsarbeit eingegangen wird, die zivilgesellschaftliche Organisationen, lokale Solidaritätsnetze und die Sozialpartner in puncto Schutz, Aufnahme und Integration der Opfer leisten, noch auf die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung für diese Tätigkeiten. Der EWSA empfiehlt, diesem Aspekt in der Strategie Rechnung zu tragen.
- 1.26 Der EWSA unterstützt das Ziel, neben Europol und Eurojust auch die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und insbesondere den Gewerbeaufsichtsämtern in diesen Kampf einzubeziehen, wobei ihre Befugnisse gestärkt werden sollten und sie mit materiellen – insbesondere digitalen und formellen – Mitteln ausgestattet werden sollte. Er schlägt daher vor, dass die Kommission die Mitgliedstaaten in der Strategie auffordert, die im Übereinkommen Nr. 81 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) festgelegten Quoten<sup>10</sup> einzuhalten.

---

<sup>7</sup> Ebd., S. 9.

<sup>8</sup> IAO-Bericht 2021 „[Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands](#)“ [Zugang zu Schutz und Entschädigung für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Belgien und den Niederlanden].

<sup>9</sup> Ebd., S. 8 und 9.

<sup>10</sup> Gemäß dem IAO-Übereinkommen Nr. 81 (über die Arbeitsaufsicht) soll es einen Arbeitsinspektor pro 10 000 Arbeitnehmer geben.

## 2. Hintergrund

- 2.1 Wir sehen, hören und lesen, dass Menschenhandel den Opfern enormes Leid zufügt, ihre Würde angreift, ihnen die Freiheit raubt und ihr Leben zerstört – und dies dürfen wir nicht ignorieren. Der EWSA und seine Mitglieder wie auch die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind sich der Schrecken des Menschenhandels und seiner verheerenden Folgen für die Opfer bewusst und erklären sich daher solidarisch mit den Opfern und unterstützen alle Maßnahmen zu seiner Bekämpfung und Beseitigung.
- 2.2 Auch wenn mit Studien und Berichten die Kenntnisse über diese Problematik vertieft und ein Beitrag zur Verbesserung der Reaktionsstrategien geleistet werden konnten, sind jedes Jahr Tausende von Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, den Gefahren des Menschenhandels ausgesetzt. So muss Folgendes festgestellt werden:
- i. Im Zeitraum 2017/2018 wurden 14 000 neue Opfer von Menschenhandel registriert; allerdings ist die Dunkelziffer höher, da die Fälle nur schwer zu erfassen sind.
  - ii. Fast die Hälfte der Opfer sind EU-Bürger, und der Rest stammt aus Drittländern in Afrika, dem westlichen Balkan und Asien;<sup>11</sup>
  - iii. Die Mehrheit der Opfer in der EU sind Frauen und Mädchen, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verschleppt werden.
  - iv. 15 % der Opfer sind von Arbeitsausbeutung betroffen, wobei die Mehrheit der Opfer jedoch gar nicht erfasst wird.
  - v. Die wichtigsten Sektoren im Bereich Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung sind: Land- und Forstwirtschaft, Bauwirtschaft, Hotel- und Gaststättengewerbe, Reinigungsgewerbe, Hausangestellte, verarbeitendes Gewerbe (Textil-, Bekleidungs-, Lebensmittelbranche).<sup>12</sup>
  - vi. Die meisten Menschenhändler sind EU-Bürger.
  - vii. Mit dieser Form der Kriminalität erzielen die Menschenhändler hohe Gewinne. Der geschätzte jährliche Gewinn belief sich 2015 auf 29,4 Mrd. EUR, davon etwa 14 Mrd. EUR aus sexueller Ausbeutung<sup>13</sup> (ohne Berücksichtigung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung<sup>14</sup>).
  - viii. Die wirtschaftlichen Kosten, die der Menschenhandel in der EU verursacht, werden 2020 auf 2,7 Mrd. EUR geschätzt.
  - ix. Die Menschenhändler nutzen soziale Ungleichheiten sowie die wirtschaftliche und soziale Vulnerabilität der Menschen aus.
  - x. Fast ein Viertel aller Opfer des Menschenhandels sind Kinder, die sexuell ausgebeutet werden.<sup>15</sup>
  - xi. Der Menschenhandel dient verschiedenen Formen der Ausbeutung: sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit, Zwangskriminalität, Zwangsbettelei, Kinderhandel.<sup>16</sup>

---

11 [COM\(2021\) 171 final](#), S. 2 und 19.

12 Ebda., S. 6.

13 Ebda., S. 7.

14 Ebda., S. 8.

15 Ebda., S. 14.

16 Ebda., S. 12.

- 2.3 Die **Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025**<sup>17</sup> wurde vor dem Hintergrund aufgestellt, dass zum einen die Bekämpfung des Menschenhandels für die EU aufgrund ihres Engagements für die Menschenwürde und die Menschenrechte immer stärker zu einem Gebot geworden ist und zum anderen der Menschenhandel immer weiter zugenommen hat.
- 2.4 Die EU verfolgt diesen 2002 eingeschlagenen Weg immer entschiedener und setzt ihn nun mit dem Strategievorschlag fort.<sup>18</sup>
- 2.5 Die am 5. April 2011 erlassene Richtlinie 2011/36/EU war ein Meilenstein bei der Bekämpfung des Menschenhandels und wird zu Recht als Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels bezeichnet. Der Begriff des Menschenhandels wurde dabei erweitert und umfassender definiert.
- 2.6 So wurde mit der Richtlinie eine weiter gefasste Begriffsbestimmung für „Menschenhandel“ eingeführt, die neue Formen der Ausbeutung der Opfer von Menschenhandel einschließt. Der EWSA verweist insbesondere auf Artikel 2 (Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel), in dem die wichtigsten Leitlinien für die Bekämpfung des Menschenhandels dargelegt werden.
- 2.7 Der EWSA verweist darauf, dass er bereits eine Reihe einschlägiger Stellungnahmen zum Thema „Menschenhandel“ vorgelegt hat, deren Schlussfolgerungen seinerzeit allgemein zur Bekämpfung dieser Geißel der Gesellschaft beitrugen.<sup>19</sup>
- 2.8 Vor diesem Hintergrund legt die Kommission diesen Vorschlag für eine Strategie vor, die in sechs Abschnitte gegliedert ist. In jedem dieser Abschnitte geht die Kommission selbst Verpflichtungen ein (26) und fordert die Mitgliedstaaten auf, ihrerseits Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu ergreifen (16), womit in der Strategie insgesamt 42 Aktionen vorgesehen sind.

### 3. **Allgemeine Bemerkungen**

#### 3.1 **Zur notwendigen Datenerhebung (Kenntnis der Realität)**

- 3.1.1 Der EWSA unterschreibt die Feststellung der Kommission, dass der Menschenhandel in der EU, die Zahl seiner Opfer und die dadurch verursachten wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Kosten trotz der ergriffenen Maßnahmen weiter zunehmen, was insbesondere auf das Geschäftsmodell der kriminellen Organisationen zurückzuführen ist.

---

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Etappen des Weges: Rahmenbeschluss [2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002](#) zur Bekämpfung des Menschenhandels; EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels (2005); Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (1.2.2008); Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (2010).

<sup>19</sup> [ABl. C 51 vom 17.2.2011, S. 50, Bekämpfung des Menschenhandels](#); [ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 154, Präventivmaßnahmen zum Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch](#); [ABl. C 44 vom 15.2.2013, S. 115, Beseitigung des Menschenhandels](#); [ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 51, Europäische Sicherheitsagenda](#).

3.1.2 Der EWSA weist darauf hin, dass die Zahl der ermittelten und vermuteten Opfer zeigt, wie ernst die Situation ist. Das Wissen über diese Situation muss jedoch verbessert werden. Dabei ist die Datenerhebung weiterhin schwer, insbesondere vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie, die den Zugang zu bestimmten Daten erschwert und mit großen Kontaktbeschränkungen für das zuständige Personal im öffentlichen und privaten Sektor einhergeht.

### 3.2 **Zur Bekämpfung des Menschenhandels**

3.2.1 Der EWSA betont, dass der Schwerpunkt der Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels auf den Bereichen Strafverfolgung und Sicherheit liegt, die im Mittelpunkt der Strategie stehen und unter verschiedenen Aspekten behandelt werden.

3.2.2 Der EWSA stellt fest, dass in der Strategie diesbezüglich die Rolle der Rechtsvorschriften und insbesondere der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels herausgestellt wird. Zugleich weist er aber darauf hin, dass die Richtlinie trotz Überwachung durch die Kommission uneinheitlich umgesetzt wurde und es vor allem weiter Straffreiheit für Täter in der EU und nur wenige Verurteilungen von Menschenhändlern gibt.<sup>20</sup>

### 3.3 **Zur sozialen Dimension der Bekämpfung des Menschenhandels**

3.3.1 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass, wie in der Mitteilung festgestellt wird, „junge Frauen und Minderjährige aus Roma-Gemeinschaften [...] einem besonderen Risiko der Ausbeutung und des Menschenhandels ausgesetzt [sind]. Dem liegen verschiedene sozioökonomische Faktoren zugrunde wie mehrdimensionale Armut [...]“<sup>21</sup>.

3.3.2 Der EWSA weist darauf hin, dass Menschen, die von mehrdimensionaler Armut in Kombination mit weiteren ihnen eigenen Merkmalen (Menschen mit Behinderungen, LGBTI-Personen usw.) betroffen sind, auch für Ausbeutung und Menschenhandel besonders anfällig sind.

3.3.3 Der EWSA stellt zudem fest, dass es einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Menschenhandels in einkommensschwachen Ländern und dem Kinderhandel gibt, dessen Opfer zum „Großteil [...] zur Kinderarbeit gezwungen [werden]“.<sup>22</sup> Diese Situation ist auf die Schwierigkeiten der Familien zurückzuführen, ihren Unterhalt zu bestreiten.

3.3.4 Der EWSA nimmt zur Kenntnis und begrüßt, dass die ELA, die Gewerbeaufsichtsämter in den Mitgliedstaaten, die Sozialpartner, zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft sowie viele Medien und soziale Netzwerke unablässig bemüht sind, Menschenhandel zu melden und zu bekämpfen, insbesondere durch den Austausch und die Verbreitung von Informationen, die Anzeige und Bekämpfung entsprechender Situationen und die Suche nach allen Arten von Lösungen zum Schutz der Opfer und zur Bestrafung der Menschenhändler. Der EWSA schlägt der Kommission vor, diese Maßnahmen als Beispiele für bewährte und nachahmenswerte Verfahren in die Strategie aufzunehmen und herauszustellen.

---

<sup>20</sup> Ebda., S. 11.

<sup>21</sup> Ebda., Abschnitt 5 – Schutz, Unterstützung und Befähigung der Opfer, insbesondere von Frauen und Kindern.

<sup>22</sup> Ebda., Abschnitt 6 – Internationale Dimension.

3.3.5 Der EWSA weist darauf hin, dass viele Organisationen der Zivilgesellschaft, die in den verschiedenen Bereichen der Bekämpfung von Menschenhandel und der Unterstützung der Opfer (Rettung von Menschen in Seenot, Erstaufnahme der Opfer, Unterstützung für ihre Integration usw.) äußerst verdienstvoll tätig sind, mitunter kriminalisiert wurden. Er lehnt dieses Vorgehen ab und fordert die Kommission auf, dies in der Strategie zu berücksichtigen.

#### **3.4 Zu den Rechten der Opfer**

3.4.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Situation der Opfer in der Strategie nicht durchgängig unter humanitären Gesichtspunkten behandelt wird.

3.4.2 Nach Ansicht des EWSA sollte der Zugang der Opfer zu ihren Rechten ein Grundanliegen sein, und zwar im Einklang mit einem auf die Menschenwürde der Opfer und ihre Menschenrechte ausgerichteten Ansatz.

3.4.3 Der EWSA betont, dass die Lage der Opfer aus Drittstaaten noch problematischer ist. Er weist darauf hin, dass es viele Situationen gibt, in denen die Betroffenen Zielscheibe von Menschenhändlern bleiben und diesen erneut zum Opfer fallen können – gleich, ob es sich um Unionsbürger oder Drittstaatsangehörige handelt.

#### **3.5 Zum Umfang der Strategie und ihrer praktischen Umsetzung**

3.5.1 Der EWSA ist sich bewusst, dass Opfer, wie die Kommission betont, in gemischten Migrationsströmen über alle Routen und durch kriminelle Organisationen in die EU geschmuggelt werden.<sup>23</sup> Die Gegenmaßnahmen dürfen sich jedoch nicht auf die Bekämpfung der Schleusernetze beschränken, sondern müssen weiter greifen.

3.5.2 Der EWSA betont, dass die Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels daher nicht von dem neuen Europäischen Migrations- und Asylpaket und vom Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027 losgelöst betrachtet werden kann.<sup>24</sup> Er weist darauf hin, dass hier auch der Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte als übergreifender Rahmen der EU-Sozialstrategie heranzuziehen ist. Der EWSA empfiehlt der Kommission, eine reibungslose Koordinierung mit anderen sozialpolitischen Maßnahmen der EU sicherzustellen und dabei für Synergien und mehr Effizienz zu sorgen.

3.5.3 Der EWSA unterstützt die gemeinsame Verpflichtungserklärung von zehn europäischen Agenturen zur Zusammenarbeit und schlägt vor, dass jährlich über die geleistete Arbeit Bericht erstattet wird.

3.5.4 Der EWSA begrüßt die Geschlechterperspektive in der Strategie sowie mehrere Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels mit Kindern.

---

<sup>23</sup> Ebda., Abschnitt 6 – Internationale Dimension.

<sup>24</sup> Ebda., S. 18.

## 4. **Besondere Bemerkungen**

### 4.1 **Zum Abschnitt 2**

- 4.1.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Opfer, insbesondere Frauen und Kinder, in allen Phasen des Prozesses wirksam geschützt werden müssen.<sup>25</sup> Zu diesem Zweck müssen die einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner in alle Phasen einbezogen werden.
- 4.1.2 Der EWSA begrüßt und unterstützt den Standpunkt der Kommission, dass die Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels in allen Mitgliedstaaten sichergestellt werden muss. Die Überprüfung der Richtlinie muss sich auf eine gründliche Bewertung der ermittelten Defizite und der Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels, insbesondere bei der Anwerbung und Ausbeutung von Opfern über das Internet, stützen.
- 4.1.3 Nach Meinung des EWSA sollte der Hauptansatz der Strategie darin bestehen, dass die Opfer, soweit sie das wollen, ihre Menschenrechte wieder uneingeschränkt wahrnehmen können. Dazu muss ihnen zuallererst der Zugang zu Schutz und Entschädigung für das ihnen zugefügte Leid und insbesondere die Möglichkeit zur Arbeit am Aufenthaltsort mit den entsprechenden Rechten gewährt werden. Der Schwerpunkt sollte also nicht auf der Rückführung oder anderweitigen Rückkehr der Opfer in ihre Herkunftsländer liegen. Die Integration der Opfer sollte immer ein Anliegen sein, sowohl dann, wenn sie in ihrem Wohnsitzland bleiben wollen, als auch bei einer freiwilligen Rückkehr in ihre Herkunftsländer. Der EWSA macht geltend, dass Opfer ein Recht auf Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft durch einen spezifischen und zügigen Integrationsprozess erhalten müssen.
- 4.1.4 Der EWSA begrüßt die Zusage der Kommission, eine angemessene Finanzierung zur Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb und außerhalb der EU bereitzustellen.<sup>26</sup>

### 4.2 **Zum Abschnitt 3**

- 4.2.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Mitgliedstaaten aufzufordern, die bewusste Inanspruchnahme von Diensten, die von Opfern des Menschenhandels erzwungen werden, unter Strafe zu stellen.<sup>27</sup>
- 4.2.2 Der EWSA schlägt vor, die Einbeziehung der Sozialpartner in die nationalen und grenzüberschreitenden Operationen zur Überwachung und Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeit in Zusammenarbeit mit den Gewerbeaufsichtsämtern der Mitgliedstaaten und der ELA zu fördern. Der EWSA stellt fest, dass auf nationaler Ebene bereits mehrere Tarifverträge geschlossen wurden, um Menschenhandel und Missbrauch von Arbeitskräften zu verhindern und Entschädigungen für die Opfer vorzusehen.<sup>28</sup> Der EWSA empfiehlt, in die

---

25 Ebda., Abschnitt 2.

26 Ebda., S. 6.

27 Ebda., S. 8.

28 IAO-Bericht 2021 „[Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands](#)“ [Zugang zu Schutz und Entschädigung für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Belgien und den Niederlanden].

Strategie diese Beispiele für bewährte Verfahren aufzunehmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten gefördert und übernommen werden sollten.

4.2.3 Der EWSA weist darauf hin, dass auch die Folgen der massiven Zunahme neuer Arbeitsformen und deren Auswirkungen auf neue Formen der Arbeitsausbeutung im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zu analysieren sind. In der Strategie wird zu Recht auf die Nutzung digitaler Netze verwiesen. Dabei wird jedoch vornehmlich auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und nicht so sehr auf den Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung (insbesondere über digitale Plattformen) eingegangen. Der EWSA empfiehlt, dass in diesem Zusammenhang eine umfassende Vision in der Strategie verfolgt wird.

4.2.4 Der EWSA begrüßt die Zusage der Kommission, dafür zu sorgen, dass Zwangsarbeit in den Wertschöpfungsketten von EU-Unternehmen keinen Platz hat und es in den Lieferketten der EU-Unternehmen keine Kinderarbeit gibt.<sup>29</sup>

#### 4.3 Zum Abschnitt 4

4.3.1 Der EWSA schließt sich der Feststellung an, dass das organisierte Verbrechen die legale Wirtschaftstätigkeit durchdringen will, mit den entsprechenden Risiken für die Gesellschaft, und deshalb bekämpft werden muss, insbesondere durch den systematischen Einsatz von Finanzuntersuchungen im Rahmen polizeilicher Ermittlungen sowie die Entwicklung und Umsetzung eines soliden Rahmens für die Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten.<sup>30</sup>

4.3.2 Der EWSA pflichtet der Kommission bei, dass die Kapazitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels durch systematische Schulungen von Strafverfolgungs- und Justizmitarbeitern gestärkt werden müssen, wobei stets die Perspektive und die Bedürfnisse der Opfer zu berücksichtigen sind.<sup>31</sup> Er weist insbesondere darauf hin, dass die mit diesem Thema befassten Dienststellen personell aufgestockt werden müssen.

4.3.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass bei der Bekämpfung des Geschäftsmodells der Anwerbung und Ausbeutung von Opfern über das Internet die den Plattformen bereits auferlegten rechtlichen Verpflichtungen durchgesetzt werden müssen sowie ein Dialog mit den Technologie- und Internetunternehmen geführt werden muss, um die Nutzung von Online-Plattformen für die Anwerbung und Ausbeutung von Opfern zu verringern.<sup>32</sup> Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien<sup>33</sup> ein nützliches Instrument sein könnte, um die illegale Online-Anwerbung für den Menschenhandel zu überwachen.

---

<sup>29</sup> Ebda., S. 9.

<sup>30</sup> Ebda., S. 11.

<sup>31</sup> Ebda., S. 10.

<sup>32</sup> Ebda., S. 13.

Siehe GD CONNECT der Europäischen Kommission.

4.3.4 Nach Ansicht des EWSA muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Internetdiensteanbieter und ähnliche Unternehmen die Bekämpfung des Menschenhandels unterstützen, indem sie Inhalte im Zusammenhang mit der Ausbeutung und dem Missbrauch von Opfern ermitteln und entfernen.

4.3.5 Der EWSA macht besonders darauf aufmerksam, dass die erfolgreiche Zerschlagung des kriminellen Modells des Menschenhandels und die Eindämmung der Ausbeutung der Opfer weitgehend von der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit insgesamt und insbesondere der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger, der lokalen Gebietskörperschaften, des Bildungs- und des Gesundheitssektors, der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie von der Berichterstattung in den Medien und den sozialen Netzwerken abhängt. Es besteht eine gemeinsame Verantwortung der Gesellschaft für die Bekämpfung des kriminellen Menschenhandels. Der EWSA schlägt vor, in der Strategie spezifische Informations- und Schulungsprogramme für diese institutionellen und sozialen Akteure vorzusehen, da die Wirksamkeit der Strategie in direktem Zusammenhang mit ihrer Einbeziehung und Effizienz steht.

#### 4.4 **Zum Abschnitt 5**

4.4.1 Der EWSA betont, dass wirksamere Systeme zur Weiterverweisung der Opfer von Menschenhandel an die entsprechenden Dienste entwickelt werden müssen, um den Schutz der Opfer und ihre Rechte in allen Mitgliedstaaten durch ein koordiniertes Vorgehen und fachliche Unterstützung durch Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartner und internationale NGO zu gewährleisten. Dabei sollten insbesondere bewährte Verfahren ausgetauscht werden.<sup>34</sup>

4.4.2 Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission dafür ausspricht, Opfer für Straftaten, zu denen sie gezwungen wurden, nicht zu bestrafen und die Richtlinie des Rates von 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels unter dem Gesichtspunkt des Opferschutzes zu überprüfen.

4.4.3 Der EWSA bekräftigt den Standpunkt der Kommission, dass die Zusammenarbeit im Hinblick auf einen europäischen Verweismechanismus zu verbessern ist.

4.4.4 In Bezug auf Minderjährige weist der EWSA darauf hin, dass ihrem weiteren Leben Rechnung getragen werden muss, da sie die Folgen traumatisierender Ereignisse im Kindesalter auch als Jugendliche und Erwachsene noch spüren. Die Beobachtung der Entwicklung dieser Kinder muss Teil der Strategie zur Opferhilfe sein.

#### 4.5 **Zum Abschnitt 6**

4.5.1 Der EWSA unterstreicht, dass auf internationaler Ebene die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen das wichtigste Mittel für die Schaffung wirtschaftlicher, sozialer, menschenrechtsbezogener und politischer Bedingungen in den Herkunftsländern ist, die es ihren Bürgern ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben in

---

<sup>34</sup> Ein solches bewährtes Verfahren ist etwa das in Portugal neu eingeführte „nationale System für die Weiterverweisung von Minderjährigen, die (vermutlich) Opfer von Menschenhandel sind“ („Sistema de Referência Nacional para crianças (presumíveis) vítimas de tráfico de seres humanos“).

Frieden und Sicherheit zu führen. Die Kooperationsmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gehören zu ihren wichtigsten Instrumenten und sollten nach dem Dafürhalten des EWSA in der Strategie angemessen berücksichtigt werden.

4.5.2 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission in ihrem auswärtigen Handeln gemeinsam mit den verschiedenen Agenturen der Vereinten Nationen und des Europarates gegen den illegalen Menschenhandel vorgeht, weist jedoch darauf hin, dass die IAO in dieser Hinsicht über langjährige und wertvolle Erfahrungen verfügt.<sup>35</sup> Die Internationale Organisation für Migration (IOM) verfügt ebenfalls über umfangreiche Erfahrungen und bewährte Verfahren, die es zu berücksichtigen gilt. Der EWSA empfiehlt der Kommission, diese Agenturen in ihre interinstitutionellen Beziehungen zur Umsetzung der Strategie einzubeziehen.

4.5.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Existenz gemischter Migrationsströme, durch die parallel zum Menschenhandel Einwanderer nach Europa kommen, nicht nur unter dem Aspekt der Bekämpfung von Schleusernetzen gesehen werden darf, und verweist zu diesem Zweck auf das neue Migrationspaket.<sup>36</sup>

Brüssel, den 22. September 2021.

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

---

---

<sup>35</sup> Übereinkommen Nr. 29/1930 über Zwangsarbeit, Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit und das IAO-Protokoll von 2014 zu diesem Übereinkommen.

<sup>36</sup> Ebda., S. 20.