

Brüssel, den 6. Dezember 2016
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	2. Dezember 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 719 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Auswirkungen der bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, auf die Verhütung des Menschenhandels (Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie 2011/36/EU)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 719 final.

Anl.: COM(2016) 719 final

Brüssel, den 2.12.2016
COM(2016) 719 final

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

**über die Auswirkungen der bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die
Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch
Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, auf die Verhütung des
Menschenhandels (Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie 2011/36/EU)**

1. Hintergrund und Zweck

Mit diesem Bericht erfüllt die Kommission ihre Verpflichtung aus Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates: „Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 6. April 2016 darüber, wie sich die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, auf die Verhütung des Menschenhandels auswirken, und unterbreitet erforderlichenfalls geeignete Vorschläge.“

Artikel 18 („Prävention“) Absätze 1 und 4 der Richtlinie 2011/36/EU nimmt Bezug auf die strafrechtliche Verfolgung der Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels: „(1) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen wie Ausbildung und Schulung, um der Nachfrage, die jegliche Form von Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel begünstigt, entgegenzuwirken und diese zu schwächen. ... (4) Um Menschenhandel dadurch, dass der Nachfrage entgegengewirkt wird, wirksamer zu verhüten und zu bekämpfen, erwägen die Mitgliedstaaten die Einleitung von Maßnahmen, mit denen **die Inanspruchnahme von Diensten**, die Gegenstand einer Ausbeutung im Sinne des Artikels 2 sind, **in dem Wissen, dass die betreffende Person Opfer einer Straftat nach Artikel 2 ist, als strafbare Handlung eingestuft wird.**“

Dieser Bericht beschreibt die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels unter Strafe gestellt wird, und bewertet die Auswirkungen derartiger gesetzlicher Maßnahmen. Es ist nicht Gegenstand des Artikels 23 Absatz 2, andere, nichtlegislative Maßnahmen, die möglicherweise auf nationaler Ebene existieren, oder legislative Maßnahmen zu prüfen, die die strafrechtliche Verfolgung der Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels nicht berühren. Es sei angemerkt, dass in diesem Bericht nicht die Einhaltung der Richtlinie 2011/36/EU bewertet wird. Er sollte in Verbindung mit dem „Bericht zur Bewertung der von den Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer ergriffenen notwendigen Maßnahmen (gemäß Artikel 23 Absatz 1)“ (COM(2016) 722) gelesen werden. Er trägt auch dem ersten Bericht der Kommission über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Schutz seiner Opfer (im Folgenden „Fortschrittsbericht“) Rechnung.

Bei der Ausarbeitung dieses Berichts hat die Kommission Informationen aus einer im Mai 2016 durchgeführten Erhebung in den Mitgliedstaaten genutzt und die Zivilgesellschaft über die

EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels¹ sowie über die Sachverständigengruppe der Europäischen Kommission für Menschenhandel² konsultiert.

2. Bestehende nationale Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird

2.1. Zusammenfassung der Antworten

Die folgende Analyse basiert auf den Antworten der Mitgliedstaaten. Die Kommission kann nicht ausschließen, dass weitere nationale Bestimmungen oder Entwicklungen existieren. Mit Blick auf die Analyse bat die Kommission die Mitgliedstaaten um Berichte zu den „bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird,“ und darüber, wer genau als Straftäter verfolgt wird, ob die strafrechtliche Verfolgung für jegliche Form der Ausbeutung vorgesehen ist, ob die Gesetzgebung vorsieht, dass das Wissen, dass die betreffende Person Opfer des Menschenhandels ist, nachgewiesen werden muss und wie sich dies auf die Anwendbarkeit der Rechtsvorschriften auswirkt, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit Kenntnis der Rechtslage hat, um eine bessere Umsetzung zu gewährleisten, welche statistischen Daten zu Strafverfolgungen und Verurteilungen zur Verfügung stehen und welche Hindernisse aufgetreten sind, was die Gründe für möglicherweise fehlende nationale Rechtsvorschriften sind und welche Alternativen existieren, um der Verpflichtung zur Erwägung einer strafrechtlichen Verfolgung nachzukommen, wie die Mitgliedstaaten die Auswirkungen solcher Gesetze bewerten und ob sie einschlägige Vorschläge haben, welche Konsultationsprozesse angewandt werden und ob die Mitgliedstaaten Evaluierungen oder Studien zu solchen Rechtsvorschriften in Auftrag gegeben haben.

Es muss von vornherein darauf hingewiesen werden, dass die Mitgliedstaaten in den eingereichten Unterlagen keine Angaben dazu machen, inwieweit sie ihrer rechtlichen Verpflichtung nach Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2011/36/EU, die strafrechtliche Verfolgung von Nutzern von Opfern zu **erwägen**, nachgekommen sind.

Die Analyse der Antworten der Mitgliedstaaten zeigt, dass zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts **zehn (10) Mitgliedstaaten die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand jeglicher Form der Ausbeutung von Opfern des Menschenhandels sind, unter Strafe gestellt haben und fünfzehn (15) Mitgliedstaaten die Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels nur begrenzt und selektiv als Straftatbestand einstufen.**

¹ Weitere Informationen finden Sie im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2016) gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (COM(2016) 267 final).

² Beschluss 2011/502/EU der Kommission vom 10. August 2011 zur Einsetzung der Sachverständigengruppe für Menschenhandel und zur Aufhebung des Beschlusses 2007/675/EG.

Im Einzelnen:

1) Mitgliedstaaten, die jegliche Form der Ausbeutung unter Strafe gestellt haben (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI und UK)

Zehn (10) Mitgliedstaaten berichten von bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, wobei jegliche Form der Ausbeutung berücksichtigt ist (**BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI und UK**³).

BG teilt der Kommission mit, dass nach dem bulgarischen Strafgesetzbuch (Artikel 159c) eine natürliche Person, die eine von Menschenhandel betroffene Person für Ausschweifung, Zwangsarbeit, Bettelei, Organ-, Gewebe-, Zell-, oder Körperflüssigkeitsentnahme nutzt oder sie unabhängig von deren Zustimmung gewaltsam unterwirft, mit Freiheitsstrafe von drei bis zehn Jahren und einer Geldstrafe von 10 000 bis 20 000 BGN bestraft wird. **HR** hat ähnliche Bestimmungen, geht aber noch weiter, da es für Täter, die wissentlich ein Opfer oder dessen Dienste in Anspruch nehmen, dasselbe Strafmaß vorsieht wie für diejenigen, die der Straftat des Menschenhandels beschuldigt werden. **CY** berichtet, dass nach Artikel 17 des Gesetzes 60(I)/2014 jede Person, die nach vernünftigem Ermessen davon ausgehen kann, dass die von ihr in Anspruch genommenen Arbeiten oder Dienste von einem Opfer des Menschenhandels verrichtet werden, eine Straftat im Sinne des Gesetzes gegen den Menschenhandel begeht. **EL** hat 2013 mit dem Gesetz 4198/2013 entsprechende nationale Rechtsvorschriften erlassen und verfolgt Personen strafrechtlich, die wissentlich die Arbeit einer Person, die Opfer des Menschenhandels ist, in Anspruch nehmen, ebenso wie Personen, die sexuelle Handlungen an einer Person vornehmen, die Opfer des Menschenhandels ist. **LT** berichtet, dass nach Artikel 147-2 des Strafgesetzbuchs jede Person, die Dienste von Opfern des Menschenhandels in Anspruch nimmt und dabei wusste oder hätte wissen müssen, dass es sich um Opfer des Menschenhandels handelt, mit Geld- oder Freiheitsstrafe bestraft wird. Anzumerken ist, dass eine Person, die eine solche Tat begeht und im Anschluss freiwillig die Strafverfolgungsbehörden informiert und aktiv kooperiert, bevor sie zum Verdächtigen erklärt wird, von der strafrechtlichen Haftung befreit werden kann. Darüber hinaus haften auch juristische Personen für solche Handlungen. **MT** informiert die Kommission, dass sich jede Person, die Dienstleistungen oder Arbeit in Anspruch nimmt oder daran beteiligt ist, obwohl sie weiß, dass die Person, die die Dienste oder Arbeiten anbietet, Opfer des Menschenhandels ist, einer Straftat schuldig macht, die mit Freiheitsstrafe von achtzehn Monaten bis zu fünf Jahren geahndet wird. Ähnliche Bestimmungen existieren in **PT** und in **SI** (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und Geldstrafe). **RO** teilt der Kommission mit, dass nach Artikel 216 des rumänischen Strafgesetzbuchs eine Person, die selbst zwar keinen Menschenhandel betreibt, aber doch Dienstleistungen nach Artikel 182 (Ausbeutung) des Strafgesetzbuchs in Anspruch nimmt, strafrechtlich verfolgt wird, wenn sie gewusst hat, dass die Dienste von einem Opfer des Menschenhandels angeboten werden.

³ **UK** teilt der Kommission mit, dass England und Wales über entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels verfügen, während Schottland keine derartigen Maßnahmen getroffen hat, und Nordirland berichtet, nur über Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung zu verfügen.

2) Mitgliedstaaten, die keine ausdrücklichen nationalen Rechtsvorschriften erlassen haben oder die eine Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels eingeschränkt oder selektiv strafrechtlich verfolgen⁴

Vierzehn (14) Mitgliedstaaten gaben an, keine ausdrücklichen nationalen Rechtsvorschriften zur Strafverfolgung der Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand jeglicher Form der Ausbeutung von Opfern des Menschenhandels sind, erlassen zu haben (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL** und **SK**). Allerdings haben einige Mitgliedstaaten (**FI, IE** und **SE**) Rechtsvorschriften erlassen, die auf bestimmte Formen der Ausbeutung durch die Inanspruchnahme von Opfern des Menschenhandels zielen. Im Einzelnen berichten **FI** und **IE** über bestehende nationale Rechtsvorschriften, die sich ausschließlich gegen die sexuelle Ausbeutung von Opfern des Menschenhandels richten. **SE** berichtet, dass zwar keine besonderen Bestimmungen zur strafrechtlichen Verfolgung der Inanspruchnahme der Dienste eines Opfers des Menschenhandels existieren, dass aber Bestimmungen des Gesetzes zum Verbot des Kaufs sexueller Dienstleistungen angewandt werden, da diese die Inanspruchnahme von Diensten zum Zweck der sexuellen Ausbeutung von Opfern des Menschenhandels abdecken können.

In den Mitgliedstaaten, die keine expliziten Bestimmungen dieser Art erlassen haben, könnten nach eigener Auskunft in einigen Fällen Bestimmungen angewandt werden, die Sexualdelikte oder die sexuelle Ausbeutung von Kindern betreffen (z. B. **IT, ES, NL** und **BE**). Obwohl **IT** über keine ausdrücklichen Bestimmungen dieser Art verfügt, weist es darauf hin, dass es in Artikel 603 *bis* des italienischen Strafgesetzbuchs den Straftatbestand der gesetzeswidrigen Vermittlung und der Ausbeutung von Arbeit im Allgemeinen eingeführt hat. Auch wenn **AT** keine ausdrücklichen Bestimmungen zu den Opfern des Menschenhandels vorsieht, existiert eine kürzlich verabschiedete Bestimmung über sexuelle Handlungen gegen den Willen der beteiligten Person durch Ausnutzung einer Zwangslage oder nach zuvor erfolgter Einschüchterung.

Darüber hinaus berichten einige Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Umsetzung und Durchführung der **Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen**⁵ (sogenannte Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber) (z. B. **PL** oder **HU**). In diesem Zusammenhang stellt die **Mitteilung betreffend die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009** fest, dass die Mitgliedstaaten in der Regel alle in Artikel 9 beschriebenen Umstände der illegalen Beschäftigung unter Strafe gestellt haben (einschließlich jener Fälle, in denen der Arbeitgeber Kenntnis davon hat, dass der Arbeitnehmer Opfer des Menschenhandels ist). Laut dieser Mitteilung haben **CZ** und **ES** die illegale

⁴ **FI, IE** und **SE** haben Rechtsvorschriften nur für Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und **AT, BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL** und **SK** nur im Sinne der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber erlassen.

⁵ Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052>).

Beschäftigung in Fällen, in denen der Arbeitgeber Kenntnis davon hatte, dass der Arbeitnehmer Opfer des Menschenhandels ist, nicht eigens unter Strafe gestellt.⁶

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der persönliche Geltungsbereich der **Richtlinie 2009/52/EG auf Drittstaatsangehörige beschränkt ist, die sich illegal in der Union aufhalten**. Daher deckt die Richtlinie keine Opfer des Menschenhandels ab, die Unionsbürger sind oder sich als Angehörige von Drittstaaten rechtmäßig in der Union aufhalten. Außerdem gilt die Richtlinie nicht für Fälle, in denen die Opfer selbstständig sind oder der Nutzer nicht der Arbeitgeber ist, da sie nur auf Fälle von abhängiger Beschäftigung⁷ anwendbar ist. Dementsprechend **orientiert sich die in der Richtlinie 2009/52/EG festgelegte strafrechtliche Verfolgung an ihrem Gegenstand und Geltungsbereich, der beschränkt ist und nicht ausreicht**, um alle Fälle von Menschenhandel zu erfassen. Sie ist jedoch ein gutes Beispiel für Maßnahmen, die in dieser Richtung getroffen werden könnten, um das gesetzliche Rahmenwerk zum Menschenhandel weiterzuentwickeln und zu konsolidieren.

3) Alternativen zur fehlenden strafrechtlichen Verfolgung

Wie oben erwähnt sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2011/36/EU verpflichtet, die Strafverfolgung von Personen, die wissentlich Dienste von Opfern des Menschenhandels in Anspruch nehmen, zumindest zu erwägen. Allerdings haben die Mitgliedstaaten der Kommission nur begrenzte Angaben über Alternativen zur fehlenden nationalen Strafverfolgung jener, die Dienste von Opfern des Menschenhandels in Anspruch nehmen, zur Verfügung gestellt. Aus den Antworten in den Fragebögen geht hervor, dass nur **NL** und **ES** entsprechende Angaben gemacht haben. **NL** berichtet von Informationskampagnen zur anonymen Anzeige von Straftaten, Sensibilisierungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit zur Strafverfolgung von Kindesmissbrauch als kommerzielle sexuelle Ausbeutung und Vereinbarungen mit Wirtschaftszweigen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte. **ES** berichtet, dass trotz des Fehlens ausdrücklicher Bestimmungen zur strafrechtlichen Verfolgung der Inanspruchnahme sexueller Dienste von Opfern des Menschenhandels in Kenntnis der Schutzbedürftigkeit des Opfers jegliche Tat dieser Art als Verstoß gegen die sexuelle Freiheit und Integrität einer Person gewertet werden kann und die einschlägigen Artikel des Strafgesetzbuches zur Anwendung kommen können.

4) Evaluierungen

Eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten berichtet, **Evaluierungen** solcher Gesetze oder einschlägige Studien in Auftrag gegeben zu haben (z. B. **FI** und **SE**). **SE** führt gegenüber der Kommission die 2010 erfolgte Veröffentlichung des Untersuchungsberichts *The Ban against the*

⁶ Berücksichtigt man die Zeit, die seit der Annahme der Mitteilung der Kommission betreffend die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG verstrichen ist, so kann nicht ausgeschlossen werden, dass inzwischen einschlägige Rechtsvorschriften erlassen wurden. Weitere Informationen finden Sie in der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat betreffend die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (COM(2014) 286 final).

⁷ Die Definition der Beschäftigung umfasst die Ausübung von Tätigkeiten für einen Arbeitgeber oder nach dessen Weisung und/oder unter dessen Aufsicht, die nach innerstaatlichem Recht oder im Einklang mit ständigen Gepflogenheiten als eine Form der Arbeit geregelt sind (Artikel 2 Buchstabe c der Richtlinie 2009/52/EG); in den Erwägungsgründen wird konkretisiert, dass dies unabhängig vom Rechtsverhältnis gelten sollte (Erwägungsgrund 7).

Purchase of Sexual Services [Das Verbot des Kaufs sexueller Dienstleistungen] an. Dieser Bericht gelangt unter anderem zu folgenden wichtigen Ergebnissen: a) die Straßenprostitution konnte um die Hälfte reduziert werden, b) das Internet ist zum neuen Schauplatz für die Prostitution geworden, c) das Verbot des Kaufs sexueller Dienstleistungen hat der Entwicklung des organisierten Verbrechens entgegengewirkt, und d) die öffentliche Unterstützung für das Verbot hat zugenommen. Darüber hinaus wird eine Anti-Menschenhandel-Untersuchung erwartet, die die Anwendung der strafrechtlichen Bestimmungen zum Menschenhandel evaluiert und außerdem überprüft, wie die Strafverfolgungsbehörden in Fällen von Menschenhandel ermitteln und wie sie diese behandeln.

FI hat eine Studie in Auftrag gegeben und folgt damit einer Grundsatzentscheidung des Obersten Gerichtshofs zur sogenannten Teilkriminalisierung des Kaufs von Sexdienstleistungen von für Zuhälter tätigen Prostituierten und von Opfern des Menschenhandels. Diese Studie kommt zu dem Schluss, dass das Hauptproblem bei der Anwendung des Gesetzes die sehr kleine Zahl der identifizierten, ermittelten, verfolgten und bestraften Fälle von Missbrauch eines Opfers des Sexhandels war. Die Voraussetzung eines Unrechtsbewusstseins bei der Teilkriminalisierung von Sex-Käufern wird als problematisch angesehen. Der Bericht stellt fest, dass die derzeitige Rechtslage Sex-Käufer begünstigt, die es vermeiden, Kenntnis von den Lebensumständen der Prostituierten zu erlangen, mit dem Gesetz aber besonders gut vertraut sind. Die Verfasser der Studie empfehlen daher eine umfassende strafrechtliche Verfolgung des Kaufs sexueller Dienstleistungen. Dieser Studie folgend hat die Regierung eine Novellierung des Straftatbestands mit einer Ausweitung auf Fahrlässigkeit empfohlen.⁸

UK (Nordirland) erwartet eine Evaluierung im Jahr 2018 und berichtet, dass **Schottland** eine Studie zum Thema im Rahmen der Überprüfung des *Human Trafficking and Exploitation Act (2015)* [Gesetz gegen Menschenhandel und Ausbeutung von 2015] in Auftrag gegeben hat.

Generell sind die der Kommission von allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten **statistischen Daten** knapp und übermitteln nur eine geringe Anzahl von Strafverfolgungen und Verurteilungen. Zudem ist es fraglich, ob derart aufgeschlüsselte Daten über diese Straftat auf nationaler Ebene verfügbar sind. So betont beispielsweise **IT**, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine gesonderten Daten über die Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels vorliegen. Dies ist ein Bereich, den die Kommission im Rahmen der Arbeiten zur Verbesserung der Verlässlichkeit und Vergleichbarkeit von auf Unionsebene erhobenen statistischen Daten über den Menschenhandel weiter untersuchen wird.

2.2. Bewertung der Auswirkungen und der Anwendung

Die der Kommission übermittelten Informationen zeigen, dass Ansätze und Praxis der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind. In allen Mitgliedstaaten mit nationalen Maßnahmen, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch

⁸ Siehe Johanna Niemi & Jussi Aaltonen, *Abuse of a victim of sex trade – Evaluation of the Finnish sex purchase ban* [Missbrauch eines Opfers des Sexhandels – Evaluierung des finnischen Sexkaufverbots], Justizministerium Finnland, 2014, abrufbar unter http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en (Englisch).

Menschenhandel sind, unter Strafe gestellt wird, beschränkt sich der persönliche Geltungsbereich dieser Bestimmungen auf diejenigen, die Dienst- oder Arbeitsleistungen der Opfer unmittelbar nutzen.

Die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten mit nationalen Rechtsvorschriften zur Strafverfolgung der Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, teilt mit, dass es zu früh ist, um ihre Auswirkungen bewerten zu können. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Maßnahmen erst nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU im Jahr 2013 in Kraft getreten sind, sodass die Zeit für ihre Durchführung sehr kurz war.

Alle Mitgliedstaaten, die solche Bestimmungen eingeführt haben, verlangen, dass der Nutzer der Dienste zuvor davon Kenntnis erlangt haben muss, dass die Person, deren Dienste genutzt werden, Opfer des Menschenhandels ist. In diesen Fällen wird berichtet, dass es generell schwierig ist, den entsprechenden Beweis zu führen. In den meisten betroffenen Mitgliedstaaten liegt die Beweislast in erster Linie bei der Staatsanwaltschaft. Der Verdächtige/Beklagte profitiert von der Unschuldsvermutung und hat keinerlei Verpflichtung, seine Unschuld zu beweisen. Nur in **IE** ist die Beweislast verschoben, und es obliegt dem/der Beklagten zu belegen, dass er/sie nicht wusste und keinen Grund zu der Annahme hatte, dass die Person, gegen die die Straftat verübt wurde, Opfer des Menschenhandels war.

Diesbezüglich stellt der Erläuternde Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels fest: *„Proving knowledge may be a difficult matter for the prosecution authorities. A similar difficulty arises with various other types of criminal law provision requiring evidence of some non-material ingredient of an offence. However, **the difficulty of finding evidence is not necessarily a conclusive argument for not treating a given type of conduct as a criminal offence**“*. [Der Nachweis der Kenntnis kann für die Strafverfolgungsbehörden schwierig sein. Eine ähnliche Schwierigkeit ergibt sich bei verschiedenen anderen Arten strafrechtlicher Bestimmungen, die den Nachweis eines nichtmateriellen Elements einer Straftat erfordern. Allerdings **ist eine schwierige Beweismittelerhebung nicht unbedingt ein schlüssiges Argument dafür, ein bestimmtes Verhalten nicht als Straftat zu behandeln.**] In diesem Kontext sollte die Schwierigkeit der Beweisführung nicht dazu führen, dass ein bestimmtes Verhalten nicht strafrechtlich verfolgt wird.

Während die Zahl der erfolgreichen Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen zweifelsfrei eine abschreckende Wirkung hat, ist fraglich, wie solche Statistiken auszulegen sind, insbesondere bezüglich der Bewertung der Auswirkungen oder des Erfolgs der einschlägigen Maßnahmen. **Da die größtmögliche Auswirkung solcher Maßnahmen in der Verhinderung der Straftat selbst besteht, können Statistiken über Strafverfolgung und Verurteilung keinen sicheren Hinweis auf die Wirksamkeit der Maßnahmen geben.** Wie schon zuvor festgestellt, ist die statistische Grundlage für diesen Bericht spärlich. Für die Jahre 2014 und 2015 berichtet **BG** von vier (4) Anklagen und einer (1) Verurteilung bzw. fünf (5) Anklagen und zwei (2) Verurteilungen. **EL** führt an, dass nach den statistischen Daten der Hellenischen Polizei seit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes eine (1) Strafverfolgung in die Wege geleitet wurde. **RO** informiert weiter, dass 2015 die ersten Fälle bei der Direktion zur Verfolgung des organisierten

Verbrechens und des Terrorismus angezeigt wurden und neun (9) Personen wegen der Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels angeklagt wurden. Laut Oberstem Rat der Magistratur wurden bis Mai 2016 fünfzehn (15) Personen wegen der Inanspruchnahme der Dienste einer ausgebeuteten Person schuldig gesprochen. Diese Verurteilungen sind allerdings noch nicht rechtskräftig und könnten vor dem Obersten Gerichtshof angefochten werden.

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

Eine Beschränkung der strafrechtlichen Haftung auf den Fall, dass der Nutzer unmittelbar und aktuell Kenntnis davon besitzt, dass die Person Opfer des Menschenhandels ist, schafft eine hohe Schwelle für die Einleitung der Strafverfolgung. In diesem Zusammenhang sollte näher geprüft werden, wie hoch der Kenntnisstand sein muss, damit ein Straftatbestand erfüllt ist.

3. Sicherstellung einer wirksamen Verhütung des Menschenhandels

Dieses Kapitel reflektiert die Beratungen der Kommission⁹ in dieser Angelegenheit, die von der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels¹⁰ und anderen wichtigen Politikinstrumenten¹¹ geleitet sind, und stellt das Rückgrat der Analyse dar. Die genannte Analyse hat unvollständige und vielgestaltige rechtliche Rahmenbedingungen für die rechtliche Behandlung der Nutzer von Opfern des Menschenhandels auf nationaler Ebene aufgezeigt, was einen negativen Einfluss auf die wirksame Verhütung des Verbrechens hat. In diesem Umfeld bleibt der Menschenhandel trotz der unternommenen Anstrengungen allgegenwärtig, und es gibt kein Anzeichen dafür, dass sich dieses schwere Verbrechen auf dem Rückzug befindet.

In dieser Hinsicht ist die **Rechenschaftspflicht der Täter das Fundament aller maßgeblichen Abschreckungsmaßnahmen gegenüber dem Menschenhandel**. Dies spiegelt sich auch in

⁹ Etwa die Studien der Kommission zu Initiativen zur Prävention von Menschenhandel und zur geschlechterspezifischen Dimension des Menschenhandels als Ergebnisse der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels.

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012–2016 (COM(2012) 286 final).

¹¹ Etwa die Europäische Sicherheitsagenda, die Europäische Migrationsagenda, das Strategische Engagement der EU für die Gleichstellung der Geschlechter oder der EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie.

anderen wichtigen internationalen und europäischen Rechtsinstrumenten wider.¹² Es wurde weiterhin vom **Europäischen Parlament**¹³ sowie von der **Parlamentarischen Versammlung des Europarats**¹⁴ und der **Zivilgesellschaft**¹⁵ angesprochen.

Die Kommission hat in der **Europäischen Sicherheitsagenda**¹⁶ festgehalten und in ihren Berichten und Studien wiederholt betont, dass Menschenhandel als ernstes, grenzüberschreitendes und organisiertes Verbrechen immense menschliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Kosten verursacht. Er wird durch **Nachfrage** nach jeglicher Form der Ausbeutung und durch hohe **Gewinne** angetrieben. Die Gewinne führen sowohl in der legalen als auch in der illegalen Wirtschaft zu einem komplexen Wechselspiel zwischen Angebot und Nachfrage, das angegangen werden muss, wenn der Menschenhandel bekämpft werden soll.¹⁷ Sich mit dieser Nachfrage zu befassen und sie zu reduzieren, ist eine rechtliche Verpflichtung, die sich aus der Richtlinie 2011/36/EU ergibt und darauf abzielt, den Schaden gar nicht erst entstehen zu lassen, indem das weitere Umfeld geändert wird, um so den Menschenhandel weniger attraktiv zu machen.

3.1. Identifizierung von Nutzern der Dienste von Opfern des Menschenhandels

In diesem Zusammenhang schließt die Nachfrage alle natürlichen Personen, Gruppen oder juristischen Personen ein, die ihre Opfer mit dem Ziel ausbeuten, auf vielen Ebenen einen Gewinn zu erzielen, sowohl diejenigen, die die Opfer unmittelbar ausnutzen und missbrauchen, als auch diejenigen, die als Förderer oder Vermittler tätig sind, sowie generell alle, die dazu beitragen, ein geeignetes Umfeld hierfür zu schaffen, oder es selbst schaffen.

Die Unternehmen, die Opfer des Menschenhandels ausnutzen und Gewinne aus dem Menschenhandel schlagen, beschränken sich nicht allein auf die organisierte Kriminalität, oft ist eine ganze Kette legaler Unternehmen in den Menschenhandel verwickelt. Die Profiteure reichen von Angehörigen der Opfer über inoffizielle oder offizielle Personalagenturen, Vermittler für bestimmte Sektoren des Arbeitsmarkts oder Subunternehmen in globalen Lieferketten bis hin zu

¹² Zum Beispiel in dem 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (Artikel 9) und dem 2005 vom Europarat verabschiedeten Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Artikel 6 und 19).

¹³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Mai 2016 zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer aus einer geschlechtsspezifischen Perspektive (2015/2118(INI)), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2016 zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Außenbeziehungen der EU (2015/2340(INI)), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Februar 2014 zur sexuellen Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter (2013/2103(INI)).

¹⁴ Entschließung 1983 (2014) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats *Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe* [Prostitution, Menschenhandel und moderne Sklaverei in Europa]; abrufbar unter <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en> (Englisch).

¹⁵ Organisationen, die an der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels beteiligt sind, stellen fest, dass die Gesetzgebung die wichtigste Maßnahme ist, die Mitgliedstaaten treffen sollten, um Prävention und Rückgang der Nachfrage zu gewährleisten. Arbeitsunterlage SWD(2016) 159 final der Kommissionsdienststellen zum Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Schutz seiner Opfer (COM(2016) 267 final), S. 64.

¹⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Europäische Sicherheitsagenda (COM(2015) 185 final).

¹⁷ Fortschrittsbericht.

Reisebüros und Transportunternehmen sowie Unternehmen der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Eine weitere Quelle der Nachfrage sind Verbraucher, die von Opfern hergestellte Produkte erwerben, ohne von den Umständen, unter denen die Waren produziert wurden, Kenntnis zu haben, oder wissende Nutzer von Opfern des Menschenhandels, die offensichtliche Zeichen des Menschenhandels und der Arbeitsausbeutung oder der sexuellen Ausbeutung – etwa sehr niedrige Preise oder Zeichen von Gewalt und Einschüchterung – ignorieren. In dieser Hinsicht verzichtet dieser Bericht im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung von Erwachsenen oder Kindern auf die Verwendung von Begriffen wie „Kunde“, da eine solche Terminologie die Leiden, den Missbrauch und die Vergewaltigungen verschleiern würde, denen Opfer des Menschenhandels ausgesetzt sind.

In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Schutz seiner Opfer wird dazu festgestellt: *„The final objective of eradication of trafficking in human beings can only be achieved **if the crime is prevented from happening in the first place and using the wide range of available tools at EU and national level.**“* [Das Endziel, die Beseitigung des Menschenhandels, kann aber nur erreicht werden, **wenn verhindert wird, dass das Verbrechen überhaupt begangen wird, indem alle auf Unions- und nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Instrumente eingesetzt werden.**] ... *„This means **not only addressing the root causes that make people more vulnerable to trafficking – such as poverty, gender inequality and violence against women, ethnic discrimination, societal marginalisation, irregular migration – but also ensuring that those who profit from the crime and exploit the victims are brought to justice.**“*¹⁸ [Dies bedeutet, dass **nicht nur die eigentlichen Ursachen, die Menschen gegenüber dem Menschenhandel anfällig machen – wie Armut, fehlende Chancengleichheit für Frauen und Männer, Gewalt gegen Frauen, Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit, soziale Marginalisierung, irreguläre Migration –, angegangen werden müssen, sondern auch sichergestellt sein muss, dass diejenigen, die aus dem Verbrechen Gewinn schlagen und Opfer ausbeuten, vor Gericht gestellt werden.**]

Es ist klar, dass Menschenhandel und alle seine Aspekte immer illegal sind. Menschenhandel ist durch nichts zu legitimieren. Die Ausbeutung einer Person durch eine andere in Zwangsverhältnissen gilt in jedem Strafrechtssystem als vorwerfbares Verhalten. Menschenhandel hat kein rechtliches oder moralisches Gesicht. Er ist ein schweres Verbrechen und eine schwerwiegende Verletzung der Menschenwürde, wie das Verbot in Artikel 5 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union deutlich macht. Das Fehlen einer strafrechtlichen Verfolgung der Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels, **insbesondere, wenn sie in dem Wissen erfolgt, dass die betreffende Person Opfer des Menschenhandels ist,** macht den gesamten Kampf gegen den Menschenhandel weniger wirksam und verhindert die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie 2011/36/EU. Selbst wenn der nationale Gesetzgeber die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung durch Menschenhandel sind, nicht unter Strafe stellt, bleibt die Tatsache, dass Opfer oft wiederholt vergewaltigt und geistig und

¹⁸ Arbeitsunterlage SWD(2016) 159 final der Kommissionsdienststellen zum Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Schutz seiner Opfer (COM(2016) 267 final), S. 39.

psychisch missbraucht wurden und Verstöße nicht zuletzt gegen ihre Freiheit, ihre Würde, ihre sexuelle Selbstbestimmung und ihre körperliche Unversehrtheit erlitten haben.

4. Schlussbemerkungen und Ausblick

Um Menschenhandel wirksamer zu verhüten und zu bekämpfen, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2011/36/EU verpflichtet, die Einleitung von Maßnahmen zu erwägen, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung von Opfern des Menschenhandels sind, als strafbare Handlung eingestuft wird. Die in diesem Bericht vorgenommene Analyse zeigt im Kontext der Bewertung der Auswirkungen der bestehenden einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften nach Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie **eine sehr vielgestaltige Rechtslandschaft, die nicht wirksam dazu beiträgt, der Nachfrage nach solchen Diensten entgegenzuwirken.**

Bei völlig fehlender oder unzureichender Strafverfolgung der Inanspruchnahme solcher Dienste im Zusammenhang mit Menschenhandel **kann der Tätigkeit von Menschenhändlern, die definitionsgemäß die Ausbeutung ihrer Opfer einschließt, nicht nur nicht entgegengewirkt werden, sie kann durch eine Kultur der Straflosigkeit sogar noch gefördert werden.** Es liegt auf der Hand, dass die Herausforderung, der Nachfrage entgegenzuwirken, bedeutet, **sich mehr auf diejenigen zu konzentrieren, die die Dienste verschiedener Formen des Menschenhandels tatsächlich in Anspruch nehmen**, in dem Wissen, dass die betreffende Person Opfer einer Straftat ist.

Gegenwärtig ächten die Rechtsordnungen mehrerer Mitgliedsstaaten diejenigen, die mit entsprechendem Wissen solche Dienste in Anspruch nehmen, nicht oder nur teilweise und **tragen so zur Rechtsunsicherheit bei**, z. B. hinsichtlich der an die Beziehung zwischen Nutzer und Opfer geknüpften strafrechtlichen Haftung, der rechtlichen Behandlung derer, die von solcher Ausbeutung profitieren und sie ermöglichen oder fördern, der Unterscheidung zwischen Nutzer und Ausbeuter, der Haftung von Vermittlern sowie der Lieferketten im weiteren Sinne.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen verstärken, um ein einheitlicheres und abschreckenderes Vorgehen gegen dieses Element des grenzüberschreitenden Verbrechens des Menschenhandels zu gewährleisten. Ziel dieses Berichts ist es letztlich, zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie 2011/36/EU zur Reduzierung der Nachfrage und zur Verhütung des Menschenhandels beizutragen, damit kriminelle Gruppen nicht von der unterschiedlichen rechtlichen Behandlung der Nutzer von Opfern des Menschenhandels profitieren. Die Kommission zieht in dieser Hinsicht wichtige Schlussfolgerungen aus der Beobachtung der Lage in den Mitgliedstaaten und wird weiter mögliche Optionen prüfen und nach Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie 2011/36/EU erforderlichenfalls geeignete Gesetzgebungsvorschläge unterbreiten.