

Brüssel, den 12. Juni 2025
(OR. en)

9897/25

ENFOPOL 191
CRIMORG 99
DROIPEN 63
COPEN 167
COSI 110
FREMP 154
SOC 376
EMPL 246
CYBER 159
RELEX 711
MIGR 199
JAIEX 55
JAI 773

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 12. Juni 2025

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8724/25

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels unter besonderer Berücksichtigung der Lage im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sowie des Schutzes von Minderjährigen

– Schlussfolgerungen des Rates (12. Juni 2025)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels unter besonderer Berücksichtigung der Lage im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sowie des Schutzes von Minderjährigen, die der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner 4102. Tagung vom 12. Juni 2025 gebilligt hat.

Schlussfolgerungen des Rates
zur Bekämpfung des Menschenhandels unter besonderer Berücksichtigung der Lage im
Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sowie des Schutzes von
Minderjährigen

Einleitung

- a) Menschenhandel stellt nach wie vor eine der ernstesten Bedrohungen für die Sicherheit und die Menschenrechte in der Europäischen Union sowie eine schwere Verletzung der Grundrechte dar.
- b) Die EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels¹ ist das wichtigste Rechtsinstrument der EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer. Die Richtlinie wurde 2024 geändert, um die Bekämpfung dieser Straftat zu verstärken (im Folgenden „überarbeitete EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels“).² Die neuen Vorschriften betreffen ausdrücklich neue Formen der Ausbeutung, einschließlich solcher, die im Internet stattfinden, gewährleisten die frühzeitige Erkennung von Opfern und garantieren ein höheres Maß an Unterstützung und Betreuung für Opfer nach Artikel 11 der überarbeiteten EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels.
- c) Die EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 (im Folgenden „EU-Strategie“) wurde von der Kommission im April 2021 veröffentlicht.³ Sie sieht eine umfassende Reaktion im Sinne der Prävention von Straftaten, des Schutzes und der Befähigung der Opfer sowie der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhändlern vor. Diese Strategie steht in engem Zusammenhang mit der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität⁴, da Menschenhandel von organisierten kriminellen Vereinigungen verübt werden kann.

¹ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. L 101 vom 15.4.2011, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj>.

² Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, ABl. L, 2024/1712, 24.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1712/oj>.

³ Dok. 8090/21.

⁴ Mitteilung der Kommission über eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025, COM(2021) 170 final (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52021DC0170>.

- d) Seit 2022 haben der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und andere bewaffnete Konflikte in Nachbarregionen der EU das Risiko des Menschenhandels für Personen, die internationalen Schutz suchen, sowie für Vertriebene, darunter Frauen und Kinder, erhöht. Durch den gemeinsamen Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels⁵ und die Aktivierung der Richtlinie über vorübergehenden Schutz⁶ wurde diese Gefährdung für Personen, die vor der Invasion Russlands aus der Ukraine fliehen, erheblich verringert. Die Anwendung der Richtlinie über vorübergehenden Schutz wurde bis März 2026 verlängert⁷.
- e) Die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) ist ein wichtiges Instrument für die europäische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels, wobei die Bekämpfung des Menschenhandels eine der Prioritäten im laufenden EMPACT-Zyklus (2022–2025) darstellt.⁸ Der entsprechende operative Aktionsplan von EMPACT zielt auf die Zerschlagung krimineller Netze ab, die am Menschenhandel zum Zwecke aller Formen von Ausbeutung beteiligt sind, mit besonderem Schwerpunkt auf denjenigen, die Minderjährige ausbeuten.⁹
- f) Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit haben das Protokoll der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität¹⁰ aus dem Jahr 2000 und das Übereinkommen des Europarats von 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels¹¹ die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel entscheidend vorangebracht.

⁵ Europäische Kommission, „Ein gemeinsamer Plan gegen Menschenhandel zur Bekämpfung der Gefahren des Menschenhandels und zur Unterstützung potenzieller Opfer unter den Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen“, 11. Mai 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Anti-Trafficking%20Plan_en.pdf.

⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ABl. L 71 vom 4.3.2022, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj.

⁷ Durchführungsbeschluss (EU) 2024/1836 des Rates vom 25. Juni 2024 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes (Abl. L, 2024/1836, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj.

⁸ Dok. 7101/23.

⁹ Dok. 7101/23.

¹⁰ Resolution 55/25 vom 15.11.2000 und Resolution 55/255 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, mit denen das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC) und seine Protokolle verabschiedet wurden.

¹¹ SEV Nr. 197 vom 16.5.2005, <https://rm.coe.int/168008371d>.

- g) Bei der Bekämpfung des Menschenhandels sollten mit Unterstützung der EU-Koordinatorin bzw. des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels alle bestehenden einschlägigen Instrumente, einschließlich der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025 und früherer Schlussfolgerungen des Rates, umfassend genutzt werden.¹² Zur wirksamen Bekämpfung dieses Verbrechens sind zusätzliche Anstrengungen und Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene erforderlich.

Allgemeine Erwägungen

1. Die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und die Unterstützung und Betreuung aller Opfer des Menschenhandels ist für die Union und die Mitgliedstaaten weiterhin ein vorrangiges Ziel.
2. Menschenhandel, einschließlich der sexuellen Ausbeutung von Kindern online und offline, hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Gesellschaften und die Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten.
3. Die Zahl der Opfer von Menschenhandel ist in der Europäischen Union erheblich gestiegen. Zwischen 2021 und 2022 stieg die Zahl der registrierten Opfer von Menschenhandel in der EU im Vergleich zum Zeitraum 2019-2020 um 20,5 %.¹³ Der Anstieg bei der Erkennung von Opfern ist wahrscheinlich auch das Ergebnis verstärkter Bemühungen der zuständigen nationalen Stellen und Agenturen, insbesondere der Strafverfolgungsbehörden und der Organisationen der Zivilgesellschaft, zur frühzeitigen Erkennung und Identifizierung von Opfern.
4. Kinder sind eine der am stärksten gefährdeten Gruppen, die von organisierten kriminellen Vereinigungen, die am Menschenhandel beteiligt sind, ins Visier genommen werden. Diese kriminellen Vereinigungen beuten häufig Kinder aus, indem sie sie anwerben und danach für die Begehung von Straftaten oder für die Zwecke von Zwangsehen oder erzwungener sexueller Ausbeutung benutzen. Im Zeitraum 2021-2022 handelte es sich bei 81 % der Opfer im Kindesalter (2 401 Kinder) um EU-Bürgerinnen und Bürger. Minderjährige Opfer machten fast ein Fünftel (19 %) aller in der EU registrierten Opfer aus¹⁴. Die Digitalisierung hat zu einem alarmierenden Anstieg der Fälle von sexueller Ausbeutung von Minderjährigen – und in weiterer Folge von Menschenhandel – geführt.¹⁵

¹² Wie Dok. 11838/6/12 und Dok. 10024/22.

¹³ Dok. 5728/25.

¹⁴ Siehe Fußnote 13.

¹⁵ Siehe Fußnote 13.

5. In der EU nahm die aufgedeckte Ausbeutung der Arbeitskraft im Zeitraum 2021–2022 im Vergleich zum Zeitraum 2019-2020 um 51 % zu, während die Anteile bei den Opfern von sexueller Ausbeutung und von Ausbeutung der Arbeitskraft im Jahr 2022 gleich hoch waren (41 %). Die Staatsangehörigkeit und das Profil der Opfer hängen weitgehend davon ab, in welchem Sektor die Ausbeutung stattfindet. Die Anwerbung erfolgt häufig online mit irreführenden Stellenanzeigen und betrügerischen Versprechungen in Bezug auf eine Genehmigung. Bei der Herkunft der Opfer zeigen sich Veränderungen, wobei die Zahl der Drittstaatsangehörigen (54 % der registrierten Opfer) zunimmt.¹⁶ Dies verdeutlicht den grenzüberschreitenden und internationalen Charakter des Phänomens sowie die große Bedeutung geeigneter Instrumente zum Schutz der Opfer auf der Grundlage des Gesamtrouten-Konzepts.
6. Migrantinnen und Migranten aus Ländern außerhalb der EU, darunter aus Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens, sind besonders gefährdet, Opfer von Menschenhandel zu werden. Bei der Arbeitssuche in der EU geraten sie häufig in eine prekäre Lage – und sind daher anfälliger für Zwangsarbeit, Ausbeutung der Arbeitskraft und sexuelle Ausbeutung.
7. Bewaffnete Konflikte haben zu einem Anstieg der Zahl der Personen geführt, die internationalen Schutz in der EU suchen, wobei der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine durch den Anstieg der Zahl der Personen, die Schutz nach der Richtlinie über vorübergehenden Schutz genießen, erheblich zu diesem Anstieg beigetragen hat. Personen, die internationalen Schutz suchen, und Personen, die Schutz nach der Richtlinie über vorübergehenden Schutz genießen, darunter Frauen und Kinder, sind aufgrund wirtschaftlicher Not und mangelnder Integration verschiedenen Risiken der Ausbeutung ausgesetzt.
8. Bevor Drittstaatsangehörige aus Gebieten bewaffneter Konflikte, die internationalen Schutz suchen, Opfer von Ausbeutung oder Menschenhandel werden, sind sie möglicherweise bereits Opfer von Kernverbrechen des Völkerstrafrechts (z. B. Kriegsverbrechen) geworden. Dies stellt die Strafverfolgungs- und Justizbehörden vor die zusätzliche Herausforderung der Ermittlung und Strafverfolgung von Tätern aufgrund mehrerer Straftatbestände.
9. Einige EU-Länder haben zusätzliche Opferunterstützungsprogramme eingeführt, doch sind dringend weitere Maßnahmen erforderlich, beispielsweise im Zusammenhang mit grundlegenden Dienstleistungen wie Wohnraum, Bildung und Gesundheitsversorgung.

¹⁶ Siehe Fußnote 13.

10. Der digitale Raum (unter anderem soziale Medien, Sofortnachrichten, Jobportale) ist zu einem der wichtigsten Instrumente geworden, um Opfer von Menschenhandel anzuwerben, auszubeuten und zu kontrollieren oder sie als Handlanger für andere Arten von Straftaten zu benutzen. Dies ist besonders gefährlich für Minderjährige und Menschen in prekären Situationen.
11. Kriminelle nutzen zunehmend verschlüsselte Kommunikationskanäle und Kryptowährungen, was es den Strafverfolgungs- und Justizbehörden erschwert, Täter zu identifizieren, einschlägige Beweismittel zu sichern und kriminelle Netze zu zerschlagen.
12. Als Reaktion auf diese wachsende Bedrohung werden Analyseinstrumente, einschließlich solcher, die auf künstlicher Intelligenz beruhen, entwickelt, um die Überwachung und Aufdeckung krimineller Aktivitäten im Internet zu unterstützen.
13. Ein gemeinsames, koordiniertes Vorgehen und die Harmonisierung von Definitionen und Verfahren sind für die wirksame Bekämpfung des grenzüberschreitenden Menschenhandels von entscheidender Bedeutung.

Der Rat ersucht die Mitgliedstaaten,

14. unbeschadet der Unabhängigkeit der Justiz eine engere Koordinierung zwischen den Strafverfolgungs- und Justizbehörden sowie mit Organisationen der Zivilgesellschaft und privaten Parteien wie Online-Plattformen und Netzbetreibern zu fördern, um Aktivitäten im Zusammenhang mit Menschenhandel frühzeitig aufzudecken, zu erkennen und zu sperren, wobei der Schwerpunkt auf der Anwerbung und Ausbeutung im Internet liegen sollte; ferner Opfer zu identifizieren und ausfindig zu machen, die möglicherweise Kernverbrechen des Völkerstrafrechts (z. B. Kriegsverbrechen) erlebt oder beobachtet haben, damit die Informationen, über die diese Personen verfügen könnten, nicht verloren gehen;
15. die behördenübergreifende Zusammenarbeit mit Arbeitsaufsichtsbehörden, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Behörden auf nationaler Ebene zu fördern, um Opfer im Rahmen eines opferorientierten Ansatzes zu ermitteln und zu unterstützen, eine sekundäre Viktimisierung zu vermeiden und administrative Ansätze aktiv zu nutzen;
16. den Einsatz der Instrumente, die von den EU-Agenturen, einschließlich Europol, Eurojust, Frontex und CEPOL, sowie von anderen internationalen Organisationen, einschließlich Interpol, zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Verfügung gestellt werden, zu fördern;

17. die Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften (auch mit Online-Plattformen und Netzbetreibern) zu fördern, um wirksame Instrumente zur Identifizierung, Meldung, Prävention und Unterbindung von Aktivitäten im Zusammenhang mit Menschenhandel (online und offline) zu schaffen und umzusetzen;
18. weiterhin die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den EU-Agenturen im Rahmen von EMPACT im Bereich des Menschenhandels zu unterstützen;
19. die Grenzgebiete weiterhin genau zu überwachen und, sofern erforderlich, in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen Maßnahmen zur Stärkung von Schutzmaßnahmen im Umfeld der Aufnahme durchzuführen, einschließlich der Prävention des Menschenhandels, der Identifizierung von Opfern und des Schutzes gefährdeter Personen;
20. sicherzustellen, dass Opfer von Menschenhandel im Rahmen eines opferorientierten Ansatzes angemessenen Schutz erhalten, unter anderem indem sie gegebenenfalls Zugang zu Zeugenschutzprogrammen oder ähnlichen Maßnahmen erhalten und eine sekundäre Viktimisierung vermieden wird.

Der Rat ersucht die Kommission,

21. die Plattform für die Bekämpfung des Menschenhandels rechtzeitig einzuführen, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der überarbeiteten EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels unterstützen wird, indem Leitlinien ausgearbeitet werden und der Austausch bewährter Verfahren erleichtert, der Dialog zwischen Fachkräften im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels gefördert und die Zusammenarbeit intensiviert wird;
22. die Mitgliedstaaten bei der Einführung gezielter Präventions- und Unterstützungsprogramme im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, unter anderem in Bezug auf Menschen, die vor dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine fliehen, zu unterstützen;
23. die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Partnerschaften mit Drittländern, insbesondere mit Herkunfts- und Transitländern des Menschenhandels, durch gemeinsame Präventions- und Ermittlungsinitiativen zu verbessern, um transnationale Menschenhändlernetze zu bekämpfen;
24. die Nutzung von Finanzierungsquellen und -programmen, die in der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Verfügung stehen, mit besonderem Schwerpunkt auf EMPACT und der frühzeitigen Identifizierung von Opfern sowie deren Weiterverweisung an spezialisierte Dienste, zu fördern;

25. die vorliegenden Schlussfolgerungen bei der Entwicklung der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2026–2029 zu berücksichtigen, um neue Herausforderungen anzugehen und die neuen Prioritäten kohärent zu steuern;
26. mit Unterstützung der EU-Koordinatorin bzw. des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren mit den nationalen Koordinatorinnen bzw. Koordinatoren für die Bekämpfung des Menschenhandels und den nationalen Berichterstattern bzw. Berichterstatterinnen, den EU-Agenturen sowie mit anderen zuständigen internationalen Organisationen zu fördern;
27. mit den Mitgliedstaaten bei der Stärkung der Rechenschaftspflicht des Privatsektors, auch im Rahmen des EU-Internetforums, in Bezug auf Ausbeutung der Arbeitskraft oder andere Formen der Ausbeutung sowie andere Aktivitäten, die das Phänomen des Menschenhandels möglicherweise verschärfen könnten, zusammenzuarbeiten.

Der Rat ersucht Europol, Eurojust, Frontex und CEPOL, im Rahmen ihres Mandats,

28. das Fachwissen in den Mitgliedstaaten unter anderem durch Weiterbildungsmaßnahmen zu stärken und den Austausch bewährter Verfahren zwischen ihnen zu fördern, um Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel im Cyberraum sowie potenzielle Opfer und Täter besser zu ermitteln;
29. die umfassende Nutzung der von ihnen zur Verfügung gestellten Instrumente auf dem Gebiet der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz, des Austauschs von Informationen, der Kriminalitätsanalyse und des Kapazitätsaufbaus zu fördern;
30. die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zu unterstützen und die Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften, auch in den Bereichen IT und Telekommunikation, zur Entwicklung von Datenanalyseinstrumenten, einschließlich KI-gestützter Instrumente, und zur Schaffung von Mechanismen zur frühzeitigen Aufdeckung, Identifizierung und Unterbindung von Menschenhandel und zur raschen Meldung verdächtiger Aktivitäten, zu fördern.