



Änderungen der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer

Überblick über die wichtigsten Neuerungen

Factsheet (September 2024)

Die geänderte EU-Richtlinie enthält einige maßgebliche Neuerungen, die im Folgenden ausführlicher dargestellt werden. Zunächst werden Änderungen dargestellt, die aus Sicht der Berichterstattungsstelle Menschenhandel Gesetzesänderungen erforderlich machen. Weitere Maßnahmen werden im Anschluss beschrieben.

Zeitlicher Ablauf

Die 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 ist im Jahr 2011 in Kraft getreten und wurde in Deutschland 2016 in nationales Recht umgesetzt. Im Dezember 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur umfassenden Änderung und Ergänzung der Richtlinie. Nach intensiven Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission beschloss das Europäische Parlament am 23. April 2024 die vereinbarten Änderungen. Der Rat der Europäischen Union nahm dann die Richtlinie als Richtlinie (EU) 2024/1712 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer in ihrer geänderten Form am 27. Mai 2024 an. Am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union trat sie am 14. Juli 2024 in Kraft. Gemäß Art. 2 Abs.1 der Richtlinie (EU) 2024/1712 endet die Umsetzungsfrist zwei Jahre nach Inkrafttreten am 15. Juli 2026. Bis dahin haben die Mitgliedsstaaten Zeit, die geänderte Richtlinie in ihr jeweiliges nationales Recht umzusetzen. Die Änderungen beziehen sich dabei sowohl auf gesetzliche Anpassungen als auch auf sonstige Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Erforderliche Gesetzesänderungen

Neue Straftatbestände und Strafschärfungsgründe

In Art. 2 Abs. 3 der RL 2011/36/EU wurden die Ausbeutung von Leihmutterchaft, Zwangsheirat und illegale Adoption als neue Ausbeutungsformen aufgenommen. Ausbeutung von Leihmutterchaft in diesem Sinne ist gemeint, wenn eine Frau unter Zwang oder mit Täuschung genötigt wird, ein Kind auszutragen und abzugeben. Unter Zwangsheirat im Sinne der Richtlinie fällt jede Form der Heirat, die gegen den Willen einer oder beider Parteien durch Drohung oder Täuschung erzwungen wird, um die Person beispielsweise in ehelichen Haushalt auszubeuten. Illegale Adoption ist die Adoption eines Kindes, wenn sie mit Zwang, Täuschung oder anderen Formen der Ausbeutung verbunden ist.

Darüber hinaus gibt Art. 4 Abs. 2 Buchst. d vor, dass eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zehn Jahren gilt, wenn die Straftat unter Anwendung schwerer Gewalt begangen wurde oder Betroffenen durch die Straftat ein besonders schwerer – auch physischer oder psychischer – Schaden zugefügt wurde.

Nach Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie gelten als erschwerende Umstände nun auch, wenn Täter*innen mittels Informations- und Telekommunikationstechnologie Bilder oder Videos oder ähnliches Material sexueller Natur, auf dem Betroffene dargestellt sind, verbreiten oder deren Verbreitung erleichtern.

Zudem wurde Artikel 18a der Richtlinie neu eingeführt. Dieser sieht eine Strafbarkeit für die vorsätzliche Inanspruchnahme von Diensten vor, die von Betroffenen von Menschenhandel aller Ausbeutungsformen erbracht wurden. Neben der vorsätzlichen Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen von Betroffenen wird nun auch die vorsätzliche Inanspruchnahme von Diensten unter Strafe gestellt, die von Personen erbracht werden, die von Zwangsarbeit, erzwungenen Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeit, von Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken oder von Leibeigenschaft betroffen sind, oder von Personen erbracht wird, die zum Zweck der Ausbeutung zu strafbaren Handlungen gezwungen werden, sowie solchen, die durch Organentnahme, Leihmutterschaft, Zwangsheirat oder durch illegale Adoption ausgebeutet werden.

Non-Punishment-Prinzip

Der Verzicht auf Strafverfolgung beziehungsweise die Straffreiheit der Betroffenen aus Artikel 8 der Richtlinie, auch als Non-Punishment-Prinzip bekannt, bezieht sich neben der Beteiligung an strafbaren Handlungen nun auch explizit auf die Beteiligung an anderen unrechtmäßigen Handlungen. Damit erstreckt sich das Non-Punishment-Prinzip ausdrücklich auch auf Ordnungswidrigkeiten wie etwa nach dem Bundesmeldegesetz, dem Aufenthaltsgesetz oder dem Ordnungswidrigkeitengesetz. Danach kann nun beispielsweise auf die Strafverfolgung oder Bestrafung von Betroffenen von Menschenhandel verzichtet werden, die durch Betteltätigkeit ausgebeutet werden und daher (möglicherweise) eine Ordnungswidrigkeit wegen aufdringlichen Bettelns gemäß § 118 OWiG begangen haben.

Sanktionen gegen juristische Personen

Gegen juristische Personen können nach Artikel 6 der Richtlinie neben Geldsanktionen nun auch fakultativ weitere Sanktionen erlassen werden. Dazu zählen der Ausschluss vom Zugang zu öffentlicher Finanzierung, darunter auch Vergabeverfahren, Beihilfen, Konzessionen und Lizenzen, die Entziehung von Genehmigungen und Zulassungen für die Tätigkeiten, die zu der einschlägigen Straftat geführt haben und, sofern ein öffentliches Interesse besteht, die vollständige oder teilweise Veröffentlichung der gegebenenfalls (teil-)anonymisierten gerichtlichen Entscheidung über die begangene Straftat und die verhängten Sanktionen oder Maßnahmen. Es kann zudem nun nicht mehr nur eine Handelstätigkeit, sondern eine Geschäftstätigkeit vorübergehend oder ständig verboten werden.

Weitere Maßnahmen

Neben gesetzlichen Neuregelungen gibt die Richtlinie auch zu weiteren Maßnahmen beziehungsweise zur Fortsetzung weiterer Maßnahmen Anlass, die fundamentale Bedeutung für die Bekämpfung von Menschenhandel und den Schutz der Betroffenen haben können:

Maßnahmen zur Online-Dimension von Menschenhandel

Die Änderung der Richtlinie trägt unter anderem der Entwicklung Rechnung, dass Straftaten wegen Menschenhandels zunehmend unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien begangen werden. Die Richtlinie hält die Mitgliedstaaten nun dazu an, dafür zu sorgen, dass die für die Strafverfolgung zuständigen Personen, Stellen und Dienste über angemessenes Fachwissen und geeignete technische Fähigkeiten verfügen. Gegebenenfalls sollen dafür spezialisierte Einheiten geschaffen werden. In diesem Sinne sieht Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie Bildungsmaßnahmen,

Schulungen und Kampagnen zur Prävention vor, die ein besonderes Augenmerk auf die Online-Dimension legen, um der Nachfrage, die jegliche Form von Menschenhandel begünstigt, entgegenzuwirken und diese zu schwächen.

Gemäß Art. 18 Abs. 2 der geänderten Richtlinien treffen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, die geschlechtersensibel und kindgerecht konzipiert sind, darunter Informations- und Aufklärungskampagnen sowie Forschungs- und Schulungsprogramme, unter anderem zur Förderung der digitalen Kompetenzen, um Menschen, insbesondere Kinder und Jugendliche sowie Menschen mit Behinderungen, zu sensibilisieren und die Gefahr zu verringern, dass sie von Menschenhandel betroffen werden.

Schulungen

Der neu eingefügte Art. 18b Abs. 1 der Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten auf, regelmäßige und spezialisierte Schulungen für Angehörige von Berufsgruppen zu fördern oder anzubieten, die wahrscheinlich in Kontakt mit (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel kommen. Adressat*innen sind beispielsweise Polizeibeamt*innen im Außendienst, Beschäftigte in Unterstützungs- und Betreuungsdiensten für Betroffene von Menschenhandel, Beamt*innen der Arbeitsaufsicht sowie Beschäftigte in Sozialdiensten und im Gesundheitswesen. Diesen sollen die erforderlichen Kenntnisse im Sinne der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels, der Vermeidung sekundärer Viktimisierung sowie der Erkennung, Identifizierung, Unterstützung und Betreuung sowie des Schutzes der Opfer vermittelt werden. In Absatz 2 hält die Richtlinie nun explizit die Förderung von allgemeinen und spezialisierten Schulungen für Richter*innen und Staatsanwält*innen fest. Alle Schulungen müssen menschenrechtsbasiert und geschlechtersensibel sein sowie die Interessen von Kindern und Jugendlichen sowie von Menschen mit Behinderungen einbeziehen.

Nationaler Verweisungsmechanismus

Mit Hinblick auf die Unterstützung und Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel sieht die Richtlinienänderung in Art. 11 Abs. 4 vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Betreuungsorganisationen im Rahmen von Gesetzen, Regelungen oder Verwaltungsvorschriften einen oder mehrere Mechanismen für die frühzeitige Erkennung und Identifizierung, Unterstützung und Betreuung potenzieller Betroffener einzurichten.

Die Richtlinie legt folgende Mindestaufgaben der eingesetzten Verweisungsmechanismen fest: Die Festlegung von Mindeststandards für die Erkennung und frühzeitige Identifizierung von Betroffenen und die Anpassung dieser Verfahren an die verschiedenen Ausbeutungsformen, die Verweisung der Betroffenen an die am besten geeignete Unterstützung und Betreuung und die Erstellung von Kooperationsvereinbarungen mit den Asylbehörden, um sicherzustellen, dass Betroffene, die auch internationalen Schutz benötigen oder die internationalen Schutz beantragen wollen, Unterstützung, Betreuung und Schutz gewährt wird. In einem solchen Rahmen sollten die teilnehmenden zuständigen Behörden, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträger benannt und ihre jeweiligen Zuständigkeiten, einschließlich der Verfahren und der Kommunikationswege, festgelegt werden. Dabei sollen die individuellen Umstände der Betroffenen berücksichtigt werden.

Auch eine nationale Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung der Betroffenen zwischen den Mitgliedstaaten soll benannt werden. Eine grenzüberschreitende Verweisung kann erforderlich sein, wenn mangels Zuständigkeit keine dauerhafte Unterstützung und Betreuung in Deutschland erfolgen kann. Das kann dann der Fall sein, wenn die Ausbeutung in einem anderen Land stattgefunden hat und keine anerkannten Aufenthaltsgründe in Deutschland gegeben sind. Die Kontaktstelle soll als Anlaufstelle bezüglich der Beziehungen zwischen den Behörden oder Institutionen, die für die

grenzüberschreitende Unterstützung von Opfern in den verschiedenen Mitgliedstaaten zuständig sind, dienen, nicht aber als Anlaufstelle für die Opfer selbst.

Unterkünfte für Betroffene von Menschenhandel

In Art. 11 Abs. 5 werden bei der Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung nun explizit Schutzunterkünfte und sonstige geeignete vorläufige Unterbringungen ergänzend mit einbezogen. Der neu eingefügte Absatz 5a konkretisiert dazu, dass die Schutzunterkünfte und andere geeignete vorläufige Unterbringungen in ausreichender Anzahl bereitgestellt werden und leicht zugänglich sind. Sie sollen Betroffene bei ihrer Erholung unterstützen, indem sie ihnen angemessene und geeignete Lebensbedingungen im Hinblick auf eine Rückkehr in ein eigenständiges Leben bieten. Die Ausstattung ist so zu gestalten, dass sie den besonderen Bedürfnissen sowohl von Kindern der Betroffenen als auch von Betroffenen im Kindesalter gerecht werden.

Gewährung von internationalem Schutz

Der neu eingefügte Art. 11a bezieht sich auf Betroffene von Menschenhandel, die möglicherweise internationalen Schutz benötigen. Absatz 1 verlangt von den Mitgliedstaaten, die Komplementarität und Koordinierung zwischen den an den Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels beteiligten Behörden und den Asylbehörden sicherzustellen. Darüber hinaus sollen Betroffene von Menschenhandel nach Absatz 2 internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Status beantragen können, und zwar auch dann, wenn sie noch nicht abschließend identifiziert sind.

Kinder und Jugendliche

Die EU-Richtlinie wurde zudem erweitert, um den Schutz und die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, die Betroffene von Menschenhandel sind, zu stärken. Neue Bestimmungen sehen zusätzliche Maßnahmen zur Betreuung, Prävention und Schulung vor, um die Rechte dieser besonders schutzbedürftigen Gruppe besser zu gewährleisten, unter anderem in Art. 11 Abs. 5a, 13 Abs. 3, 14, 18 Abs. 2 und 18b Abs. 2 der Richtlinie. Für die Unterstützung und Betreuung von betroffenen Kindern und Jugendlichen sind beispielsweise in Art. 14 Abs. 1 nun Programme zur Unterstützung des Übergangs zur Volljährigkeit und ins Erwachsenenalter aufgenommen, um zu verhindern, dass sie erneut von Menschenhandel betroffen werden. Für den Fall eines Interessenkonflikts zwischen einem betroffenen Kind und seinem*r Vormund*in oder gesetzlichen Vertreter*in sieht der neu eingefügte Art. 14 Abs. 2 Satz 2 vor, dass ein*e andere*r Vormund*in oder Vertreter*in bestellt wird.

„Opferfonds“ zur Entschädigung

Zur Entschädigung von Betroffenen wurde Artikel 17 um einen Satz ergänzt, demzufolge die Mitgliedstaaten einen nationalen „Opferfonds“ oder ein ähnliches Instrument einrichten können, um Entschädigungszahlungen an die Betroffenen zu leisten.

Nationale Koordinatoren oder gleichwertige Mechanismen und unabhängige Stellen

Die nationalen Strukturen zur Bekämpfung von Menschenhandel erfahren durch die Neuerung der Richtlinie ebenfalls grundlegende Änderungen. Die Mitgliedstaaten setzen gemäß Artikel 19 nationale Koordinatoren oder gleichwertige Mechanismen mit den entsprechenden Ressourcen ein. Diese haben die Aufgabe, die Entwicklungen beim Menschenhandel zu bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen, wozu auch gehört, statistische Daten in enger Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft, die in diesem Bereich tätig sind, zu sammeln und Bericht zu erstatten.

Mögliche weitere Aufgaben der neu einzurichtenden nationalen Koordinierungsstellen umfassen nach Abs. 2 Satz 2 nun auch die Erstellung von Notfallplänen bei schwerwiegenden Krisensituationen und die Förderung, Koordinierung und gegebenenfalls Finanzierung von Programmen zur Bekämpfung von Menschenhandel. Die Mitgliedstaaten können nach Art. 19 Abs. 3 Satz 2 zudem unabhängige Stellen

einrichten und ihnen eine oder mehrere Aufgaben nach Absatz 2 zuweisen. Sie können die Umsetzung und die Wirkung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels überwachen, Bericht über Angelegenheiten erstatten, die besondere Aufmerksamkeit der zuständigen nationalen Behörden erfordern, und Ursachen und Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels bewerten. In Deutschland ist die Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte von der Bundesregierung damit betraut worden, diese Aufgaben zu übernehmen.

Datenerhebung und Statistiken

Ebenfalls neu ist der Artikel 19a, der Vorgaben zur Datenerhebung und zu Statistiken macht. Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass ein System zur Erfassung, Erstellung und Bereitstellung anonymisierter statistischer Daten vorhanden ist, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Straftaten wegen Menschenhandels zu überwachen. Die Richtlinie gibt vor, dass statistische Daten zur Anzahl der registrierten identifizierten und potenziellen Betroffenen, zur Anzahl der verdächtigen Personen, zur Anzahl der strafrechtlich verfolgten Personen, zur Anzahl der Entscheidungen über die Einleitung der Strafverfolgung, die Anzahl der verurteilten Personen, die Anzahl der Gerichtsurteile und der Anzahl der wegen der Inanspruchnahme von Diensten verdächtigen, strafrechtlich verfolgten und verurteilten Personen verfügbar sind. Dabei soll eine Aufschlüsselung nach Geschlecht, nach Altersgruppe (Minderjährige/Erwachsene), Staatsangehörigkeit und Form der Ausbeutung erfolgen.

Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels

Schließlich ist auch Artikel 19b neu, der den Mitgliedstaaten aufträgt, nationale Aktionspläne zur Bekämpfung des Menschenhandels auszuarbeiten und umzusetzen. Sie können Ziele, Prioritäten und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels für alle Formen der Ausbeutung, einschließlich spezifischer Maßnahmen für Betroffene Kinder beinhalten. Neben Präventionsmaßnahmen (auch als Teil von Notfallplänen infolge humanitärer Krisen) wie Bildungsmaßnahmen, Sensibilisierungskampagnen und Schulungen sind auch Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung und zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ins Auge zu fassen. Auch Maßnahmen zur Stärkung der frühzeitigen Erkennung und Unterstützung, der Betreuung sowie des Schutzes von Betroffenen können Gegenstände von nationalen Aktionsplänen sein. Für die regelmäßige Überwachung und Auswertung der Umsetzung der nationalen Aktionspläne sollen Verfahren beschrieben sein. Diese Nationalen Aktionspläne müssen öffentlich zugänglich sein.

Ausblick

Die neue Richtlinie beinhaltet zum Teil grundlegende Änderungen in Bezug auf vier wesentliche Handlungsfelder, die die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel kennzeichnen: Strafverfolgung, Prävention, Schutz und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel und strukturelle Rahmenbedingungen. Deutlich ins Gewicht fallen die Vorgaben zu den neuen Straftatbeständen und die Neuerungen, die die Richtlinie von den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Struktur verlangt. Langfristige Verbesserungen für den Schutz und die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel verspricht vor allem die vollumfängliche Umsetzung dieser strukturellen Neuerungen. Solche Neuerungen können zu Fortschritten bei der Identifizierung, bei der Weiterleitung der Betroffenen an spezialisierte Fachberatungsstellen und bei der Zusammenarbeit der Behörden mit diesen führen. All das kann nachhaltig positive Auswirkungen auf die Situation von Betroffenen von Menschenhandel haben, wenn die Neuerungen vollumfänglich umgesetzt werden.

Überblick über die wichtigsten Änderungen

Thema	Richtlinienänderung
Neue Straftatbestände und Strafschärfungsgründe	Änderung des Art. 2 Abs. 3 und des Art. 4 Abs. 2 Buchst. d und Abs. 3 und neu eingefügter Art. 18a
Non-Punishment-Prinzip	Änderung des Art. 8
Sanktionen gegen juristische Personen	Ergänzung des Art. 6
Maßnahmen zur Online-Dimension von Menschenhandel	Änderung des Art. 18
Schulungen	Neu eingefügter Art. 18b
Nationaler Verweisungsmechanismus	Änderung des Art. 11 Abs. 4
Schutzunterkünfte für Betroffene von Menschenhandel	Ergänzung und Änderung des Art. 11 Abs. 5, neu eingefügter Absatz 5a
Gewährung von Internationalem Schutz	Neu eingefügter Art. 11a
Kinder und Jugendliche	Neu eingefügter Art. 13 Abs. 3, Ergänzung des Art. 14
„Opferfonds“ zur Entschädigung	Ergänzung des Art. 17
Nationale Koordinator*in oder gleichwertige Mechanismen und unabhängige Stellen	Änderung des Art. 19
Datenerhebung und Statistiken	Neu eingefügter Art. 19a
Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels	Neu eingefügter Art. 19b