

Sonderbericht

EU-Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Prüferteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III - Ausgabenbereiche "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" - unter Vorsitz von Karel Pinxten, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes. Bei der Ausarbeitung des Berichts unterstützt wurde Frau Jakobsen von ihrer Kabinettchefin Katja Mattfolk, der Leitenden Managerin Beatrix Lesiewicz, dem Aufgabenleiter Francisco Javier de Miguel Rodriguez, den Prüfern Kim Hublé, Alina Milasiute und Alexandre Tan sowie ihrem Attaché Kim Storup.



Von links nach rechts: Katja Mattfolk, Alina Milasiute, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez, Alexandre Tan.

INHALT

	Ziffer
Akronyme und Abkürzungen	
Glossar	
Zusammenfassung	I-VIII
Einleitung	1 - 15
Hintergrundinformationen: Menschenhandel	1 - 9
Die Rolle der EU und Akteure im Kampf gegen den Menschenhandel außerhalb der EU	10 - 15
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	16 - 20
Bemerkungen	21 - 67
Der politische Rahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht im Wesentlichen ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung des Menschenhandels vor, wenngleich einige Aspekte noch nicht vollständig ausgearbeitet sind	21 - 43
Der politische Rahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels ist in einer Reihe miteinander verknüpfter Dokumente festgelegt	21 - 30
Der politische Rahmen der EU wird durch zahlreiche Instrumente unterstützt: Der Menschenrechtsdialog ist besonders nützlich, während andere Instrumente stärker zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien eingesetzt werden könnten	31 - 43
Trotz ermittelter Schwachstellen führten die meisten Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels zu positiven Ergebnissen, wenngleich die Nachhaltigkeit Anlass zu Besorgnis gibt	44 - 67
Der Rahmen für die Projektauswahl trug nicht zu einem Gesamtkonzept bei, und die Projektkonzeption wies Schwachstellen auf, insbesondere im Hinblick auf die Formulierung von Zielen und Indikatoren	44 - 52
Die Durchführung des Projekts wurde durch lokale Sachzwänge und Verzögerungen erschwert	53 - 58
Die Projekte führten zu einigen positiven Ergebnissen bei der Bekämpfung des Menschenhandels, wenngleich die Nachhaltigkeit Anlass zu Besorgnis gibt	59 - 67
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	68 - 72

Anhang I - Überblick über die Projekte

Anhang II - Ziele und Bewertungen der einzelnen Projekte

Anhang III - Schwachstellen der Datenbank der Website gegen Menschenhandel

Antworten der Kommission und des EAD

AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

	<i>Action-Oriented Paper</i> (maßnahmenorientiertes Papier)
ASEAN	<i>Association of South-East Asian Nations</i> (Verband südostasiatischer Nationen)
ASEM	<i>Asia-Europe Meeting</i> (Asien-Europa-Treffen)
DCI	<i>Development Cooperation Instrument</i> (Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EIDHR	<i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i> (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte)
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GD DEVCO	Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung
GD NEAR	Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen
ILO	<i>International Labour Organization</i> (Internationale Arbeitsorganisation)
Palermo-Protokoll	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität
Richtlinie	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, S. 1).
Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels	Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016

UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten
Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)

GLOSSAR

Analyse des Ausgangszustands: Eine Analyse des Ausgangszustands liefert ausführliche Informationen über einen bestimmten Ausgangszustand vor Beginn eines Projekts. Sie ist ein wertvolles Instrument, mit dem der Zustand vor der Durchführung eines Projekts mit dem Zustand danach verglichen werden kann und mit dem sonstige Faktoren bewertet werden können, die möglicherweise die im Durchführungszeitraum beobachteten Veränderungen beeinflussen.

Externe Dimension: Die interne Politik und das interne Handeln der EU können sich in erheblichem Maße außerhalb der EU-Außengrenzen auswirken. Umgekehrt können externe Ereignisse auch die interne Dynamik der EU beeinflussen. Die sogenannte externe Dimension der internen Politikbereiche beschreibt im Allgemeinen Situationen, in denen die externen Aspekte interner EU-Politikbereiche immer mehr an außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung gewinnen.

Auf globaler Ebene tragen externe Aspekte des Bereichs Justiz und Inneres zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb der EU bei. Beispielsweise führt eine schwach ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit in einem Drittland unter Umständen dazu, dass in Europa tätige Menschenhändler Gelegenheiten zum Waschen ihrer Erlöse aus kriminellen Tätigkeiten erhalten und die Untersuchung der von ihnen begangenen Straftaten erschwert ist. Daher kann die Förderung der Rechtsstaatlichkeit in einem Drittland positive Auswirkungen auf die gesamte EU haben.

Mainstreaming: Dieser Begriff beschreibt die Einbeziehung einiger Grundsätze/Erwägungen in die verschiedenen Politikbereiche und Phasen des EU-Programms und des Projektzyklus. Im Bereich der Menschenrechte bezieht sich Mainstreaming auf einen Prozess, bei dem die Menschenrechte zur Gestaltung von Politikbereichen, Programmen, Projekten und sonstigen Maßnahmen beitragen.

Programmplanung: Ein wichtiger Entscheidungsprozess, in dessen Rahmen der EAD und die Kommission Hilfsstrategien, Prioritäten und Mittelzuweisungen festlegen.

Projektplanungsrahmen: Ein Projektplanungsrahmen (auch als Projektplanungsübersicht bezeichnet) ist ein Projektmanagementinstrument, mit dem auf systematische und logische Weise die allgemeinen und spezifischen Ziele eines Projekts festgelegt und die Projektaktivitäten definiert werden können. In einem Projektplanungsrahmen sind die kausalen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Zielebenen dargestellt. Zudem sind Indikatoren angegeben, anhand deren überprüft werden kann, ob diese Ziele erreicht wurden, und die zugrunde gelegten Annahmen werden aufgezeigt.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Menschenhandel ist eine äußerst lukrative Straftat, die eine schwere Verletzung der Menschenrechte und für die Sicherheit weltweit eine Bedrohung darstellt. Obgleich die Bekämpfung des Menschenhandels nach wie vor in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, setzt sich die EU ebenfalls für die Beseitigung des Menschenhandels ein und hat mehrere Maßnahmen angenommen, um die Mitgliedstaaten diesbezüglich zu unterstützen.

II. Der Menschenhandel stellt zwar ein weltweites Problem dar, gegen das kein Land gefeit ist, die EU ist jedoch besonders gefährdet, da sie ein attraktives Ziel für Opfer aus einer Vielzahl von Ländern ist. Viele Opfer von transregionalem Menschenhandel stammen aus Asien, der bevölkerungsreichsten Region der Welt. Menschenhandel kann nicht getrennt von Armut, Bildung und Zugang zu Gesundheitsversorgung, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder Ungerechtigkeiten gegenüber Minderheiten betrachtet werden. Es ist allgemein anerkannt, dass Armut, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und Konflikte zu den Hauptursachen von Menschenhandel zählen.

III. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nahm die Kommission bei der Koordinierung und Steuerung der diesbezüglichen EU-Maßnahmen eine stärkere Rolle ein. Im Jahr 2011 wurde eine Richtlinie erlassen und kurz darauf die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 verabschiedet. Diese Strategie wird durch eine Reihe weiterer strategiepolitischer Dokumente ergänzt, die zusammen den Ansatz der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels definieren. Eine Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum nach 2016 ist noch nicht vorgelegt worden.

IV. In diesem Bericht wird die Wirksamkeit der EU-Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien untersucht. Im Zuge der Prüfung wurde ermittelt, wie umfassend der Ansatz der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels für diese Regionen ist und ob die einschlägigen Projekte der EU in Süd- und Südostasien im Zeitraum 2009-2015 wirksam zur Bekämpfung des Menschenhandels beigetragen haben.

V. Die Beseitigung des Menschenhandels ist zwangsläufig ein langfristiger Prozess. Zum einen müssen die verschiedenen tieferen Ursachen bekämpft (beispielsweise Ungleichheiten

zwischen den Geschlechtern, Armut, Minderheitenrechte, Bildung und Gesundheitsversorgung) und zum anderen die Tätigkeiten krimineller Netze unterbunden werden. Menschenhandel ist naturgemäß ein Verbrechen, das im Verborgenen stattfindet und über das selten ausreichende und vergleichbare statistische Daten vorliegen. Unter Berücksichtigung dieses komplexen Umfelds, der zahlreichen breit gestreuten Prioritäten und der begrenzten Ressourcen stellte der Hof fest, dass die EU die Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien teilweise wirksam unterstützte.

VI. Der politische Rahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht ein Gesamtkonzept in diesem Bereich vor, wenngleich einige Aspekte noch nicht vollständig ausgearbeitet oder für Süd- und Südostasien nicht relevant sind. Die Kommission und der EAD setzen entweder direkt oder indirekt eine Vielzahl von Instrumenten zur Bekämpfung des Menschenhandels ein: Menschenrechtsdialoge sind besonders nützlich; zu den weiteren Instrumenten gehören bilaterale Dialoge und die Unterstützung regionaler Foren (d. h. des ASEAN und des ASEM in Asien). Bisher sind keine neuen Partnerschaften zur Bekämpfung des Menschenhandels zwischen der EU und einem Land Süd- oder Südasiens ins Leben gerufen worden.

VII. Trotz bestimmter Schwachstellen führten die meisten untersuchten Projekte in Süd- und Südostasien zu einigen positiven Ergebnissen bei der Bekämpfung des Menschenhandels, wenngleich die Nachhaltigkeit Anlass zu Besorgnis gibt. Seit 2009 hat sich die Bekämpfung des Menschenhandels in diesen Regionen insgesamt verbessert. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern, und es ist schwierig, einen Zusammenhang zwischen der Gesamtentwicklung und den im Rahmen bestimmter EU-Maßnahmen erzielten Ergebnissen herzustellen. Der Rahmen für die Projektauswahl trug nicht zu einem Gesamtkonzept bei, und die Projektkonzeption wies Schwachstellen auf, insbesondere im Hinblick auf die Formulierung von Zielen und Indikatoren. Darüber hinaus wurde die Durchführung durch lokale Sachzwänge und Verzögerungen erschwert.

VIII. Auf der Grundlage der Prüfung empfiehlt der Hof der Kommission, in Abstimmung mit dem EAD

- den strategischen Rahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels weiterzuentwickeln, indem seine Relevanz für Süd- und Südostasien erhöht wird;
 - die Auswirkungen von Projekten zu optimieren, indem diese in einen umfassenden Rahmen eingebunden werden.
-

EINLEITUNG

Hintergrundinformationen: Menschenhandel

1. Menschenhandel ist eine schwerwiegende Straftat und stellt eine gravierende Verletzung der Menschenrechte dar. Die Opfer werden in ihren eigenen Ländern oder im Ausland mit dem Ziel ausgebeutet, dass Menschenhändler damit Profit machen. Von diesem Phänomen sind alle Länder betroffen, ob als Herkunfts-, Transit- und/oder Bestimmungsland der Opfer. Der Menschenhandel ist zu einer weltweiten Bedrohung für die Sicherheit geworden, wie aus von der EU, den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten vorgenommenen Bewertungen hervorgeht¹.
2. Es herrscht ein breiter Konsens darüber, dass der Menschenhandel beseitigt werden muss. Das im Jahr 2000 angenommene Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll) wurde von 170 Ländern² ratifiziert. Das Palermo-Protokoll stellte das erste internationale rechtsverbindliche Instrument dar, das eine allgemein anerkannte Definition des Menschenhandels enthält.
3. Menschenhandel umfasst die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch Anwendung von Gewalt, Betrug oder Nötigung zum

¹ In der "Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU" (*EU Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA*) von 2013 wird der Menschenhandel als eine der zentralen Bedrohungen für die EU genannt. Der Menschenhandel zählt zu den Themen, die in der Europäischen Sicherheitsagenda von 2015 behandelt werden. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) erklärt, dass der Menschenhandel ein globales Problem darstellt und zu den schändlichsten Verbrechen der Welt zählt. Aufgrund der unterschwelligen Bedrohung, die vom Menschenhandel ausgeht, werde zunehmend die Bedeutung des Problems für die weltweite Sicherheit erkannt (UNODC, *An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action, Background Paper - Menschenhandel: Gefährdung, Auswirkungen und Maßnahmen - eine Einführung, Hintergrundpapier*). Der Menschenhandel zählt zu den Verbrechen, die vom Nationalen Sicherheitsrat der USA als Bedrohung für die nationale und internationale Sicherheit aufgeführt sind.

² Stand: Januar 2017.

Zwecke der Ausbeutung³. Menschenhandel weist eine starke geschlechtsspezifische Dimension auf (d. h. bei den meisten Opfern handelt es sich um Frauen und Mädchen). Dies ist bei der Konzeption der Unterstützungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Zwangsarbeit und sexuelle Ausbeutung stellen weltweit die häufigsten Arten von Ausbeutung dar. Weitere Arten menschlicher Ausbeutung sind Kinderarbeit, Organentnahme und Zwangsheirat.

4. Wie andere Verbrechen auch, ist Menschenhandel eine Tätigkeit, die im Verborgenen stattfindet und daher schwer zu beobachten und zu erfassen ist. Im Falle der Überschreitung von Landesgrenzen werden Opfer von Menschenhandel häufig aus weniger entwickelten Ländern in stärker entwickelte Länder eingeschleust. Die meisten Personen werden innerhalb ihres eigenen Landes (42 %) oder ihrer eigenen Region (36 %) Opfer von Menschenhandel, und häufig stammen die Opfer und die Menschenhändler aus demselben Ort, sprechen dieselbe Sprache oder weisen denselben ethnischen Hintergrund auf. Menschenhandel kann nicht getrennt von Armut, Bildung und Zugang zu Gesundheitsversorgung, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder Ungerechtigkeiten gegenüber Minderheiten betrachtet werden. Es ist allgemein anerkannt, dass Armut, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und Konflikte zu den Hauptursachen des Problems zählen.

5. Durch die wirtschaftliche Globalisierung ist Menschenhandel einfacher geworden. Der breite Marktzugang für billige Arbeitskräfte und billige Produkte hat dazu geführt, dass sich Menschenhändlern nun weitaus mehr Möglichkeiten bieten, schutzbedürftige Opfer auszubeuten. Aufgrund der Globalisierung hat sich also die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Verbraucher von Waren und Dienstleistungen indirekt in Verbindung mit Menschenhandel stehen, beispielsweise mit einem Kind, das gezwungen ist, Fußbälle zu nähen, mit einem Migranten, der unter sklavenähnlichen Bedingungen als Fischer arbeiten muss, oder mit

³ Gemäß dem Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität: "[...] die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung."

einem Teenager, der von zuhause weggelaufen ist und schließlich in der Nähe eines Touristenorts sexuell ausgebeutet wird.

6. Diese Faktoren machen deutlich, warum dem Problem des Menschenhandels in den Medien weltweit große Aufmerksamkeit gewidmet wird. Im Jahr 2016 wurde eine Gruppe von Journalisten für ihre internationale Recherche über die Fischerei-Industrie in Südostasien mit dem Pulitzer-Preis in der Kategorie "Dienst an der Öffentlichkeit" ausgezeichnet. Ihre Arbeit führte zur Freilassung von über 2 000 Sklaven. Die von diesen Sklaven gefangenen Fische und Meeresfrüchte konnten bis in Supermärkte und zu Tierfutteranbietern in Industrieländern zurückverfolgt werden.

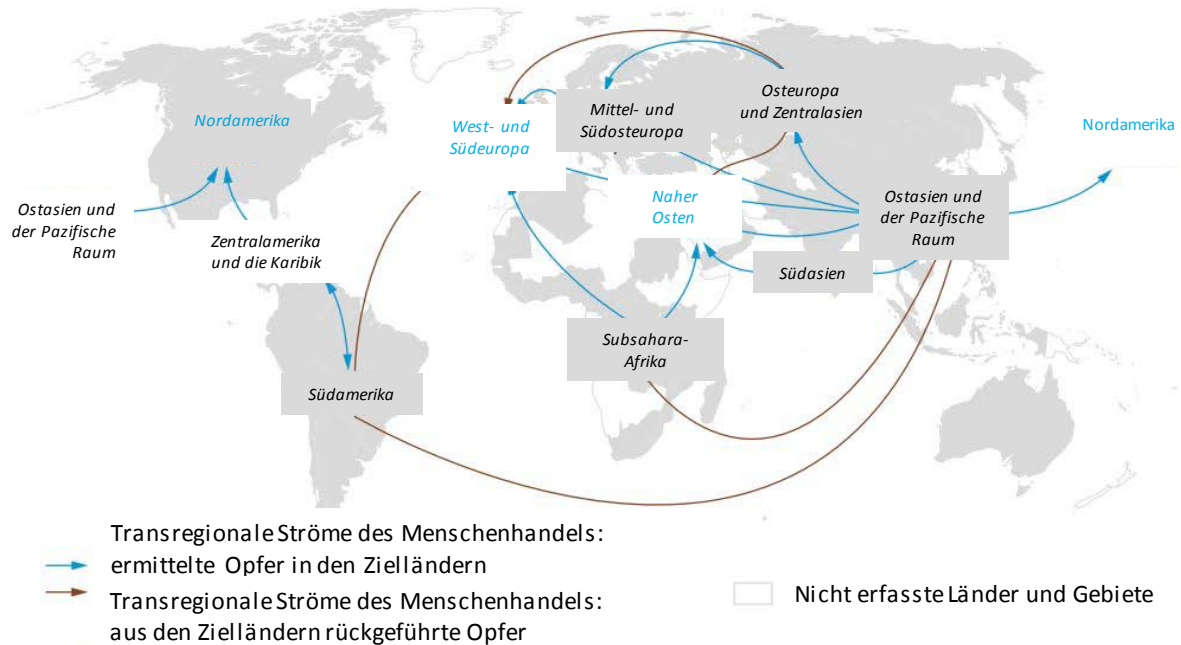
7. Menschenhandel ist in der Tat eine äußerst lukrative Straftat. Das Europäische Polizeiamt (Europol) schätzt, dass sich die jährlichen Einnahmen aus dem Menschenhandel auf über 29 Milliarden Euro belaufen⁴. Da zuverlässige Statistiken fehlen, ist es schwierig, das Ausmaß des Menschenhandels mit Sicherheit zu bestimmen. Allerdings wird geschätzt, dass 46 Millionen Menschen in einer Form der modernen Sklaverei gefangen sind⁵.

⁴ Europol, *The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge* (Das finanzielle Geschäftsmodell des Menschenhandels, Bewertung des derzeitigen Kenntnisstands), Juli 2015.

⁵ Die Schätzungen beruhen auf dem *Global Slavery Index 2016* (Weltsklavereiindex 2016). Der Begriff "moderne Sklaverei" findet zwar breite Verwendung, eine allgemein anerkannte Definition oder ein gemeinsamer Standard ist jedoch nicht vorhanden. Dies geht aus dem *Global Report on Trafficking in Persons 2016* (Globaler Bericht über den Menschenhandel 2016) des UNODC hervor.

Karte 1 - Transregionale Ströme des Menschenhandels

Hauptziele transregionaler Ströme und wichtigste Herkunftsregionen, 2012-2014



Quelle: UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2016* (Globaler Bericht über den Menschenhandel 2016).

8. In Asien, der bevölkerungsreichsten Region der Welt, leben schätzungsweise zwei Drittel aller Menschen, die in moderner Sklaverei gehalten werden. Aus Asien stammen auch viele Opfer von transregionalem Menschenhandel⁶. Die Berichterstattung der Medien über Fälle von Menschenhandel hat die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, wie der Menschenhandel in der Region von nationalen Regierungen, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaften und Geldgebern bekämpft wird.

9. Die Bekämpfung des Menschenhandels ist ein langfristiges Unterfangen und setzt eine veränderte Einstellung, die Anwendung der Rechtsstaatlichkeit und eine starke Zivilgesellschaft voraus. Die Nachhaltigkeit menschenrechtsbezogener Projekte stellt immer eine Herausforderung dar, da sie häufig eine kontinuierliche Unterstützung durch Geldgeber sowie den Aufbau von nationalem Engagement zur Aufrechterhaltung der erzielten

⁶ In den meisten anderen Teilen der Welt wird die überwiegende Mehrheit der Opfer innerhalb derselben Region ausgebeutet. Siehe *Global Report on Trafficking in Persons 2014* (Globaler Bericht über den Menschenhandel 2014), UNODC, 2014.

Ergebnisse erfordert. Außerdem sind die Ströme und die Methoden des Menschenhandels dynamisch und können sich an neue Entwicklungen im Bereich der Strafverfolgung anpassen. Wie bei anderen Menschenrechtsfragen häufig auch, wird erst auf lange Sicht beurteilt werden können, ob die durchgeführten Maßnahmen zur Beseitigung des Menschenhandels beigetragen haben.

Die Rolle der EU und Akteure im Kampf gegen den Menschenhandel außerhalb der EU

10. Im Jahr 2009 nahm der Rat das maßnahmenorientierte Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels⁷ an. Damit wurde ein strategischer Rahmen der EU für die Bekämpfung des Menschenhandels in Drittländern geschaffen. In dem maßnahmenorientierten Papier wird zu einem koordinierten Vorgehen der EU und der Mitgliedstaaten aufgefordert, um in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Drittländern, Regionen und Organisationen auf internationaler Ebene dem Menschenhandel vorzubeugen und ihn zu bekämpfen. Dieser Ansatz wurde durch das breiter angelegte Mehrjahresprogramm 2010-2014 für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ("Das Stockholmer Programm") bekräftigt⁸.

11. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Gemeinschaftsmethode auch auf Bereiche angewandt, die zuvor zur Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen⁹ gehörten. Durch diese Änderung kam der Kommission eine größere Rolle bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu. In der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen

⁷ Dok. 11450/5/09 REV 5.

⁸ Im Stockholmer Programm werden "der Aufbau und die Intensivierung von Partnerschaften mit Drittländern und die Verbesserung der Koordinierung und Zusammenarbeit innerhalb der Union sowie mit den Mechanismen der externen Dimension der Union [...]" gefordert. Das Stockholmer Programm wurde vom schwedischen EU-Ratsvorsitz ausgearbeitet und im Juli 2009 in einer informellen Sitzung erörtert. Nach der Beschlussfassung durch die Innen- und die Justizminister wurde das Programm im Dezember 2009 vom Europäischen Rat angenommen.

⁹ Im Rahmen der Gemeinschaftsmethode werden die Bereiche Polizei und Justiz anhand der traditionellen Instrumente der EU (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) geregelt und das Europäische Parlament nimmt eine stärkere Rolle ein (bis dahin war es lediglich konsultiert worden). Zuvor hatte die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit auf zwischenstaatlicher und nicht auf EU-Ebene stattgefunden (siehe Artikel 82 bis 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer¹⁰ (die "Richtlinie") wird die Forderung nach einem Gesamtkonzept der EU bekräftigt, das die interne und die externe Dimension miteinander verbindet. Die Mitgliedstaaten werden in der Richtlinie dazu aufgefordert, die Arbeit des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels zu erleichtern, um zu einer "koordinierten und konsolidierten Strategie der Union" beizutragen.

12. Im Jahr 2012 verabschiedete die Kommission die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016. Die Strategie legt einen allgemeinen politischen Rahmen und fünf Prioritäten fest, auf die sich die EU konzentrieren sollte: Schutz der Opfer, Präventionsmaßnahmen gegen die Ausbeutung schutzbedürftiger Personen, strafrechtliche Verfolgung der Menschenhändler, Verbesserung der Koordination und Kooperation sowie Wissensaustausch. In dieser Strategie sind 40 Maßnahmen vorgesehen, die von den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen. Eine Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum nach 2016 muss noch vorgelegt werden (Stand: April 2017).

13. Die EU verfügt über kein Finanzierungsinstrument, das speziell auf die Bekämpfung des Menschenhandels ausgerichtet ist. Daher stammen die Finanzmittel aus vielen verschiedenen Instrumenten - von sicherheitsbezogenen Programmen bis hin zu reinen Entwicklungsinstrumenten. Jedes Instrument stützt sich auf eine andere Rechtsgrundlage. Bei einigen Instrumenten zählt die Bekämpfung des Menschenhandels zu den spezifischen Zielen, während sich andere Instrumente auf breiter angelegte Themen beziehen, wie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Anwendung der Rechtsstaatlichkeit oder die illegale Migration.

14. Allgemein ist es daher schwierig, umfassendes Datenmaterial über die von der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels insgesamt gewährten Finanzmittel zusammenzustellen¹¹. In einem Bericht der Kommission über die Fortschritte bei der

¹⁰ Bei dieser Richtlinie handelte es sich um die erste EU-Maßnahme im Bereich des Strafrechts, die im Rahmen des Vertrags von Lissabon verabschiedet wurde.

¹¹ In der Studie zur umfassenden Strategieüberprüfung in Bezug auf von der Europäischen Kommission finanzierte Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels (*Study on*

Bekämpfung des Menschenhandels¹² aus dem Jahr 2016 wird darauf hingewiesen, dass die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) im Zeitraum 2011-2013 53 Projekte mit rund 37 Millionen Euro finanzierte. Der Bericht enthält weder Informationen über von der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) oder vom Dienst für außenpolitische Instrumente verwaltete Projekte noch Angaben darüber, ob die von der Generaldirektion Migration und Inneres verwalteten Finanzmittel Drittländern zugutekamen.

15. Für Süd- und Südostasien ist als Dienststelle hauptsächlich die GD DEVCO für die Verwaltung der Entwicklungshilfe zuständig. Das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) dienen der GD DEVCO als wichtigste Instrumente zur Unterstützung von Projekten zur Bekämpfung des Menschenhandels.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

16. Die Bekämpfung des Menschenhandels durch die EU kann in unterschiedlicher Form erfolgen, beispielsweise durch Finanzhilfe, Politikdialog oder multilaterale Maßnahmen¹³. Folglich hat die EU die Möglichkeit, auf eine breite Palette an Instrumenten und Ressourcen zurückzugreifen, um ihre außenpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels einheitlicher, wirksamer und strategischer zu gestalten. Dies wird als EU-

comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission) aus dem Jahr 2016 wird präzisiert, dass die Kommission im Zeitraum 2004-2015 weltweit 321 Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Mitteln in Höhe von insgesamt 158 Millionen Euro finanzierte. Im Haftungsausschluss der Studie wird allerdings darauf hingewiesen, dass diese Zahlen unter Umständen die EU-Unterstützung nicht in vollem Umfang widerspiegeln.

¹² COM(2016) 267 final und SWD(2016) 159 final.

¹³ Multilaterale Maßnahmen können darin bestehen, dass die Arbeit internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen (UN) oder des Verbands südostasiatischer Nationen (ASEAN), die naturgemäß multilateral sind, unterstützt wird oder dass verschiedene Länder dazu ermutigt werden, auf ein gemeinsames Ziel hinzuarbeiten.

Gesamtkonzept bezeichnet, das unter anderem die gemeinsame Verantwortung der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten vorsieht¹⁴.

17. Angesichts der weiten Verbreitung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien und der vom Rat erklärten Prioritäten beschloss der Hof, sich bei seiner Prüfung auf diese Regionen zu konzentrieren. Dem *Global Slavery Index 2016* (Weltsklavereiindex 2016) zufolge sind knapp 46 Millionen Menschen weltweit Opfer von Menschenhandel. Fast zwei Drittel der Opfer leben in oder stammen aus Asien. Eine relativ große Zahl der Länder, denen der Rat bei der Bekämpfung des Menschenhandels Priorität einräumt, befinden sich in Süd- und Südostasien¹⁵.

18. Im Zuge der Prüfung wurde untersucht, ob die EU-Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien wirksam war. Für die Zwecke dieser Prüfung wurden die folgenden Teilfragen beantwortet:

Verfügte die EU über ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien?

Haben die Projekte der EU wirksam zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien beigetragen?

19. Der Hof stellte fest, welche Projekte mit Bezug zur Bekämpfung des Menschenhandels im Zeitraum 2009-2015 in Süd- und Südostasien durchgeführt worden waren, und untersuchte diese (siehe **Anhang I**). Die Finanzmittel für diese Projekte beliefen sich auf insgesamt 31 Millionen Euro. Im Jahr 2009 wurde der erste strategische Rahmen der EU für die Bekämpfung des Menschenhandels in Drittländern (das maßnahmenorientierte Papier, siehe Ziffer 10) verabschiedet. Die Kommission legte dem Hof eine Liste mit Projekten zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien (22 Projekte in Höhe von insgesamt 13 Millionen Euro) vor, die der Hof um zusätzliche in Süd- und Südostasien

¹⁴ JOIN (2013) 30 final sind weitere Einzelheiten zum EU-Gesamtkonzept zu entnehmen.

¹⁵ Zu den Ländern der Region Südasien zählen Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, die Malediven, Nepal, Indien, Pakistan und Sri Lanka. Die Region Südostasien umfasst die Länder Brunei, Kambodscha, Timor-Leste, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

durchgeführte Projekte ergänzte, welche einen deutlichen Bezug zur Bekämpfung des Menschenhandels aufweisen (13 zusätzliche Projekte in Höhe von insgesamt 18 Millionen Euro). Die 35 Projekte bezogen sich auf 10 der 19 Länder in diesen Regionen¹⁶.

20. Die Prüfungstätigkeit umfasste eine Aktenprüfung zu den Unterlagen der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), Gespräche mit Mitarbeitern der Kommission und des EAD sowie einen Prüfbesuch in Thailand, wo sich das Hauptzentrum der UN für ihre Tätigkeiten in Asien und im pazifischen Raum befindet. Dieser Besuch diente der Einholung weiterer Informationen sowie der Befragung von Bediensteten der EU-Delegation, Vertretern der nationalen Behörden, Begünstigten, sonstigen Gebern und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Im Rahmen des Prüfbesuchs fanden zudem Treffen mit Vertretern der regionalen Sitze der betreffenden UN-Sonderorganisationen statt.

BEMERKUNGEN

Der politische Rahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht im Wesentlichen ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung des Menschenhandels vor, wenngleich einige Aspekte noch nicht vollständig ausgearbeitet sind

Der politische Rahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels ist in einer Reihe miteinander verknüpfter Dokumente festgelegt

21. Im vorliegenden Abschnitt untersucht der Hof, ob sich die Strategie der EU auf relevante und verlässliche Daten zum Menschenhandel stützt, ob die EU Zielvorgaben sowie klare und relevante Prioritäten, die strafrechtliche und menschenrechtliche Aspekte abdecken, festgelegt hat und ob sie den Menschenhandel als Priorität innerhalb der nationalen Menschenrechtsstrategien behandelt hat.

¹⁶ Bangladesch, Kambodscha, Indien, Indonesien, Myanmar, Nepal, Pakistan, die Philippinen, Thailand und Vietnam.

Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels ist ein übergeordnetes Dokument, das eine begrenzte Orientierungshilfe zur externen Dimension der Bekämpfung des Menschenhandels bietet

22. Bei der Ausarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels fehlten ausreichende und vergleichbare statistische Daten. Der Erhalt von Daten über kriminelle Tätigkeiten ist naturgemäß mit Schwierigkeiten verbunden¹⁷. Hinzu kommt, dass mit Ländern in Süd- und Südostasien keine nachrichtendienstlichen Erkenntnisse zum Menschenhandel ausgetauscht werden.

23. Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels umfasst 40 Maßnahmen, die auf fünf Prioritäten verteilt sind (Schutz der Opfer, Prävention, strafrechtliche Verfolgung von Menschenhändlern, Verbesserung der Koordination und Kooperation sowie Wissensaustausch). Lediglich eine der 40 Maßnahmen zielt auf die externe Dimension der Bekämpfung des Menschenhandels ab. Die Kommission hat weder eine umfassende Bewertung der im Rahmen der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels erzielten Ergebnisse veröffentlicht noch eine Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum nach 2016¹⁸ vorgelegt (Stand: April 2017).

¹⁷ Eurostat erstellt Statistiken über Menschenhändler und ihre Opfer in Europa und einigen Drittländern; darunter sind keine Länder in Süd- und Südostasien. In den Erläuterungen zur Methodik weist Eurostat darauf hin, wie schwierig es war, vergleichbare und zuverlässige Daten zu erhalten (siehe *Trafficking in human beings - Eurostat 2015*, Menschenhandel - Eurostat 2015). Diese Schwierigkeiten sind bei internationalen Kriminalitätsstatistiken üblich. Das UNODC führt hierfür drei Hauptgründe an: unterschiedliche Definitionen bestimmter Arten von Kriminalität in den einzelnen Ländern, Unterschiede in Bezug auf das Anzeigeverhalten und die traditionelle Vorgehensweise der Polizei sowie unterschiedliche soziale, wirtschaftliche und politische Kontexte (*Quelle*: Abschnitt über die Zusammenstellung und den Vergleich von internationalen Kriminalitätsstatistiken (*Compiling and comparing International Crime Statistics*) auf der Website des UNODC).

¹⁸ Im Jahr 2016 veröffentlichte die Kommission ihren ersten Bericht über Menschenhandel seit der Annahme der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels (COM(2016) 267 final), wie in Artikel 20 dieser Richtlinie festgelegt. In dem Bericht wird eingeräumt, "wie schwierig es ist, die Ergebnisse und die Auswirkungen der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen" und dass nur wenige Mitgliedstaaten "einschlägige Indikatoren entwickelt" haben. Daher unterstreicht der Bericht "die wichtigsten Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in den drei thematischen Schlüsselbereichen ergriffen wurden, die in der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und der EU-Strategie definiert sind". Zuvor hatte die Kommission im Jahr 2014 einen Zwischenbericht über die Umsetzung der Strategie der EU zur

24. In der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels sind keine spezifischen Ziele und Zielvorgaben enthalten, die für die Ausarbeitung von gezielten Maßnahmen vor Ort und die Auswertung der erzielten Ergebnisse von Nutzen gewesen wären. In der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels heißt es zudem: "Eine Liste von prioritären Drittländern und Regionen sollte im Hinblick auf zukünftige Partnerschaften erstellt werden. Kooperationsmechanismen für EU-Delegationen im Bereich des Menschenhandels könnten 2013 in prioritären Drittländern und Regionen in Betracht gezogen werden, um die Zusammenarbeit zu stärken, Partnerschaften zu schaffen und die Koordinierung und Kohärenz zu verbessern."

25. Im Dezember 2012 stimmte der Rat einer solchen Liste von prioritären Ländern und Regionen zu, die auf einem Vorschlag der Kommission beruhte¹⁹. In Anbetracht der begrenzten Finanzmittel war die geografische Schwerpunktsetzung nach Ansicht des Hofes für die Ausrichtung der Maßnahmen nicht präzise genug, da die meisten Entwicklungsländer entweder einzeln oder als Teil einer geografischen Region aufgeführt waren. Darüber hinaus wurden die im Rahmen dieses Ansatzes erzielten Ergebnisse nicht weiterverfolgt. Auch wurde die Liste nicht regelmäßig aktualisiert bzw. nicht regelmäßig bestätigt, dass die geografischen Prioritäten nach wie vor relevant waren. Im Hinblick auf Süd- und Südostasien lagen die geografischen Prioritäten auf Vietnam, den Ländern entlang der Seidenstraße²⁰

Beseitigung des Menschenhandels veröffentlicht. In dem Bericht sind Informationen über verschiedene von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffene Maßnahmen enthalten, jedoch keine Bewertung der bislang im Rahmen der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels erzielten Ergebnisse, und der Bericht wurde nicht dazu genutzt, um die Schwachstellen der Strategie zu beseitigen, beispielsweise den Mangel an Zielvorgaben.

¹⁹ Schlussfolgerungen des Rates 13661/3/12. Diese Liste beruht auf verfügbaren Statistiken über den Menschenhandel, die von verschiedenen Quellen stammen (u. a. von Eurostat, Europol, Frontex und UN-Sonderorganisationen), sowie auf den im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) ermittelten geografischen und operativen Prioritäten.

²⁰ Die historische Seidenstraße bestand aus einem Netz von Handelswegen, die den Osten mit dem Westen verbanden und von der koreanischen Halbinsel und Japan bis zum Mittelmeer reichten. Welche Länder als "Länder entlang der Seidenstraße" gelten, ist nicht immer klar, da die Seidenstraße viele verschiedene Routen umfasste. Im Jahr 2013 nahmen die Kommission und die Mitgliedstaaten an der Gründung der *Silk Routes Partnership for Migration* (Seidenroutenpartnerschaft für Migration) teil. Das zugehörige Projekt (*Silk Routes Partnership Project*), mit dem die Initiative unterstützt wird, betrifft Afghanistan, Bangladesch, Iran, Irak und Pakistan.

(insbesondere Indien) sowie den südostasiatischen Ländern (insbesondere Thailand, Laos, Kambodscha und den Philippinen).

Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels wird durch weitere strategiepolitische Dokumente ergänzt

26. Menschenhandel ist ein komplexes Phänomen, das aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden kann. In Bezug auf die menschenrechtliche Perspektive sind folgende Dokumente für die Ergänzung des Ansatzes der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels relevant: die Europäische Migrationsagenda, die Europäische Sicherheitsagenda, der "EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020)", der "EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019)", der neue Rahmen für die Tätigkeiten der EU im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und der Stärkung der Rolle der Frau in den Außenbeziehungen der EU für den Zeitraum 2016-2020 sowie das "Strategische Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter (2016-2019)" der EU.

27. Die EU hat sich verpflichtet, die Menschenrechte in allen Bereichen ihres auswärtigen Handelns ohne Ausnahme zu fördern²¹. Bei der bilateralen Zusammenarbeit mit Partnern verfolgt die EU bevorzugt maßgeschneiderte Herangehensweisen, was sich in länderspezifischen lokalen Menschenrechtsstrategien widerspiegelt²². Diese Strategien sind für die durchgängige Berücksichtigung durch die EU und die Mitgliedstaaten konzipiert, dienen als Grundlage für den Menschenrechtsdialog und werden von den EU-Delegationen und den zentralen Dienststellen im Rahmen jährlicher Sachstandsberichte und Überprüfungen regelmäßig weiterverfolgt.

28. Die EU hat für alle von der Prüfung erfassten Länder Menschenrechtsstrategien ausgearbeitet. Von der Ausarbeitungs- bis zur Annahmephase haben die Mitgliedstaaten einen aktiven Beitrag zu diesen Strategien geleistet. Die Mitgliedstaaten engagierten sich unter anderem, indem sie Vertreter in die Gruppe "Asien-Ozeanien" (COASI) und die Gruppe "Menschenrechte" (COHOM) des Rates entsandten. Diese Arbeitsgruppen sind für die

²¹ Siehe Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union.

²² Dies geht aus dem Dokument "Menschenrechte und Demokratie: Strategischer Rahmen und Aktionsplan der EU", 11855/12, hervor.

Beziehungen zu Asien bzw. die Menschenrechte im Allgemeinen zuständig²³. Durch die Beteiligung der beiden Arbeitsgruppen wurde die regionale und thematische Kohärenz sichergestellt.

29. Fragen des Menschenhandels werden in der Regel so in den Menschenrechtsstrategien berücksichtigt, wie es nach Ansicht des EAD für die EU und das Partnerland am ehesten angemessen und annehmbar ist, sodass zwischen dem Thema Menschenhandel und anderen vorrangigen Fragen im Sinne eines effizienten Vorgehens Ausgewogenheit herrscht. In den vom Hof überprüften Menschenrechtsstrategien wurden relevante Fragen des Menschenhandels in den Abschnitten, in denen auf Frauen, Kinder und Minderheitenrechte eingegangen wurde, angemessen behandelt.

30. Die strafrechtliche Perspektive der Bekämpfung des Menschenhandels wurde in erster Linie in dem Bericht zur Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (*EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*) aus dem Jahr 2013 beleuchtet, demzufolge der Menschenhandel eine zentrale Bedrohung für die EU darstellt (diese Bewertung wurde im Jahr 2017 bestätigt²⁴). Vor diesem Hintergrund nahm der Rat einen mehrjährigen Strategieplan im Bereich Menschenhandel sowie jährliche operative Aktionspläne an. Diese Dokumente behandeln die strafrechtliche Perspektive des Menschenhandels, die in der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels nicht berücksichtigt ist. Der Schwerpunkt der Dokumente liegt auf dem Aspekt der Strafverfolgung bei der Bekämpfung des Menschenhandels in Europa. Daher ist in den Dokumenten nur eine begrenzte Zahl von Maßnahmen in Drittländern aufgeführt. Keine dieser Maßnahmen bezieht sich auf Länder in Süd- und Südostasien.

²³ Die COHOM befasst sich mit allen Menschenrechtsaspekten der Außenbeziehungen der EU und bringt die für Menschenrechte zuständigen Direktoren und die Delegierten der Mitgliedstaaten mit dem EAD und der Kommission zusammen. Die COASI ist für die Beziehungen der EU zu Asien und Ozeanien zuständig. Durch gemeinsame Sitzungen ist sichergestellt, dass alle Meinungen berücksichtigt werden, bevor die Dokumente dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee vorgelegt werden. Die Kommission war in den gemeinsamen Sitzungen der COHOM und der COASI vertreten.

²⁴ *2017 Serious and organised Crime Threat Assessment* (Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität 2017), Europol, 2017.

Der politische Rahmen der EU wird durch zahlreiche Instrumente unterstützt: Der Menschenrechtsdialog ist besonders nützlich, während andere Instrumente stärker zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien eingesetzt werden könnten

31. In diesem Abschnitt untersucht der Hof, ob die Verwendung verschiedener Instrumente (einschließlich Programmplanung, Koordinierung und Menschenrechtsdialog) dazu beigetragen hat, umfassende Maßnahmen zu erleichtern. Ferner prüft der Hof, ob mit Drittländern, Regionen und internationalen Organisationen in Süd- und Südostasien Partnerschaften zur Bekämpfung des Menschenhandels geschlossen wurden.

Die EU stellte finanzielle Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien bereit, der Programmplanung fehlte jedoch ein allgemeines Grundprinzip und eine generelle Ausrichtung und ihr Potenzial wurde nicht voll ausgeschöpft

32. Die EU verfügt über kein Finanzierungsinstrument, das speziell auf die Bekämpfung des Menschenhandels ausgerichtet ist. Daher müssen bestehende Instrumente koordiniert eingesetzt werden, um Tätigkeiten in diesem Bereich zu finanzieren. Die geprüften Projekte wurden über das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) finanziert, deren Mittel zur Finanzierung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der menschenrechtlichen Dimension des Menschenhandels in Süd- und Südostasien genutzt werden können. Derzeit führt die Kommission eine Überprüfung dieser Außenfinanzierungsinstrumente (Halbzeitüberprüfungen des DCI und des EIDHR) durch, die Mitte 2017 abgeschlossen sein dürfte.

33. Kommission, EAD und Mitgliedstaaten sind im Rahmen des Programmplanungsprozesses an der Festlegung von Hilfsstrategien, Prioritäten und Mittelzuweisungen von Finanzinstrumenten beteiligt. In sämtlichen geprüften Ländern wurde nach der Verabschiedung der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels mindestens ein Strategiepapier angenommen. In den Programmplanungsdokumenten für die 10 von der Prüfung erfassten Länder sind keine Verweise auf die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels oder die geografischen Prioritäten des Rates enthalten.

34. Darüber hinaus liegen keine umfassenden Daten über die von der EU im Zeitraum 2009-2015 für die Bekämpfung des Menschenhandels bereitgestellte finanzielle Unterstützung vor²⁵. Die Kommission unterhält eine Datenbank über Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels (die Datenbank der Website gegen Menschenhandel). Allerdings war die Datenbank nach Ansicht des Hofes nicht vollständig, was Informationen zur Finanzierung betrifft. Daher kann die Datenbank nicht effizient dazu beitragen, die relevanten Entscheidungsträger und in dem Bereich tätigen Personen bei der Festlegung von Prioritäten und der Steuerung von Maßnahmen zu unterstützen. Der Grund hierfür ist, dass keine klaren Kriterien dafür vorliegen, was als menschenhandelsrelevante Maßnahme zu betrachten ist (siehe **Anhang III**)²⁶. Folglich kann der Hof nicht bewerten, ob die Verteilung der Mittel auf die Regionen den Prioritäten des Rates entspricht.

35. Die finanzielle Unterstützung der EU für die Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien wird zum Großteil durch EU-Finanzhilfen geleistet (siehe Ziffer 46). Im Jahr 2014 wies die Kommission die EU-Delegationen förmlich an, den Mindestbetrag für Finanzhilfen im Rahmen von nationalen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen anzuheben, um die Anzahl der Verträge zu verringern²⁷. Die Kommission geht davon aus, dass die Zusammenarbeit mit größeren und professionelleren Nichtregierungsorganisationen (NRO) eine bessere Verwaltung und eine bessere Konzeption

²⁵ Der Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2016) enthält keine konsolidierten Informationen, und die vorgelegten Informationen beziehen sich auf verschiedene Zeiträume oder sind nicht ausführlich genug.

²⁶ Im September 2016 veröffentlichte die Kommission eine Studie zur umfassenden Strategieüberprüfung in Bezug auf von der Europäischen Kommission finanzierte Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels (*Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission*), die sich auf diese Datenbank stützte. Die Verfasser weisen in einem Haftungsausschluss darauf hin, dass das Büro des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels zwar jedwede Anstrengung unternommen hat, um dem Auftragnehmer Informationen über alle finanzierten Projekte von sämtlichen Dienststellen für den gesamten untersuchten Zeitraum zur Verfügung zu stellen, die Studie jedoch nicht als vollständiger Überblick über alle von der Europäischen Kommission finanzierten Projekte im Bereich des Menschenhandels zu betrachten ist. Ferner übernimmt die Europäische Kommission keine Gewähr für die Richtigkeit der in dieser Studie enthaltenen Daten (S. 2).

²⁷ Im Jahr 2008 belief sich der Mindestbetrag der Finanzhilfe für das im Rahmen des EIDHR finanzierte Projekt zur Bekämpfung des Menschenhandels auf 50 000 Euro. Im Jahr 2015 betrug sie im Einklang mit der Anweisung 250 000 Euro.

gewährleisten wird. Bei dieser Entscheidung wurde jedoch nicht in vollem Umfang berücksichtigt, dass die Anzahl der im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels tätigen NRO von Land zu Land unterschiedlich ist, und es unter Umständen in einigen Ländern Schwierigkeiten bereitet, Gruppen mit der notwendigen Erfahrung aufzustellen.

Der Menschenrechtsdialog hat sich als nützliches Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels erwiesen

36. Mit Instrumenten der Entwicklungshilfe kann dem Menschenhandel aus menschenrechtlicher Perspektive begegnet werden. Eines der wichtigsten Instrumente der EU zur Förderung der Menschenrechte sind regelmäßige Dialoge mit den Partnerländern. Bei diesen Dialogen handelt es sich um diplomatische Instrumente, die die Erörterung sensibler Menschenrechtsfragen erleichtern. Die Wirksamkeit des Menschenrechtsdialogs beruht auf seinem Potenzial, Einfluss auf andere Politikbereiche, wie die Entwicklungszusammenarbeit und den Handel, sowie auf höherer Ebene geführte politische Dialoge auszuüben.

37. Der politische Dialog kann durch konkrete Unterstützung über Instrumente der technischen Hilfe erleichtert werden: das Instrument für technische Hilfe und Informationsaustausch und die Fazilität zur Unterstützung des politischen Dialogs.

38. Die EU führt Menschenrechtsdialoge mit über 40 Ländern, darunter die 10 Länder in Süd- und Südostasien, die Gegenstand dieser Prüfung waren. Diese Menschenrechtsdialoge werden im Einklang mit den Leitlinien der Europäischen Union für Menschenrechtsdialoge eingeleitet, die den EU-Delegationen eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung, Durchführung und Kommunikation einräumen. Für die 10 geprüften Länder fanden in regelmäßigen Abständen Menschenrechtsdialoge statt, die der EU die Gelegenheit verschafften, relevante Fragen des Menschenhandels anzusprechen. Die interne Berichterstattung über die im Rahmen des Menschenrechtsdialogs geführten Gespräche dient dem EAD als Bezugspunkt für die Programmplanung des EIDHR.

39. Vor jedem Dialog wird der Standpunkt der EU von den für die jeweilige Region und für Menschenrechte zuständigen Dienststellen des EAD festgelegt. Dies erfordert häufig die Priorisierung von Themen. Für die 10 Länder war mindestens ein Dialog vorhanden, der mindestens einen Aspekt mit Bezug zum Menschenhandel umfasste. Der Hof stellte fest,

dass die Mitwirkung der betreffenden für Menschenrechte zuständigen Abteilungen des EAD in den zentralen Dienststellen dazu beigetragen hat, die Kohärenz zwischen den multilateralen Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels und den strategischen Zielen der EU im Bereich Menschenrechte für Länder in Süd- und Südostasien zu verbessern.

Die EU hat regionale Initiativen auf der höchsten Ebene unterstützt, jedoch noch keine speziellen Partnerschaften zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Ländern in Süd- und Südostasien geschlossen

40. Ein wichtiger Partner der EU in der Region ist der Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN), den der Rat als "wichtigsten Faktor für Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum" betrachtet²⁸. Vor diesem Hintergrund hat die EU zuvor die Ausarbeitung eines Menschenrechtsmechanismus des ASEAN und die Einrichtung der zwischenstaatlichen Menschenrechtskommission des ASEAN unterstützt. Auf dem 27. ASEAN-Gipfel wurde 2015 eine rechtsverbindliche ASEAN-Konvention gegen Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel (*ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children*), angenommen²⁹. Nach der Ratifizierung durch mindestens sechs Länder³⁰ trat die Konvention im März 2017 in Kraft.

41. Der Bali-Prozess ist eine Initiative zur Bekämpfung spezifischer Probleme mit Menschenschmuggel, Menschenhandel und irregulärer Migration in der Region. Die Initiative wird von Indonesien und Australien geleitet und umfasst mehr als 48 Mitglieder, einschließlich des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des UNODC. Die Kommission und 12 EU-

²⁸ Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und dem ASEAN, 22.6.2015.

²⁹ Mit der Konvention wurde auf regionaler Ebene auf die zunehmenden Probleme mit dem Menschenhandel reagiert, insbesondere die Rohingya-Flüchtlinge und Migranten aus Bangladesch, die zu Tausenden in überfüllten Schiffen auf hoher See festsaßen, und die Entdeckung von Massengräbern an der Grenze zwischen Malaysia und Thailand, in denen vermutlich hauptsächlich Rohingya begraben wurden, die Menschenhändlern zum Opfer gefallen sind.

³⁰ Kambodscha, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam. Mit der Ratifizierung des Dokuments durch die Philippinen am 6. Februar 2017 - das sechste unterzeichnende Land - trat die Konvention in Kraft.

Mitgliedstaaten nehmen als Beobachter teil. Obgleich der Schwerpunkt des Bali-Prozesses hauptsächlich auf Fragen der Migration lag (eine Liste von Migrationsexperten ist vorhanden, jedoch keine von Experten im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels), wurde eine Arbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel eingerichtet, die erstmals im März 2015 zusammentrat.

42. Das Fehlen einer soliden Gemeinschaft von Experten für die Bekämpfung des Menschenhandels hat sich auf die Förderung des Wissensaustauschs ausgewirkt. Die Kommission erstellte eine Liste von Anlaufstellen zu Fragen des Menschenhandels³¹, die jedoch nicht vollständig war (Indonesien, Myanmar, Nepal, Pakistan und Thailand waren nicht aufgeführt). Diese Anlaufstellen erhielten lediglich eine Einführungsschulung und Informationspakete. Die EU-Delegationen nutzten die bereits bestehenden Strukturen der zu Menschenrechtsfragen eingerichteten Anlaufstellen. Wirtschaftlich gesehen war dies zwar sinnvoll, dadurch wurde jedoch weniger spezielles Fachwissen im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels aufgebaut.

43. Sämtliche Länder Süd- und Südostasiens sind Vertragsparteien des Palermo-Protokolls (siehe Ziffer 2), mit Ausnahme von Bangladesch, Bhutan, Laos und Nepal³². In der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels wird gefordert, Partnerschaften zu nutzen, um den Menschenhandel jenseits der Grenzen der EU zu bekämpfen. Neben bilateralen Dialogen pflegt die EU langjährige Beziehungen und Partnerschaften mit den Foren des ASEAN und des Asien-Europa-Treffens (ASEM). Die EU nutzt diese Foren als Strukturen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Bisher sind keine neuen Partnerschaften zur Bekämpfung des Menschenhandels zwischen der EU und einem Land Süd- oder Südostasiens ins Leben gerufen worden.

³¹ Die Liste wurde im Jahr 2014 ausgearbeitet, aber nicht regelmäßig aktualisiert.

³² Stand: Februar 2017.

Trotz ermittelter Schwachstellen führten die meisten Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels zu positiven Ergebnissen, wenngleich die Nachhaltigkeit Anlass zu Besorgnis gibt

Der Rahmen für die Projektauswahl trug nicht zu einem Gesamtkonzept bei, und die Projektkonzeption wies Schwachstellen auf, insbesondere im Hinblick auf die Formulierung von Zielen und Indikatoren

44. In diesem Abschnitt untersucht der Hof, ob die Projekte mit den Prioritäten und Maßnahmen der politischen Strategie der EU im Einklang standen, ob die Projekte geeignete Ziele und Indikatoren aufwiesen³³ und ob die Kommission zeitnah auf Schwachstellen in der Konzeption reagierte.

Die Projekte standen im Einklang mit der allgemeinen Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels, wurden jedoch als einmalige Maßnahmen behandelt

45. Der Hof stellte fest, dass alle von ihm geprüften 35 Projekte mit Bezug zum Menschenhandel mit der (im Jahr 2012 genehmigten) Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels, der betreffenden EU-Länderstrategie und der länderbezogenen Menschenrechtsstrategie sowie den Programmplanungsdokumenten für spezifische Hilfsinstrumente im Einklang standen. Die Projekte waren vorwiegend auf Menschenrechtsaspekte ausgerichtet, und es wurde durchweg Wert auf die Rechte und das Wohl von Frauen und Kindern gelegt.

46. Die Projekte wurden hauptsächlich im Zuge von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt (32 von 35 Projekten). Die Vorschläge wurden bewertet und mit anderen im Rahmen der gleichen Aufforderung eingereichten Vorschlägen verglichen. Anhand des Vergleichsmechanismus sollte der beste Projektvorschlag einer Aufforderung ausgewählt werden, mögliche Synergien und Interaktionen mit anderen Projekten oder Instrumenten wurden jedoch nicht berücksichtigt.

³³ Zum Zwecke dieser Analyse wandte der Hof die allgemein anerkannten SMART/RACER-Kriterien an. Die SMART-Ziele müssen spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und terminiert (*Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound*) sein. Die RACER-Indikatoren müssen relevant, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und robust (*Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*) sein.

47. Durch die Auswahl von Projekten im Wege von Aufforderungen handelte es sich bei jeder Projektauswahl um einen einmaligen Vorgang, sodass die Kommission (sowohl zeitlich als auch im Hinblick auf Anweisungen³⁴) nur begrenzt die Möglichkeit hatte, sicherzustellen, dass im Projektportfolio alle fünf in der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels aufgeführten Prioritäten (siehe Ziffer 22) berücksichtigt wurden. Der Hof stellte fest, dass kein Projekt der Stichprobe vorrangig auf Strafverfolgung oder Wissensaustausch ausgerichtet war und der Schwerpunkt der meisten Projekte auf Prävention und/oder Schutz lag (insgesamt 31 Projekte). Lediglich ein Projekt³⁵ war der strafrechtlichen Komponente des Menschenhandels gewidmet, darunter Tätigkeiten, um Strafverfolgungsbehörden in die Lage zu versetzen, durch die Aufdeckung und Zerschlagung krimineller Netze zur Bekämpfung von Menschenhandelsdelikten beizutragen.

Zahlreiche Projekte wiesen unzulängliche Ziele und/oder Indikatoren auf

48. Bei zahlreichen Projekten (23) zeigten sich Schwierigkeiten, was die Festlegung der Ziele und/oder Indikatoren betrifft³⁶. Die Ziele waren häufig nicht ausreichend spezifisch (14 Projekte) oder messbar (8 Projekte). Die Indikatoren wiesen insbesondere im Hinblick auf ihre Belastbarkeit, Glaubwürdigkeit und Benutzerfreundlichkeit Schwachstellen auf und wurden gelegentlich so quantifiziert, dass sie keine Aussagekraft hatten.

³⁴ Was den Faktor "Zeit" betrifft, hat die Kommission, sobald die Aufforderung veröffentlicht ist, keinen Spielraum, Antragsteller zur Einreichung von Vorschlägen zu bewegen, die auf ein bestimmtes Thema oder bestimmte Arten von Begünstigten ausgerichtet sind oder mit denen bestimmte Ziele verfolgt werden. Die Kommission kann potenzielle Antragsteller zwar dadurch beeinflussen, dass sie die Leistungsbeschreibung für alle Aufforderungen ausarbeitet, und macht von dieser Möglichkeit auch Gebrauch. Die Anweisungen dürfen jedoch nicht zu spezifisch sein, um den Wettbewerbscharakter dieses Mechanismus nicht zu beeinträchtigen.

³⁵ Das von Interpol durchgeführte Projekt *Regional3 EU-ASEAN Migration and Border Management II*.

³⁶ Die 23 Projekte wurden wie folgt unterteilt: 11 Projekte wiesen Schwachstellen hinsichtlich der Ziele und Indikatoren auf; sechs Projekte wiesen lediglich Schwachstellen hinsichtlich der Indikatoren auf; und sechs Projekte wiesen lediglich Schwachstellen hinsichtlich der Ziele auf.

Kasten 1 - Schwachstellen bei der Festlegung von Zielen und Indikatoren

Beispiele für unzulängliche Ziele

Das Projekt *Philippines1* betraf die Themen häusliche Gewalt und Menschenhandel in von Armut geprägten städtischen Gebieten. Allgemeines Ziel des Projekts war es, politische und administrative Rahmenbedingungen zu fördern, die Menschenrechten einen hohen Stellenwert einräumen - mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen lokaler Gebietskörperschaften -, sowie die Fähigkeit von Frauen zur Einforderung von Rechten zu stärken. Dieses Ziel ist nicht ausreichend messbar oder spezifisch³⁷.

Beispiele für unzulängliche Indikatoren

Mit dem Projekt *Bangladesh5* sollten die Rechte und Grundfreiheiten von auf Teeplantagen tätigen Arbeitern, die sich in einer Situation der Abhängigkeit befanden, gestärkt werden. Es umfasste unter anderem folgende Indikatoren: "durch verschiedene Maßnahmen werden Teearbeiter mit Mitgliedern des Parlaments zusammengebracht", "die Stimme der Teearbeiter wird gestärkt" und "Endbegünstigte treffen eine informierte Entscheidung bei der Auswahl von Kandidaten im Rahmen der nationalen Wahlen". Die oben genannten Indikatoren entsprechen nicht dem RACER-Prinzip, da sie nicht ausreichend glaubwürdig, einfach oder robust sind.

Beispiele für nicht aussagekräftige Indikatoren

Ein Indikator des Projekts *India1* bezog sich auf die Senkung der durchschnittlichen Auswanderungskosten für die Arbeiter. Allerdings konnten die durchschnittlichen Auswanderungskosten zum Zeitpunkt des Vorschlags auf der Grundlage einer 2008 von einer anderen Stelle durchgeführten Studie und anhand von vereinzelt Hinweisen lediglich grob geschätzt werden. Die Tätigkeit, die zur Erstellung der Schätzung (Umfrage unter Migrantenfamilien) geplant war, wurde verschoben und letztlich nicht durchgeführt, da in der Projektkonzeption nicht genügend Zeit und Ressourcen zur Durchführung der Studie vorgesehen waren.

49. Bei 21 Projekten waren Analysen des Ausgangszustands geplant, die Wirksamkeit und der Mehrwert dieser Analysen waren jedoch unterschiedlich. In zwei Fällen waren die

³⁷ Die spezifischen Ziele bestanden in der Feststellung von Faktoren, die die wirksame Anwendung von zwei Gesetzen beeinträchtigten, sowie im Aufbau der Kapazitäten von Interessenträgern zur Beseitigung dieser Faktoren. Auch diese Ziele waren nicht ausreichend messbar oder spezifisch.

Ausgangswerte für das interne Überwachungssystem oder zur Verbesserung des Projektplanungsrahmens der jeweiligen Maßnahme nicht hilfreich, da sie zu spät verfügbar oder nicht detailliert genug waren oder nicht vollständig mit den Projektindikatoren im Einklang standen³⁸. Für vier Projekte (*Bangladesh1*, *Bangladesh3*, *Nepal2* und *Nepal3*) standen die Ausgangswerte zu Beginn des Projekts zur Verfügung und dienten als nützlicher Ausgangspunkt zur Überwachung und Bewertung der Projektergebnisse.

Einige Schwachstellen in der Projektkonzeption wurden von der Kommission nicht zeitnah - insbesondere vor der Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung - behoben

50. In der Konzeption der meisten Projekte waren Risiken und gewonnene Erkenntnisse berücksichtigt, aber nur bei sieben Projekten wurden Szenarien zur Risikowahrscheinlichkeit (d. h. die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Risikoereignisses und die Auswirkungen im Falle des Eintritts) bestimmt³⁹. Bei mehreren Projekten stellten die Bewerter⁴⁰ in der Phase der Vorschlagseinreichung Schwachstellen im Projektplanungsrahmen fest, denen jedoch bei der Durchführung des Projekts nicht vollständig Rechnung getragen wurde.

- a) Im Falle des Projekts *Indonesia1* wies einer der Bewerter des vollständigen Vorschlags auf unzulängliche Indikatoren hin. Dies wurde jedoch nicht im Bewertungsbericht berücksichtigt, und die Indikatoren wurden nicht geändert.
- b) Die Bewerter des Projekts *Philippines2* merkten an, dass die spezifischen Ziele unzulänglich formuliert und lediglich eine Fülle von Tätigkeiten aufgeführt waren, die den erwarteten Ergebnissen sehr ähnelten. Dieses Problem wurde jedoch vor der Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung nicht behoben.

³⁸ Beim Projekt *Cambodia1* war der ermittelte Ausgangswert nicht detailliert genug. Die Ausgangsdaten des Projekts *India2* standen nicht vollständig im Einklang mit den Projektindikatoren und waren zu spät verfügbar, um für das Projekt von Nutzen zu sein.

³⁹ Projekte, bei denen die Risikowahrscheinlichkeit in gewissem Umfang bewertet wurde: *Bangladesh1*, *Bangladesh2*, *Cambodia1*, *Cambodia4*, *Nepal1*, *Thailand1* und *Thailand3*.

⁴⁰ Bewerter sind die für die Bewertung der Vorschläge zuständigen Mitglieder des Bewertungsausschusses. Sie werden persönlich von der Kommission ernannt. Bei den Bewertern der Projekte der Stichprobe handelte es sich um Mitarbeiter der Kommission.

- c) Der Bewerter des Projekts *Nepal3* wies darauf hin, dass keine Erhebung zum Ausgangszustand bzw. kein Benchmarking durchgeführt wurde und dass der Projektplanungsrahmen unter Verwendung geeigneter quantitativer Indikatoren neu konzipiert werden sollte. In diesem Fall wurde die Erhebung zum Ausgangszustand als Projektstätigkeit durchgeführt und der Projektplanungsrahmen bis zum zweiten Zwischenbericht überarbeitet. Einige Indikatoren waren jedoch weiterhin nicht quantifizierbar sowie subjektiv⁴¹.

51. In einem Fall (Project *Bangladesh5*) befasste sich die EU-Delegation während der Durchführung des Projekts mit dem unzulänglichen Projektplanungsrahmen und forderte den Begünstigten auf, ihn zu korrigieren. Die Änderungen wurden jedoch erst sechs Monate vor dem Ende des Projekts im April 2016 vorgenommen, d. h. dass die Intervention der Delegation zu spät erfolgte (die Projektdauer betrug drei Jahre).

52. In der Konzeptionsphase waren die erwarteten Ergebnisse der meisten Projekte recht realistisch⁴². Allerdings gab es Ausnahmen:

- a) Beim Projekt *Bangladesh1* zeigte sich im Laufe der Gespräche, die mit der Kommission über eine Projektverlängerung geführt wurden, dass die Projektkonzeption zu ehrgeizig angelegt war, insbesondere im Hinblick auf die Nutzung einer Datenbank. Da das Projekt in abgelegenen Gebieten durchgeführt wurde, stellte der fehlende Zugang zu Strom und Internet ein bedeutendes Hindernis dar, das einer erfolgreichen Durchführung der Projektstätigkeiten im Wege stand. Dieser Aspekt war in der Konzeptionsphase des Projekts unterschätzt worden.

⁴¹ Prozentsatz der Ehemänner/Familienmitglieder, die mit Migrantinnen im Zielland (in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Kuwait und Saudi Arabien) eine harmonische Beziehung führen, höhere Anzahl an Partner-NRO (keine näheren Angaben zur Zunahme), Partner-NRO, die mehr gezielte Maßnahmen entlang des "Mobilitätskontinuums" umsetzen (keine näheren Angaben zur Zunahme) oder Prozentsatz der abgeschobenen Personen, die in den Distrikten, auf die sich das Projekt bezieht, wieder in die Gesellschaft eingegliedert wurden (keine näheren Angaben zum Prozentsatz).

⁴² Insgesamt ermittelte der Hof bei neun Projekten Ergebnisse, die in der Konzeptionsphase zu optimistisch erscheinen: *Bangladesh1*, *Bangladesh6*, *Bangladesh8*, *Cambodia3*, *India1*, *India2*, *Regional1*, *Thailand4* und *Thailand6*.

- b) Mehrere annullierte Tätigkeiten des Projekts *India1* waren in der Konzeptionsphase zu ehrgeizig angelegt: Im Rahmen des Projekts sollten erwartete Gesetzesänderungen überprüft werden, die (seit 2004) bereits mehrfach verschoben worden waren und während der Durchführung des Projekts (2011-2014) nicht verabschiedet wurden.

Die Durchführung des Projekts wurde durch lokale Sachzwänge und Verzögerungen erschwert

53. In diesem Abschnitt untersucht der Hof unter anderem, ob die Kommission die Projekte in geeigneter Form überwachte und zeitnah auf unerwartete Änderungen reagierte und ob die Projekte (im Hinblick auf Zeit, Budget und Tätigkeiten) plangemäß durchgeführt wurden.

Die Kommission überwachte die Projekte in geeigneter Form, die Durchführung wurde jedoch durch die begrenzte Eigenverantwortung auf nationaler Ebene, durch von den Partnern vorgenommene Änderungen in der Abfolge von Tätigkeiten und durch Verzögerungen beeinträchtigt

54. Der Hof stellte fest, dass die Projekte in geeigneter Form von der Kommission überwacht wurden, die für 26 Projekte Prüfbesuche und für vier Projekte ein "ergebnisorientiertes Monitoring"⁴³ durchführte. Im Allgemeinen ergriff die Kommission zeitnah Korrekturmaßnahmen, um zu einer reibungslosen Durchführung der Projekte beizutragen⁴⁴. Der Hof stellte jedoch fest, dass die laufende Bewertung der Nachhaltigkeit von 14 Projekten unzulänglich war (siehe Ziffer 66). Zumindest in einigen Fällen war die Unzulänglichkeit der Bewertungen allerdings bereits in der Konzeptionsphase ersichtlich.

⁴³ Das ergebnisorientierte Monitoring liefert eine kurze Momentaufnahme über die Durchführung einer Maßnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt. Es dient nicht nur als Instrument zur Unterstützung des Projektmanagements, indem es den Interessenträgern Aufschluss über die Leistung einer bestimmten Maßnahme gibt, sondern liefert auch Erkenntnisse für die weitere Programmplanung, Konzeption und Durchführung von Maßnahmen.

⁴⁴ Außer in vier Fällen: Im ersten Fall dauerte die Bearbeitung eines Antrags auf einen Vertragsnachtrag zu lange, im zweiten Fall konnten bekannte Probleme aufgrund der Art des Partners erst nach der Veröffentlichung eines "ergebnisorientierten Monitorings" behandelt werden, im dritten Fall wurde der Wechsel eines Partners einen Monat nach Unterzeichnung des Vertrags wie eine Formalität behandelt und im vierten Fall reagierte die Kommission mehrere Monate lang nicht auf das Fehlen eines Projektleiters.

55. Im Juli 2016 waren 27 der 35 Projekte abgeschlossen. Allerdings wurde der Durchführungszeitraum von 10 Projekten⁴⁵ um drei bis 12 Monate verlängert. Die Verlängerungen waren zur Hälfte auf externe Faktoren wie späte Genehmigungen durch Behörden, politische Unruhen und Sicherheitsbedenken und zur Hälfte auf projektinterne, durch die Kapazität der Partner bedingte Einschränkungen zurückzuführen.

56. Bei acht Projekten wurde die logische Reihenfolge der Tätigkeiten geändert. Diese Änderungen wirkten sich negativ auf die Durchführung von miteinander in Verbindung stehenden Tätigkeiten aus, sodass das Potenzial für Synergien nicht in vollem Umfang genutzt werden konnte. Der Hof stellte fest, dass Analysen und Bewertungen des Ausgangszustands nicht verfügbar waren, wenn sie benötigt wurden, dass Schulungsmaßnahmen zu spät stattfanden und die Priorisierung von miteinander in Verbindung stehenden Tätigkeiten nicht ideal war.

Kasten 2 - Beispiele für Auswirkungen von Änderungen in der Abfolge von Tätigkeiten

Änderung der Reihenfolge

Projekt *Cambodia2*: Ursprünglich war die folgende Abfolge von Tätigkeiten vorgesehen: 1.1 Erstellen von Pressespiegeln, Beobachtung, Analyse der Presseberichterstattung über den Kinderhandel sowie Monitoring, 1.2 Sensibilisierung und Schulung von Journalisten in Bezug auf Menschenhandel und Kinderrechte sowie 1.3 Förderung des Knüpfens von Kontakten zwischen Fachjournalisten auf nationaler Ebene. Die Änderung dieser Reihenfolge wirkte sich negativ auf die Durchführung der miteinander in Verbindung stehenden Tätigkeiten aus, da die Presseanalyse Aufschluss über den Schulungsbedarf der Journalisten geben sollte und das Knüpfen von Kontakten im Anschluss an die Schulung vorgesehen war. Stattdessen wurden zu Beginn des Projekts Kontakte geknüpft, noch bevor ein Pressespiegel erstellt worden war und die Schulung stattgefunden hatte.

Erhebliche Verzögerung bei einer Einzeltätigkeit

Projekt *India2*: Im März 2011 lag eine Gefährdungskartierung (z. B. die Orte, an denen für schutzbedürftige Menschen die größte Gefahr besteht, dass sie Opfer von Menschenhandel werden) vor, die jedoch im Februar 2013 vom zuständigen Ministerium noch immer nicht genehmigt worden

⁴⁵ Projekte *Nepal3*, *Bangladesh1*, *Bangladesh2*, *Thailand2*, *Vietnam1*, *India2*, *India3*, *Philippines2*, *Pakistan1* und *Regional2*.

war. Daher mussten sämtliche Tätigkeiten ausgesetzt werden, darunter die Analysen des Ausgangszustands, die in die Projektdurchführung einfließen sollten. Letztlich lagen die überarbeiteten Ausgangswerte zu spät vor, um noch von Nutzen zu sein.

57. In 10 der vom Hof untersuchten Fälle⁴⁶ wurden einige wichtige Tätigkeiten nicht wie geplant durchgeführt. Grund hierfür war mangelndes Engagement, entweder vonseiten der Regierung (fünf Fälle), des Durchführungspartners (vier Fälle) oder von beiden Seiten (ein Fall), siehe **Kasten 3**.

Kasten 3 - Beispiele für einen Mangel an Eigenverantwortung/Engagement

Vonseiten der Regierung

Projekt *Bangladesh1*: Die Software zur Registrierung von Kindern wurde von der Regierung nicht vor dem Ende des Projekts aktiviert. Daher konnten die Beamten während der Durchführung des Projekts nicht geschult werden.

Projekt *Indonesia1*: Ziel des Projekts war die Unterstützung der Umsetzung eines nationalen Plans zur Bekämpfung des Menschenhandels. Sitzungen mit hochrangigen Regierungsvertretern fanden aufgrund des mangelnden politischen Engagements nicht wie vorgesehen statt, sodass Sitzungen mit auf örtlicher Ebene tätigen Beamten anberaumt werden mussten.

Vonseiten des Durchführungspartners

Projekt *Myanmar1*: Im Rahmen des Projekts wurden die erwarteten Schulungsmaterialien zu den Themen Migration oder Kinderschutz nicht ausgearbeitet, und während der Workshops für Kinderschutzgruppen wurden nicht systematisch Materialien ausgehändigt. Darüber hinaus fanden Freizeitaktivitäten für Kinder nicht regelmäßig statt, da sich die auf örtlicher Ebene tätigen Kinderschutzgruppen unabhängig voneinander für die Förderung der Kinderrechte und eine entsprechende Sensibilisierung einsetzten. Einige Gruppen waren nicht aktiv genug (z. B. drei Veranstaltungen pro Jahr im Vergleich zu 20 Veranstaltungen pro Jahr in einem anderen Dorf).

⁴⁶ Bei den 10 Projekten handelt es sich um *Philippines2*, *Bangladesh1*, *Bangladesh2*, *Indonesia1*, *India2*, *Cambodia3*, *Nepal2*, *Myanmar1*, *India1* und *Bangladesh4*. Sieben Projekte befinden sich noch in der Durchführungsphase. Die Analyse beschränkt sich auf den bereits abgeschlossenen Teil der Projekte.

Der Partner hätte beide Probleme (Verfügbarkeit von Materialien und Umfang des Engagements) rechtzeitig behandeln müssen.

Von beiden Seiten

Projekt *India1*: Zwei entscheidende Tätigkeiten wurden annulliert. Erstens sollten die vorgeschlagene indische Migrationspolitik und Änderungen an dem bestehenden Gesetz betreffend den Menschenhandel aus menschenrechtlicher Perspektive analysiert werden. Diese Analyse wurde zunächst verschoben und dann annulliert, da die Regierung die neue Migrationspolitik nicht genehmigte und das Gesetz betreffend den Menschenhandel nicht geändert wurde. Angesichts der vorherigen nicht erfolgreichen Versuche, den Rechtsrahmen zu ändern, war das Risiko einer solchen Verzögerung absehbar. Zweitens sollten Fluggesellschaften und Banken mit Blick auf ihre soziale Verantwortung zur Verbreitung von Informationen und zur Bereitstellung von Dienstleistungen für Wanderarbeitnehmer bewogen werden. Diese Tätigkeit wurde aufgrund eines Mangels an Finanzmitteln und logistischen Kapazitäten nicht durchgeführt. Dieser Umstand hätte ebenfalls in der Phase der Projektkonzeption vorausgesehen werden können.

Die Ausführung des Budgets wurde durch die begrenzte Kapazität der lokalen Partner erschwert

58. Der Hof ermittelte sieben Fälle, in denen Mittel in erheblichem Umfang nicht ausgeschöpft wurden, und fünf weitere Fälle, in denen Laufzeitverlängerungen erforderlich waren, um die Budgetmittel in Anspruch nehmen zu können⁴⁷. In Finanzhilfvereinbarungen ist der Höchstbeitrag der EU festgelegt, und eine Nichtausschöpfung der Mittel ist nicht unbedingt negativ, insbesondere wenn alle erwarteten Ergebnisse erzielt wurden. Wird das Budget eines ausgewählten Vorschlags jedoch deutlich zu hoch angesetzt und vor der Ausarbeitung eines Vertrags keine Korrektur vorgenommen, so kann die Kommission die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen (und die verfügbaren Mittel) nicht in vollem Umfang zur Unterstützung anderer Projekte nutzen. Der Hof stellte fest, dass der ursprüngliche Vorschlag der Partner in einigen Fällen gemessen an ihrer Kapazität

⁴⁷ Projekte, bei denen die Mittel in erheblichem Umfang nicht ausgeschöpft wurden: *Thailand2*, *Bangladesh1*, *India2*, *India3*, *Philippines2*, *Regional1* und *Regional2*. Projekte, bei denen die Laufzeit verlängert wurde: *India1*, *Nepal3*, *Pakistan1*, *Bangladesh2* und *Vietnam3*.

unrealistisch (zu ehrgeizig/zu hoch angesetzt) war. Im Folgenden sind einige Beispiele aufgeführt:

- a) Bei einem Projekt (*Regional1*) wurden die Mittel des ursprünglichen Budgets zu lediglich 65 % verwendet. Der federführende Durchführungspartner räumte ein, dass viele Budgetlinien ursprünglich zu hoch angesetzt waren (insbesondere, was die Ausgaben für die Ausrüstung und die Sensibilisierungskampagne betrifft⁴⁸).
- b) Beim Projekt *India3* wurde nahezu die Hälfte des Vertragswertes nicht bis zum ursprünglichen Datum des Projektabschlusses verwendet. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass für langfristig angelegte Tätigkeiten zur Unterstützung von Opfern potenziell attraktivere (längerfristige, gezieltere) staatliche Finanzierung zur Verfügung steht.
- c) Die Laufzeit des Projekts *Regional2* musste zweimal verlängert werden (von 36 auf 48 Monate), bis 90 % des geplanten EU-Beitrags ausgegeben werden konnten⁴⁹.

Die Projekte führten zu einigen positiven Ergebnissen bei der Bekämpfung des Menschenhandels, wenngleich die Nachhaltigkeit Anlass zu Besorgnis gibt

59. In diesem Abschnitt untersucht der Hof, ob die geplanten Outputs zeitnah und innerhalb des Budgetrahmens erbracht wurden/werden, ob die Projekte einen positiven Beitrag zur Beseitigung des Menschenhandels geleistet haben und ob die Projektergebnisse nachhaltig sind.

⁴⁸ Es wurden EU-Finanzmittel in Höhe von 1,7 Millionen Euro gewährt, was weit über dem Mindestbetrag der Finanzhilfe von 500 000 Euro liegt. Die geplanten Ergebnisse wurden im Großen und Ganzen erreicht.

⁴⁹ Es wurden EU-Finanzmittel in Höhe von 470 902 Euro gewährt, was weit über dem Mindestbetrag der Finanzhilfe von 300 000 Euro liegt. Die geplanten Ergebnisse wurden im Großen und Ganzen erreicht.

Die Projekte führten zu einigen positiven Ergebnissen im Bereich des Menschenhandels, es ist jedoch schwierig, diese mit den allgemeinen Fortschritten bei der Bekämpfung des Menschenhandels in der Region in Verbindung zu bringen

60. Seit 2009 hat sich die Bekämpfung des Menschenhandels in den geprüften Regionen insgesamt verbessert. Allerdings bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Ländern, wobei nur zwei Länder die höchsten Standards in vollem Umfang erfüllten. Gemäß Daten aus dem *Trafficking in Persons Report*, dem Bericht des US-Außenministeriums über Menschenhandel (siehe **Tabelle 1**), hat sich die Situation im Prüfungszeitraum in Bangladesch, Kambodscha, Indien, den Philippinen und Pakistan verbessert, während sie in vier Ländern unverändert geblieben ist (Indonesien, Nepal, Myanmar und Vietnam) und sich lediglich in einem Land (Thailand) verschlechtert hat.

Tabelle 1 - Bemühungen der Länder aus der Stichprobe zur Bekämpfung des Menschenhandels gemäß dem Bericht des US-Außenministeriums über Menschenhandel

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kambodscha	2WL	2	2	2	2WL	2WL	2WL	2
Indonesien	2	2	2	2	2	2	2	2
Nepal	2	2	2	2	2	2	2	2
Myanmar	3	3	3	2WL	2WL	2WL	2WL	3
Thailand	2	2WL	2WL	2WL	2WL	3	3	2WL
Vietnam	2	2WL	2WL	2	2	2	2	2
Indien	2WL	2WL	2	2	2	2	2	2
Philippinen	2WL	2WL	2	2	2	2	2	1
Pakistan	2WL	2	2	2	2	1	1	1
Bangladesch	2WL	2WL	2WL	2	2	2	2	2

Anmerkung: Im Bericht des US-Außenministeriums über Menschenhandel werden Länder in vier Kategorien eingeteilt: Kategorie 1 (Standards werden in vollem Umfang erfüllt), Kategorie 2 (Standards werden nicht in vollem Umfang erfüllt, aber es werden erhebliche Anstrengungen unternommen), Kategorie 2 Überwachungsliste (*Watch List*) (2WL, entspricht der Kategorie 2; aufgrund der Anzahl der Opfer, fehlender Nachweise für verstärkte Anstrengungen oder der Nichteinhaltung von Verpflichtungen sind die Auswirkungen jedoch stärker) und Kategorie 3 (Standards werden nicht erfüllt).

Quelle: US-Außenministerium, *Trafficking in Persons Report*, 2016.

61. Bei allen geprüften Projekten konnte der Hof einige positive Projektergebnisse im Bereich des Menschenhandels ermitteln, die einen Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels leisten. Außerdem stellte der Hof fest, dass die Unterstützung der EU - insbesondere die gezielte Finanzierung durch das EIDHR - dazu beigetragen hat, auf örtlicher Ebene tätige NRO zu unterstützen, die sich für die Bekämpfung des Menschenhandels einsetzen. Diese Ergebnisse können jedoch nicht mit den allgemeinen Fortschritten bei der Bekämpfung des Menschenhandels in den betroffenen Regionen in Verbindung gebracht werden. Darüber hinaus ist es schwierig, die Auswirkungen menschenrechtsbezogener Initiativen zu ermitteln, da sie zu langfristigen Veränderungen beitragen sollen, die naturgemäß häufig schwer zu bewerten sind.

62. Ein gutes Beispiel dafür, wie die Unterstützung der EU dazu beitragen kann, dass sich die Einstellung der Menschen und das lokale Engagement langfristig ändern, liefert das Projekt *Indonesia*¹. Mit dem Projekt sollte ein neu entstehendes Bündnis von lokalen NRO, die im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels tätig sind, durch den Ausbau der Kapazität des Bündnisses und die Verbesserung seiner internationalen Sichtbarkeit und Reichweite gefestigt werden. Infolgedessen konnte das Bündnis im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung der Menschenrechtsbilanz Indonesiens unter der Leitung der UN⁵⁰ relevante Informationen zu Problemen in Bezug auf den Menschenhandel beitragen.

63. Ebenso wurden die Projekte *Cambodia*² und *Cambodia*³ von einem Bündnis nationaler NRO durchgeführt. Die beiden Projekte haben dazu beigetragen, die Sichtbarkeit, Kapazität und Reichweite des Bündnisses zu erhöhen, sodass das Bündnis und seine Mitglieder ihre Fähigkeiten im Bereich der Projektverwaltung verbessern konnten und es ihnen gelungen ist, für einige ihrer Tätigkeiten weiterhin die Unterstützung von Gebern zu erhalten.

64. Wie oben beschrieben (siehe Ziffer 47), hat die Kommission bei der Auswahl von Projekten im Rahmen von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen nur einen begrenzten Spielraum, was die Einbindung von Projekten in ein Gesamtkonzept betrifft. Der Hof ermittelte jedoch ein Projekt, bei dem es gelungen ist, die Entwicklungshilfe mit anderen

⁵⁰ Die *Universal Periodic Review* ist ein einzigartiger Prozess, in dessen Rahmen die Menschenrechtsbilanzen aller 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen regelmäßig überprüft werden.

politischen Instrumenten der EU zu verknüpfen (siehe **Kasten 4**). Andere Geber haben zur Bekämpfung des Menschenhandels ebenfalls ein Gesamtkonzept eingeführt, das verschiedene Arten der Unterstützung umfasst⁵¹.

Kasten 4 - Projekt Thailand3 - Erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen und wirksame Nutzung verfügbarer Instrumente zur Verfolgung von Zielen im Bereich des Menschenhandels - Beispiel eines Projekts für thailändische Fischerei

Mit der Verordnung der EU zur IUU-Fischerei (illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei)⁵² soll sichergestellt werden, dass keine Produkte der illegalen Fischerei auf den EU-Markt gelangen. Im Jahr 2011 leitete die Kommission einen informellen Dialog mit Thailand ein, der die Einhaltung der Bestimmungen dieser Verordnung durch das Land betraf.

Im Jahr 2015 wurden in einer Reihe von Artikeln die Verbindungen einiger thailändischer Fischereiunternehmen zum Menschenhandel enthüllt. Die Medien hatten die umfassende Beteiligung von Behörden, Fischern und Menschenhändlern an der Versklavung Tausender von Menschen aufgedeckt.

Die Kommission war der Ansicht, dass der informelle Dialog mit den thailändischen Behörden keinen zufriedenstellenden Erfolg gewährleistete. Daher wurde Thailand am 21. April 2015 offiziell von der Kommission verwarnt (sogenannte "gelbe Karte"), da das Land im internationalen Kampf gegen die illegale Fischerei keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen hatte. Es war festgestellt worden, dass der thailändische Rechtsrahmen für nachhaltige Fischerei Schwachstellen aufwies und die Überwachung, Kontrolle und Rückverfolgbarkeit der Fänge unzureichend waren. Darüber hinaus

⁵¹ Mit dem Programm Australiens und Asiens zur Bekämpfung des Menschenhandels AATIP (*Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons*) für den Zeitraum 2013-2018, das mit Mitteln in Höhe von 50 Millionen australischen Dollar ausgestattet ist, werden der ASEAN sowie regionale und nationale Stellen unterstützt und Maßnahmen in Bezug auf den Mangel an beweiskräftigen Daten ergriffen. Die Behörde der Vereinigten Staaten für die Entwicklungszusammenarbeit (*United States Agency for International Development* - USAID) hat kürzlich ein regionales Projekt zur Bekämpfung des Menschenhandels ins Leben gerufen, mit dem sichergestellt werden soll, dass die erwarteten Auswirkungen durch das Zusammenspiel von Maßnahmen maximiert werden.

⁵² Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1936/2001 und (EG) Nr. 601/2004 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1093/94 und (EG) Nr. 1447/1999.

waren der thailändischen Flotte von den Medien schwere Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte und Menschenrechte vorgeworfen worden (siehe Ziffer 6).

Zwar galt die offizielle Verwarnung nicht als Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels, sie trug jedoch zur Unterstützung des Kampfes gegen den Menschenhandel in Thailand bei. Auf die Entscheidung folgte ein förmliches Dialogverfahren, um mit den thailändischen Behörden notwendige Korrekturmaßnahmen zu vereinbaren. Im Falle der Nichtumsetzung dieser Maßnahmen drohte ein Einfuhrverbot der EU für Fischereierzeugnisse aus Thailand, was für die thailändischen Behörden einen zusätzlichen Anreiz bildete, unverzüglich zu handeln.

Die Entscheidung der Kommission gab den Impuls zu überfälligen Reformen, beispielsweise in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Die Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei und die GD DEVCO wiesen andere (für Handel und Arbeitsbedingungen zuständige) Dienststellen der Kommission auf die Möglichkeit hin, eine Maßnahme zu konzipieren, mit der die thailändischen Behörden beim Erreichen des Ziels unterstützt werden, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und andere unannehmbare Arbeitsformen abzubauen und schrittweise die Ausbeutung von Arbeitern in der Fischerei und der fischverarbeitenden Industrie Thailands zu beseitigen. Das daraus resultierende Projekt ist Teil weitergehender Bemühungen, die auch einen Dialog zwischen der EU und Thailand über Angelegenheiten in den Bereichen Fischerei und Arbeit umfassen.

Das Projekt wird von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durchgeführt, die im Dezember 2015 einen Vertrag unterzeichnete. Die Tätigkeiten wurden im Februar 2016 aufgenommen und werden voraussichtlich 42 Monate dauern. Das Projekt soll die thailändischen Behörden dabei unterstützen, Fahrpläne zur Ratifizierung der wichtigsten Übereinkommen der ILO auszuarbeiten. Dies ist ein positiver Übertragungseffekt, der über den Fischereisektor hinausgeht. Die Maßnahmen, die zum Schutz der Rechte der in der Fischerei beschäftigten Arbeiter ergriffen wurden, werden nun auf andere Bereiche der Wirtschaft ausgeweitet, um die Arbeitnehmerrechte in dem Land zu vereinheitlichen. Zudem holen andere Geber Informationen über das Projekt ein, um die Möglichkeit zu prüfen, ein solches Projekt auch in anderen Ländern Süd- und Südostasiens durchzuführen (beispielsweise in Bangladesch, wo es auch einen bedeutenden Fischereisektor gibt).

Die Nachhaltigkeit von Projektergebnissen wurde nicht systematisch sichergestellt

65. Der Hof konnte die Nachhaltigkeitsperspektiven von 25 Projekten bewerten⁵³. Die übrigen 10 Projekte waren entweder noch nicht abgeschlossen oder der Abschlussbericht war noch nicht genehmigt worden oder nicht detailliert genug. Bei 11 Projekten kann nach Auffassung des Hofes nachgewiesen werden, dass sie nachhaltig sind. Bei den übrigen 14 Projekten dürfte die Nachhaltigkeit dadurch beeinträchtigt werden, dass die Geber nicht in ausreichendem Umfang weitere Beiträge leisten (acht Projekte) und die Partner oder die Regierung sich nicht ausreichend engagieren (sechs Projekte).

Kasten 5 - Beispiele für Probleme mit der Nachhaltigkeit

Weitere Beiträge der Geber in unzureichendem Umfang

Der federführende Partner des Projekts *Nepal1* ist nicht mehr in den drei Distrikten tätig und hat seine Prioritäten in Bezug auf Gebiete und Themen geändert. Ein Partner vergibt zwar mit Unterstützung eines weiteren Gebers nach wie vor Mikrokredite, die Tätigkeiten mit einem direkteren Bezug zum Thema Menschenhandel wurden jedoch nicht fortgesetzt.

Beim Projekt *India1* wurde die unmittelbare finanzielle Tragfähigkeit eines Teils der Tätigkeiten durch einen anderen Geber gewährleistet, nicht alle Tätigkeiten konnten jedoch fortgesetzt werden.

Unzureichendes Engagement der Partner und unzureichende Eigenverantwortung der Regierung

Beim Projekt *India2*, in dessen Rahmen die Dorfräte (Panchayats) dabei unterstützt werden, Bürgerkomitees und Aktionszentren zu unterhalten, haben die Durchführungspartner mit der Polizei keine Vereinbarungen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit getroffen und werden nach Abschluss des Programms nicht in der Lage sein, die Maßnahmen finanziell zu unterstützen.

Das Projekt *Bangladesh3* wird erst dann nachhaltig werden, wenn die nationale Regierung ihre Einstellung gegenüber den Rohingya-Flüchtlingen (d. h. keine Anerkennung, kein Zugang zu Arbeit und Sekundarbildung) ändert. Von der EU-Delegation wurden jedoch keine weiteren Schritte unternommen. Aufgrund der fehlenden Weiterverfolgung wurden einige Projektstätigkeiten mit Bezug zum Thema Menschenhandel annulliert/verschoben.

⁵³ Siehe Anhang II.

66. Bei den 14 Projekten, deren Nachhaltigkeit nicht sicher war, stellte der Hof fest, dass die zugrunde liegenden Faktoren, die die Nachhaltigkeit beeinträchtigten, in der Konzeptionsphase hätten stärker berücksichtigt werden können. Insbesondere war für die Projekte keine Ausstiegsstrategie für die Übergabe von Projektmethoden und erbrachten Outputs vorgesehen, wie in den Leitlinien der Kommission für das Projektzyklusmanagement⁵⁴ empfohlen, und exogene Faktoren/Bedrohungen wurden nicht ausreichend gemindert, sodass sie in der Durchführungsphase bestehen blieben. Die laufende Bewertung der Nachhaltigkeit durch die Kommission war zudem dadurch erschwert, dass die Auswirkungen von Veränderungen während der Durchführung nicht ausreichend dokumentiert wurden.

67. Der Hof fand ein gutes Beispiel für ein nachhaltiges Projekt, welches verdeutlicht, dass es von Vorteil ist, Fragen der Nachhaltigkeit bereits früh in der Konzeptionsphase zu klären (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6 - *Shubha Yatra*: Förderung und Schutz der Rechte nepalesischer Migrantinnen (*Nepal*3)

Vorbildliche Vorgehensweise

Mit dem Projekt sollen die Rechte nepalesischer Migrantinnen durch die Organisation von Sensibilisierungsmaßnahmen und die Förderung des Wissensaustauschs gestärkt und geschützt werden. Die Ausstiegsstrategie war in der Konzeptionsphase mit den wichtigsten Interessenträgern eingehend erörtert und während der Durchführung kontinuierlich überprüft worden. Insbesondere umfasste das Projekt Tätigkeiten, mit denen tendenziell weitere Unterstützung von Gebern eingeworben werden konnte, um die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse nach dem Abschluss des Projekts sicherzustellen.

Die im Rahmen der Sensibilisierungsmaßnahmen erzielten Ergebnisse waren nachhaltig. Mit Unterstützung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) führte ein Partner im Distrikt Rupandehi ein Programm für sichere Migration durch. Außerdem organisierte das *Migrant Women Service Center*, eine im Rahmen des Projekts *Shubha Yatra* gegründete Vereinigung von

⁵⁴ So sollte ein Plan für das Auslaufen von Außenhilfe und die Übergabe von Managementverantwortung vorliegen (Europäische Kommission, *Aid Delivery Methods: Volume 1 Project Cycle Management Guidelines* (Methoden zur Bereitstellung von Hilfen: Band 1, Leitlinien der Kommission für das Projektzyklusmanagement) 2004, S. 45).

Wanderarbeitnehmerinnen, mit finanzieller Unterstützung lokaler Behörden regelmäßige Koordinierungssitzungen auf Distriktebene, deren Schwerpunkt auf der Verteidigung der Rechte von Migrantinnen lag.

Darüber hinaus sind in Distriktverwaltungsbehörden (in Hetauda und Bhairahawa) nach wie vor Informationszentren in Betrieb, die mit 22 lokalen NRO zusammenarbeiten, welche sich für Frauenrechte einsetzen. Auch werden mit Unterstützung verschiedener privater Geber und Stiftungen weiterhin Informationsschalter am internationalen Flughafen und an Grenzen unterhalten. Beide Partner kümmern sich aktiv um die Leitung dieser Initiativen.

Was die Förderung des Wissensaustauschs betrifft, hat der zentrale Partner - eine internationale NRO - das im Rahmen des Projekts erarbeitete Modell zur Förderung von sicherer Migration weiterverbreitet und führt zurzeit Projekte in Rupandehi und Makwanpur durch. Diese Projekte stützen sich auf die Arbeit, die im Rahmen des von der EU finanzierten Projekts geleistet wurde, um Mädchen durch Bildung zu stärken und die Zahl der Eheschließungen im Kindesalter zu verringern.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

68. Im Zuge der Prüfung wurde die Wirksamkeit der EU-Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien untersucht. Die Beseitigung des Menschenhandels ist zwangsläufig ein langfristiger Prozess. Zum einen müssen die verschiedenen tieferen Ursachen bekämpft (beispielsweise Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, unzulängliche Minderheitenrechte, Bildung und Gesundheitsversorgung) und zum anderen die Tätigkeiten krimineller Netze unterbunden werden. Menschenhandel ist naturgemäß ein Verbrechen, das im Verborgenen stattfindet und über das selten ausreichende und vergleichbare statistische Daten vorliegen. Unter Berücksichtigung dieses komplexen Umfelds, der zahlreichen breit gestreuten Prioritäten und der begrenzten Ressourcen stellte der Hof fest, dass die EU die Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien teilweise wirksam unterstützte.

69. Der politische Rahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht im Wesentlichen ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung des Menschenhandels vor, wenngleich einige Aspekte noch nicht vollständig ausgearbeitet sind. Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels (2012-2016) ist ein übergeordnetes Dokument, das eine begrenzte Orientierungshilfe zur externen Dimension der Bekämpfung des

Menschenhandels bietet. Die Kommission hat weder eine umfassende Bewertung der im Rahmen der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels erzielten Ergebnisse veröffentlicht noch eine Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum nach 2016 vorgelegt (Stand: April 2017).

70. Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels wird durch weitere strategiepolitische Dokumente ergänzt, die zusammen die Hauptaspekte des Menschenhandels behandeln. Die Kommission und der EAD setzen entweder direkt oder indirekt eine Vielzahl von Instrumenten zur Bekämpfung des Menschenhandels ein: Menschenrechtsdialoge sind besonders nützlich; zu den weiteren Instrumenten gehören bilaterale Dialoge und die Unterstützung regionaler Foren (d. h. des ASEAN und des ASEM in Asien). Bisher sind keine neuen Partnerschaften zur Bekämpfung des Menschenhandels zwischen der EU und einem Land Süd- oder Südostasiens ins Leben gerufen worden (siehe Ziffern 22 bis 43).

Empfehlung 1 - Weiterentwicklung des strategischen Rahmens für die Bekämpfung des Menschenhandels, indem seine Relevanz für Süd- und Südostasien erhöht wird

Die Kommission sollte in Abstimmung mit dem EAD und unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Halbzeitüberprüfung der Außenfinanzierungsinstrumente den strategischen Rahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels weiterentwickeln, insbesondere indem sie

- dem Rat eine aktualisierte Liste von Prioritäten vorschlägt, die auf den bisher erzielten Ergebnissen, der weiten Verbreitung des Menschenhandels in einzelnen Ländern/Regionen und themenbasierten politischen Prioritäten beruht;
- sicherstellt, dass ausreichende und vergleichbare Daten über unterstützte Tätigkeiten zur Bekämpfung des Menschenhandels für Entscheidungsträger und in dem Bereich tätige Personen zur Verfügung stehen;
- klare Ziele und Zielvorgaben für die Bekämpfung des Menschenhandels ausarbeitet, um auf diese Weise die Konzeption relevanter, kohärenter und umfassender Maßnahmen in den vereinbarten prioritären Ländern/Regionen zu erleichtern. Auf der Grundlage der Ziele sollten detailliertere operative Leitlinien erstellt werden, die ausreichend klar sind, um Tätigkeiten vor Ort zu steuern, beispielsweise indem auf relevante Länderrahmen,

Länderstrategien, Programmplanungen und bestehende Managementberichte zurückgegriffen wird;

- ermittelt und anschließend bewertet und darüber berichtet, welche Ziele am besten durch Projekte, durch die Nutzung eines anderen Instruments (z. B. Menschenrechtsdialog, Instrumente der technischen Hilfe, spezielle Partnerschaften zur Bekämpfung des Menschenhandels usw.) oder durch eine Kombination verschiedener Instrumente verfolgt werden können.

Zieldatum: Mitte 2018

71. Trotz bestimmter Schwachstellen führten die untersuchten Projekte in Süd- und Südostasien zu einigen positiven Ergebnissen bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Die Ergebnisse hätten möglicherweise jedoch größere Auswirkungen haben können, wenn ein Gesamtkonzept eingeführt worden wäre, das stärkere Interaktionen und Synergien zwischen Projekten und sonstigen für die Bekämpfung des Menschenhandels relevanten Instrumenten ermöglicht hätte. Etwa zwei Drittel der Projekte aus der Stichprobe wiesen Schwachstellen im Hinblick auf die Formulierung von Zielen und/oder Indikatoren auf, und einige Schwachstellen in der Konzeption wurden nicht zeitnah - insbesondere vor der Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung - behoben (siehe Ziffern 45 bis 52).

72. Die Kommission überwachte die Projekte in geeigneter Form, die Durchführung wurde jedoch durch die begrenzte nationale Eigenverantwortung und durch Schwachstellen in Bezug auf die Durchführung der Tätigkeiten durch die Partner und in Bezug auf deren Kapazität beeinträchtigt. Bei der Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien sind insgesamt Fortschritte zu verzeichnen, es ist jedoch schwierig, diese mit bestimmten EU-Maßnahmen in Verbindung zu bringen (sowohl im Hinblick auf Mittelzuweisungen als auch auf die erzielten Ergebnisse). Obgleich es zu früh war, um die Nachhaltigkeit aller Projektergebnisse zu prüfen, stellte der Hof fest, dass die Nachhaltigkeit nicht systematisch gewährleistet war (bei 14 von insgesamt 25 Projekten) (siehe Ziffern 54 bis 67).

Empfehlung 2 - Optimierung der Auswirkungen von Projekten, indem sie in einen umfassenden Rahmen eingebunden werden

Bei der Ausarbeitung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und während des Auswahl- und des Vergabeverfahrens sollte die Kommission die Unterstützung von Projekten anstreben, die höchstwahrscheinlich zum Erreichen der Ziele bei der Bekämpfung des Menschenhandels in der betreffenden prioritären Region/dem betreffenden prioritären Land beitragen, indem sie

- Auswahlkriterien berücksichtigt, die einem Gesamtkonzept in der Region/dem Land, einer angemessenen Abdeckung aller definierten Prioritäten und einer potenziellen Erzielung von Interaktionen und Synergien zwischen Projekten und anderen Instrumenten förderlich sind;
- bewertet, welche Arten von Finanzhilfe in welcher Höhe in Anbetracht der Stärke und Kapazität der Zivilgesellschaft in dem Land am besten geeignet sind;
- sicherstellt, dass in der Konzeption der ausgewählten Projekte SMART-Ziele und RACER-Indikatoren berücksichtigt sind und dass die erwarteten Ergebnisse in Bezug auf Zeit, Budget und die Kapazität der Partner realistisch sind;
- bereits in einer frühen Phase des Projekts und während des gesamten Projektlebenszyklus ein stärkeres Augenmerk auf die Nachhaltigkeit der erwarteten Projektergebnisse legt, indem sie beispielsweise auf die Ausarbeitung von Ausstiegsstrategien achtet, bei denen alternative Finanzierungsquellen berücksichtigt werden und die nationale Eigenverantwortung nach Abschluss des Projekts gefördert wird.

Zieldatum: Anfang 2018

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 2. Mai 2017 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Anhang I**Überblick über die Projekte**

Land	Zuständige Delegation	CRIS-Vertragsnr.	Bezeichnung im Text	Projekttitel	Geplanter Gesamtbetrag (in Euro)	EU-Finanzmittel (in Euro)
Kambodscha	Kambodscha	EIDHR/2011/272-402	Cambodia1	<i>Safe migration and reduced trafficking (SMART)</i>	333 261	244 855
Kambodscha	Kambodscha	EIDHR/2009/218-621	Cambodia2	<i>Enhancing capacity to address trafficking especially in children from a human rights perspective in nine provinces and Phnom Penh municipality of Cambodia</i>	285 580	188 483
Kambodscha	Kambodscha	EIDHR/2011/272-403	Cambodia3	<i>Enhancing the Community to Prevent Human Trafficking, especially Women and Children and to Assist the Victims of Trafficking to Access to Justice</i>	555 330	299 878
Kambodscha	Kambodscha	EIDHR/2015/369-068	Cambodia4	<i>MIGRA ACTION - Advocate, Monitor and Communicate to Combat Human Trafficking and Unsafe Migration in Cambodia</i>	500 000	475 000
Indonesien	Indonesien	EIDHR/2010/253-189	Indonesia1	<i>Strengthening Advocacy Works and Young People Participation: A Supporting Action to the Implementation of the National Plan of Action on the Eradication of Criminal Acts of Trafficking in Person and Sexual Exploitation of Children 2009-2014</i>	106 564	99 004
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158-139	Nepal1	<i>Community Empowerment Action for Protection and Promotion of Rights of Women and Children</i>	126 080	100 864
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158-158	Nepal2	<i>Initiative to capacitate Local Institutions to combat human trafficking (ICLICHT)</i>	49 000	49 000
Nepal	Nepal	DCI-MIGR/2010/228-798	Nepal3	<i>Shubha Yatra: Promotion and Protection of Rights of Nepali Migrant Women</i>	700 000	560 000

Land	Zuständige Delegation	CRIS-Vertragsnr.	Bezeichnung im Text	Projekttitel	Geplanter Gesamtbetrag (in Euro)	EU-Finanzmittel (in Euro)
Myanmar	Thailand	DCI-HUM/2009/155-012	Myanmar1	<i>Protection of vulnerable children in Myanmar from trafficking and other forms of harm</i>	663 293	596 963
Thailand	Thailand	DCI-HUM/2009/154-928	Thailand1	<i>Protecting Migrant Children from Trafficking and Exploitation in the Mekong Sub-region</i>	649 969	584 972
Thailand	Thailand	DCI-MIGR/2008/153-312	Thailand2	<i>Going back - Moving on: Economic and Social Empowerment of Migrants Including Victims of Trafficking Returned from the EU countries</i>	2 199 813	1 758 813
Thailand	Thailand	DCI-HUM/2015/371-801	Thailand3	<i>Combatting Unacceptable Forms of Work in the Thai Fishing and Seafood Industry</i>	4 200 000	3 700 000
Vietnam	Vietnam	EIDHR/ 2010 /248-231	Vietnam1	<i>Standing Up Against Violence (Stand Up)</i>	205 649	195 366
Vietnam	Vietnam	EIDHR/2010/248-732	Vietnam2	Vesta II	279 902	251 912
Indien	Zentrale Dienststelle der GD DEVCO / 2011 Dezentralisierung und Übertragung der Aufgaben auf EU-Delegation in Indien	DCI-MIGR/2010/224-427	India1	<i>Enhancing the Protection of Indian Migrant Workers in Oman through Evidence-Based Capacity-Building with Government and Civil Society</i>	700 410	560 328
Indien	Indien	EIDHR/2010/232-393	India2	<i>To support the Government of India's efforts to stop trafficking in women and girls through community action at the Panchayat level in partnership with the National Commission for Women</i>	300 000	240 000
Indien	Indien	EIDHR/2012/278-640	India3	<i>Strengthening law enforcement and mobilising community action to combat trafficking of women and children</i>	345 518	293 690

Land	Zuständige Delegation	CRIS-Vertragsnr.	Bezeichnung im Text	Projekttitel	Geplanter Gesamtbetrag (in Euro)	EU-Finanzmittel (in Euro)
Philippinen	Philippinen	EIDHR/2009/220-287	Philippines1	<i>Private and Public Faces of Violence Against Women: Addressing Domestic Violence and Trafficking in the Urban Poor Communities and "Red Light Districts" of Angeles City and Olongapo City</i>	175 151	140 121
Philippinen	Philippinen	EIDHR/2010/246-141	Philippines2	<i>Working towards better implementation of International and Local Laws on anti-child trafficking and other forms of child abuse in selected areas of the Philippines</i>	207 557	172 364
Pakistan	Pakistan	EIDHR/2011/277-432	Pakistan1	<i>"Meri Awaz Suno" (Listen to my voice)</i>	493 949	443 295
Indien - Nepal - Bangladesch	Indien	DCI-MIGR/2009/153-330	Regional1	<i>SANYUKT, "connected" - Regional project on case management and fight against trafficking within and from South Asia</i>	2 199 704	1 759 763
Indien - Nepal	Indien	DCI-HUM/2008/155-098	Regional2	<i>The Protection and Quality of Care - Anti-trafficking Action, piloted by Terre des hommes Child Relief with Sanlaap India</i>	592 120	470 902
				Zwischensumme (Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels aus der Liste der Kommission)	15 868 850	13 185 573
Kambodscha	Kambodscha	DCI-MIGR/2013/282-889	Cambodia5	<i>MIGRA-SAFE: Safe Labour Migration for Vulnerable Cambodian Migrant Workers to Thailand</i>	714 300	571 000
Bangladesch	Bangladesch	DCI-NSAPVD/2011/270-442	Bangladesh1	<i>Rural Urban Child Migration Project</i>	1 349 994	998 996
Bangladesch	Bangladesch	EIDHR/2011/223-092	Bangladesh2	<i>Improving child protection and rehabilitation of children from sexual abuse and exploitation in Bangladesh</i>	1 403 971	1 094 915

Land	Zuständige Delegation	CRIS-Vertragsnr.	Bezeichnung im Text	Projekttitel	Geplanter Gesamtbetrag (in Euro)	EU-Finanzmittel (in Euro)
Bangladesch	Bangladesch	DCI-ASIE/2013/314-090	Bangladesh3	<i>Protection, essential services and durable solutions for refugees in Bangladesh</i>	3 770 680	1 500 000
Bangladesch	Bangladesch	DCI-HUM/2013/323-276	Bangladesh4	<i>Community actions for child protection from violence</i>	1 854 538	1 483 445
Bangladesch	Bangladesch	EIDHR/2013/297-201	Bangladesh5	<i>Mapping and capacity-building of tea plantation workers and little-known ethnic communities of Bangladesh</i>	299 999	239 999
Bangladesch	Bangladesch	DCI-ASIE/2014/337-018	Bangladesh6	<i>Protection, essential services and durable solutions for refugees in Bangladesh; Phase IV</i>	10 442 840	6 000 000
Bangladesch	Bangladesch	EIDHR/2015/367-497	Bangladesh7	<i>Combatting commercial sexual exploitation of children (CCSEC) in Bangladesh</i>	839 003	750 000
Bangladesch	Bangladesch	EIDHR/2010/254-352	Bangladesh8	<i>Promotion of Human Rights for Preventing Violence and Discrimination against Women and Girls (PPVD)</i>	300 000	285 000
Thailand	Thailand	DCI-NSAPVD/2011/280-905	Thailand4	<i>Empowering Women's Networks to Improve Women's Rights Protection and Access to Reproductive Health Services</i>	529 593	476 633
Thailand	Thailand	DCI-ASIE/2010/254-483	Thailand5	<i>Protection Assistance to Myanmar Refugees in Thailand</i>	1 204 213	963 370
Thailand	Thailand	DCI-NSAPVD/2011/280-903	Thailand6	<i>To act toward a better inclusion of Burmese migrants and a better recognition of their rights in Thailand</i>	665 775	499 331

Land	Zuständige Delegation	CRIS-Vertragsnr.	Bezeichnung im Text	Projekttitel	Geplanter Gesamtbetrag (in Euro)	EU- Finanzmittel (in Euro)
Regional	Indonesien	DCI-ASIE/2015/360-522	Regional3	<i>EU-ASEAN Migration and Border Management II</i>	3 200 000	3 200 000
				<i>Zwischensumme (zusätzliche Projekte mit Bezug zum Menschenhandel)</i>	26 574 906	18 062 690
				<i>Gesamtbetrag</i>	42 443 755	31 248 263

Anhang II**Ziele und Bewertungen der einzelnen Projekte**

			Angemessenheit der Konzeption		Überwachung und Durchführung		Ergebnisse und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse	
Land	Bezeichnung im Text	Projektziel	SMART-Ziele / RACER-Indikatoren	Sonstige Konzeptionsaspekte (z. B. Ausgangswerte, gewonnene Erkenntnisse, Budget)	Überwachung	Durchführung und sonstige Aspekte	Ergebnisse	Nachhaltigkeitsprobleme
Kambodscha	Cambodia1	Ziel des Projekts ist die Förderung einer sicheren Migration, um das Ausmaß des (nationalen und internationalen) Menschenhandels in Kambodscha zu verringern. Zudem sollen die Kapazitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen und lokalen Behörden (auf Ebene der Gemeinden, Distrikte und Provinzen) gestärkt werden, um unsichere Migration und Menschenhandel zu verhindern und gefährdete Gruppen in die Lage zu versetzen, bewusste Entscheidungen zu treffen.						
Kambodscha	Cambodia2	Das Projekt soll durch die Förderung eines Wandels in der gesellschaftlichen Wahrnehmung dazu beitragen, dass Kinderrechte stärker in die Maßnahmen von staatlichen Behörden gegen Menschenhandel und in die Verfahren von NRO und Gemeinschaften einbezogen werden.						
Kambodscha	Cambodia3	Die Maßnahme widmet sich dem Problem der extremen Gefährdung von Kindern, die ihr Zuhause verlassen haben. Die Ausbeutung dieser Kinder soll verhindert werden, und Kinder, die Opfer geworden sind, sollen angemessen unterstützt werden, damit sie genesen und ihr Leben weiterführen können. Durch die Maßnahme sollen Eltern und die Gemeinschaft für die bestehenden Risiken und die Gefährdung von Kindern sensibilisiert werden. Darüber hinaus sollen Chancen geschaffen und den Kindern eine persönliche Entwicklung ermöglicht werden.						

			Angemessenheit der Konzeption		Überwachung und Durchführung		Ergebnisse und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse	
Land	Bezeichnung im Text	Projektziel	SMART-Ziele / RACER-Indikatoren	Sonstige Konzeptionsaspekte (z. B. Ausgangswerte, gewonnene Erkenntnisse, Budget)	Überwachung	Durchführung und sonstige Aspekte	Ergebnisse	Nachhaltigkeitsprobleme
Kambodscha	Cambodia4	Das Projekt dient der Erweiterung von Kenntnissen, damit Fälle von Ausbeutung erkannt werden. Außerdem sollen die Fähigkeiten von zivilgesellschaftlichen Organisationen, lokalen Behörden, Migranten und ihren Familien im Bereich der Interessenvertretung und Kommunikation verbessert werden, um das Bewusstsein für dieses Thema auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene zu stärken. Durch eine besser vorbereitete und gewappnete Zivilgesellschaft ergeben sich mehr Möglichkeiten, die tatsächliche Situation vor Ort stärker ins Blickfeld zu rücken, sodass mangelnde Verbindungen und der mangelnde Informationsfluss zwischen der lokalen und der nationalen Ebene ersichtlich sind.						
Indonesien	Indonesia1	Im Rahmen der Maßnahme soll die Interessenvertretungsarbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern durch die Beteiligung junger Menschen unterstützt werden.						
Nepal	Nepal1	Ziel des Projekts war es, die schutzbedürftigsten Gruppen in drei Distrikten im mittleren Westen Nepals in die Lage zu versetzen, ihre Menschenrechte wahrzunehmen und sich vor Gewalt zu schützen.						
Nepal	Nepal2	Das Projekt soll durch die Bekämpfung des Handels mit Frauen und Mädchen in der Fernwest-Region Nepals dazu beitragen, die Rechte schutzbedürftiger Gemeinschaften zu stärken.						
Nepal	Nepal3	Das Projekt soll durch Mobilisierung und durch die Stärkung der Reaktion der Zivilgesellschaft dazu beitragen, eine sichere Migration und den Schutz der Rechte von Wanderarbeiterinnen zu fördern.						
Myanmar	Myanmar1	Das allgemeine Ziel des Projekts besteht darin, ein wirksames nationales System zum Schutz von Kindern in Myanmar einzurichten, das 6 Millionen schutzbedürftigen Kindern zugutekommt.						

			Angemessenheit der Konzeption		Überwachung und Durchführung		Ergebnisse und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse	
Land	Bezeichnung im Text	Projektziel	SMART-Ziele / RACER-Indikatoren	Sonstige Konzeptionsaspekte (z. B. Ausgangswerte, gewonnene Erkenntnisse, Budget)	Überwachung	Durchführung und sonstige Aspekte	Ergebnisse	Nachhaltigkeitsprobleme
Thailand	Thailand1	Das spezifische Ziel des Projekts besteht darin, auf Ebene der Gemeinschaften und Gemeinden Systeme zum Schutz von Kindern zu entwickeln, mit denen Menschenhandel und andere Formen von Missbrauch, Vernachlässigung, Gewalt und Ausbeutung verhindert und schutzbedürftige Kinder in drei Gemeinden geschützt werden. Dadurch soll ein Beitrag zur Entwicklung eines wirksamen Systems zum Schutz von Kindern auf nationaler Ebene geleistet werden.						
Thailand	Thailand2	Das Projekt soll dazu beitragen, die Arbeitsausbeutung und sexuelle Ausbeutung von Migranten, einschließlich Opfern von Menschenhandel, durch die Unterstützung eines humanen Rückkehr- und Wiedereingliederungsprozesses zu verringern, wobei ein Schwerpunkt auf der Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe liegt. Am Ende des Projekts werden sich die Kapazitäten von Dienstleistern zur Rückführung und Wiedereingliederung von Migranten, die Opfer von Arbeitsausbeutung und sexueller Ausbeutung geworden sind, darunter Opfer von Menschenhandel, durch eine verstärkte Koordinierung und Vermittlung zwischen den in diesem Bereich tätigen Agenturen und den wichtigsten Interessenträgern in Thailand und den Philippinen sowie der EU und den Nachbarländern verbessert haben.						
Thailand	Thailand3	Ziel des Projekts ist die Verringerung von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und anderen unannehmbaren Arbeitsformen und die allmähliche Beseitigung der Ausbeutung von Arbeitern, insbesondere von Wanderarbeitnehmern, im thailändischen Fischerei- sowie Fisch- und Meeresfrüchtesektor. Dadurch soll die Einhaltung von Grundrechten am Arbeitsplatz verbessert werden.						
Vietnam	Vietnam1	Das Projekt soll zu den nationalen Bemühungen zur Verringerung der Gewalt gegen Frauen beitragen, indem Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, besser geschützt und unterstützt werden.						

			Angemessenheit der Konzeption		Überwachung und Durchführung		Ergebnisse und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse	
Land	Bezeichnung im Text	Projektziel	SMART-Ziele / RACER-Indikatoren	Sonstige Konzeptionsaspekte (z. B. Ausgangswerte, gewonnene Erkenntnisse, Budget)	Überwachung	Durchführung und sonstige Aspekte	Ergebnisse	Nachhaltigkeitsprobleme
Vietnam	Vietnam2	Im Rahmen des Projekts soll die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Frauen, die in von Armut geprägten und entlegenen Gebieten in Vietnam leben, gefördert und gestärkt werden. Dies betrifft insbesondere Frauen, die schutzbedürftigen Gruppen angehören, wie nationale Minderheiten, Frauen ohne Schulbildung und Opfer von Menschenhandel, die zurückgekehrt sind.						
Indien	India1	Das Projekt soll einen Beitrag zur Stärkung der Rechte indischer Wanderarbeitnehmer leisten, die in die/innerhalb der Golfstaaten migrieren, indem die Kompetenzen von 20 nichtstaatlichen Akteuren und 50 Beamten aus relevanten Ministerien (Einwanderungsbehörde des Innenministeriums und Ministerien für auswärtige Angelegenheiten, Arbeit, Frauen- und Kindesentwicklung sowie soziale Angelegenheiten) sowohl in Indien als auch in den Golfstaaten erweitert werden, was die Förderung der Rechte von Wanderarbeitnehmern betrifft.						
Indien	India2	Das übergeordnete Ziel der Maßnahme besteht darin, bis 2015 die Bemühungen der indischen Regierung zur Schaffung institutionalisierter Präventionsmechanismen, mit denen der Menschenhandel in den Herkunftsdistrikten der Opfer unterbunden werden soll, durch Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaften zu unterstützen und zu stärken.						
Indien	India3	Ziel des Projekts ist die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels durch Kapazitätsaufbau, Schulung und Sensibilisierung von Strafverfolgungsbehörden; die Unterstützung und den Schutz von Opfern sowie die strafrechtliche Verfolgung und die Zerschlagung von am Frauen- und Kinderhandel beteiligten kriminellen Netzwerken, indem in den Herkunfts-, Transit- und Zielgebieten Netzwerke und Partnerschaften zwischen Agenturen geschaffen werden.						
Philippinen	Philippines1	Das Projekt soll zu einem politischen und administrativen Umfeld beitragen, bei dem die Förderung der Menschenrechte im Mittelpunkt steht. Dies betrifft insbesondere die Erfüllung der Verpflichtung lokaler Gebietskörperschaften, schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen vor						

			Angemessenheit der Konzeption		Überwachung und Durchführung		Ergebnisse und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse	
Land	Bezeichnung im Text	Projektziel	SMART-Ziele / RACER-Indikatoren	Sonstige Konzeptionsaspekte (z. B. Ausgangswerte, gewonnene Erkenntnisse, Budget)	Überwachung	Durchführung und sonstige Aspekte	Ergebnisse	Nachhaltigkeitsprobleme
		Menschenhandel und Gewalt zu schützen und ihre Rechte zu fördern. Zudem soll die Fähigkeit von Frauen zur Einforderung ihrer Rechte gestärkt werden.						
Philippinen	Philippines2	Das Projekt soll zur Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, des Gesetzes zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2003 (<i>Anti-trafficking in Persons Act of 2003</i> , Republikgesetz 9208) und anderer einschlägiger Gesetze auf den Philippinen beitragen.						
Pakistan	Pakistan1	Mit dem Projekt werden drei Ziele verfolgt: 1) Verringerung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern und des inländischen Handels mit Kindern; 2) Aufbau lokaler Kapazitäten zur Bekämpfung von Kindesmissbrauch sowie 3) Entwicklung von friedlichen demokratischen Prozessen, die auf Dialog, Solidarität und Gerechtigkeit beruhen, um den Schutz von Kindern zu fördern.						
Indien - Nepal - Bangladesch	Regional1	Das Projekt dient der Verhinderung von unsicherer Migration und der Verhinderung des Handels mit Kindern und Jugendlichen aus Indien (Westbengalen und Andhra Pradesh) und Bangladesch (Distrikte und Dörfer, aus denen viele Opfer stammen) sowie der Rehabilitation von Opfern, die aus Indien (Westbengalen und Andhra Pradesh), Nepal und Bangladesch verschleppt wurden.						
Indien - Nepal	Regional2	Im Rahmen des Projekts sollen Kinder, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, erfolgreich in die Gemeinschaft integriert werden. Spezifisches Ziel: Verbesserung des Schutzes, der Qualität der Betreuung und der Integration betroffener Kinder in die Gemeinschaft in Indien und Nepal.						
Kambodscha	Cambodia5	Das allgemeine Ziel des Projekts besteht in der Förderung von sicherer Migration, um die Rechte kambodschanischer Migranten (einschließlich Frauen und Kinder) zu schützen und ihre Gefährdung für Arbeitsausbeutung						

			Angemessenheit der Konzeption		Überwachung und Durchführung		Ergebnisse und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse	
Land	Bezeichnung im Text	Projektziel	SMART-Ziele / RACER-Indikatoren	Sonstige Konzeptionsaspekte (z. B. Ausgangswerte, gewonnene Erkenntnisse, Budget)	Überwachung	Durchführung und sonstige Aspekte	Ergebnisse	Nachhaltigkeitsprobleme
		und Menschenhandel zu verringern.						
Bangladesch	Bangladesh1	Im Rahmen des Projekts sollen die Dienste lokaler Behörden in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren gestärkt werden, um der unsicheren Abwanderung von Kindern aus ländlichen Gebieten in die Stadt entgegenzuwirken und die Lage migrierender Kinder zu verbessern.						
Bangladesch	Bangladesh2	Das Projekt soll dazu beitragen, die Anzahl der Fälle von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern in den Gebieten, auf die sich das Projekt bezieht, zu verringern und die betroffenen Kinder erfolgreich zu rehabilitieren und wieder in die Gesellschaft einzugliedern.						
Bangladesch	Bangladesh3	Das allgemeine Ziel und der Zweck dieses Projekts bestehen darin sicherzustellen, dass die Rechte von Flüchtlingen geachtet werden, um ihre Stellung zu stärken und sie auf künftige dauerhafte Lösungen vorzubereiten. Das spezifische Ziel besteht darin, die Flüchtlinge zu fördern und ihnen dabei zu helfen, die notwendige Eigenständigkeit zu erlangen, um in einem sicheren und geschützten Umfeld ein konstruktives Leben zu führen.						
Bangladesch	Bangladesh4	Die Maßnahme soll dazu beitragen, die Kapazitäten und Kompetenzen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in Bezug auf die Beseitigung sämtlicher Formen von Gewalt gegen Kinder zu stärken. Erzielt wird dies durch die Stärkung von Gemeinschaftsmaßnahmen, die dem Kinderschutz dienen und von Vertretern der Gemeinschaft durchgeführt werden, durch rechtliche Unterstützung und durch die umfassende Rehabilitation zur Wiedereingliederung von Kindern, die Opfer von Gewalt sind.						
Bangladesch	Bangladesh5	Ziel des Projekts ist die Förderung der Rechte, Grundfreiheiten und Interessenvertretung von Teeplantagenarbeitern, die sich in einer Situation der Abhängigkeit befinden, sowie von kaum bekannten ethnischen Gruppen in einem weiter gefassten soziokulturellen und wirtschaftspolitischen Kontext in Bangladesch. Dies soll durch Aktionsforschung						

			Angemessenheit der Konzeption		Überwachung und Durchführung		Ergebnisse und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse	
Land	Bezeichnung im Text	Projektziel	SMART-Ziele / RACER-Indikatoren	Sonstige Konzeptionsaspekte (z. B. Ausgangswerte, gewonnene Erkenntnisse, Budget)	Überwachung	Durchführung und sonstige Aspekte	Ergebnisse	Nachhaltigkeitsprobleme
		(Bestandsaufnahme), Kapazitätsaufbau und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Interessenvertretung erreicht werden.						
Bangladesch	Bangladesh6	Das Projekt soll zu einem Umfeld in Bangladesch beitragen, in dem Rohingya-Flüchtlinge angemessenen internationalen Schutz erhalten, während weiter nach einer dauerhaften Lösung gesucht wird.						
Bangladesch	Bangladesh7	Das allgemeine Ziel der Maßnahme <i>Combating Commercial Sexual Exploitation of Children</i> (CCSEC) ist die Beseitigung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern in Bangladesch. Das spezifische Ziel der Maßnahme besteht darin, die Rechte von Kindern, die Opfer von kommerzieller sexueller Ausbeutung waren oder die diesbezüglich gefährdet sind, zu schützen und zu stärken, indem die Umsetzung des Übereinkommens 182 der ILO (ILO-C182) und des zweiten Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention (UNCRC-OP-2) in Bangladesch erleichtert wird.						
Bangladesch	Bangladesh8	Das allgemeine Ziel besteht darin, alle Formen von Gewalt und Diskriminierung zu verhindern, die sich gegen schutzbedürftige Gruppen, insbesondere Frauen und Mädchen, richten, indem in bestimmten Gebieten von Bangladesch die Menschenrechte gefördert werden.						
Thailand	Thailand4	Das allgemeine Ziel des Projekts besteht darin, Frauen in 12 nordöstlichen Provinzen in Thailand bis zum Ende des auf vier Jahre angelegten Projekts einen besseren Zugang zu Rechtsschutz und Gesundheitsdiensten zu verschaffen. Die Zielgruppe sind Frauen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie Opfer häuslicher oder sexueller Gewalt oder von Menschenhandel werden, oder die Schwierigkeiten haben, Zugang zu Gesundheitsdiensten, insbesondere im Bereich der reproduktiven Gesundheit, zu erhalten.						

			Angemessenheit der Konzeption		Überwachung und Durchführung		Ergebnisse und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse	
Land	Bezeichnung im Text	Projektziel	SMART-Ziele / RACER-Indikatoren	Sonstige Konzeptionsaspekte (z. B. Ausgangswerte, gewonnene Erkenntnisse, Budget)	Überwachung	Durchführung und sonstige Aspekte	Ergebnisse	Nachhaltigkeitsprobleme
Thailand	Thailand5	Das Projekt soll in Thailand zu einem Umfeld beitragen, das in Lagern lebende Flüchtlinge und Asylbewerber aus Myanmar besser schützt.						
Thailand	Thailand6	Durch die Maßnahme soll die Kapazität von 205 nichtstaatlichen Akteuren im Bereich Migration verbessert werden, die in Gebieten tätig sind, in denen viele burmesische Migranten leben. Durch Plattformen für den Dialog zwischen lokalen Behörden, der thailändischen Zivilgesellschaft und den burmesischen Gemeinschaften sollen gleichzeitig die Rechte von Migranten gefördert und legislative Änderungen (auf Ebene der Gemeinden, der Provinzen und des Staates) ermöglicht werden.						
Regional	Regional3	Ziel des Programms ist die Unterstützung des Integrationsprozesses des ASEAN durch die Umsetzung des Gesamtplans zur ASEAN-Verbundfähigkeit, insbesondere was die Vernetzung zwischen den Menschen betrifft. Zudem sollen die Netzwerke von Strafverfolgungsbehörden und die Zusammenarbeit an den wichtigsten regionalen Transitknotenpunkten gestärkt werden. Hierzu trägt eine Studie über die Lockerung der Visabestimmungen innerhalb des ASEAN für Staatsangehörige aus Mitgliedstaaten des ASEAN und aus anderen Ländern bei.						

Anmerkung: Bei der Bewertung der Projekte wurden die mit Menschenrechtsprojekten verbundenen Herausforderungen vom Hof berücksichtigt. Beispielsweise setzt Nachhaltigkeit häufig eine kontinuierliche Unterstützung durch Geldgeber sowie die Schaffung nationaler Eigenverantwortung voraus, um die erzielten Ergebnisse aufrechtzuerhalten.

Anmerkung: Bei 10 Projekten wurde die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse vom Hof nicht bewertet, weil die Projekte noch nicht abgeschlossen waren (sieben Projekte) oder der Abschlussbericht zum Zeitpunkt der Untersuchung des Hofes noch nicht genehmigt worden war (ein Projekt) oder nicht detailliert genug war (zwei Projekte). In Bezug auf diese Projekte stellte der Hof beim Projekt *Bangladesh6*, bei dem sich die nationale Regierung nicht ausreichend kooperativ zeigte, und beim Projekt *Cambodia4*, dessen Modell bezahlter Botschafter von Gemeinschaften sich als besonders schwach erwies, erhebliche Probleme mit der Nachhaltigkeit fest.

Farblegende:

	In allen wesentlichen Punkten wurden die Standards vollumfänglich erfüllt.
	Einige Standards wurden nicht erfüllt.
	Erhebliche Abweichung von den Standards.

Anhang III**Schwachstellen der Datenbank der Website gegen Menschenhandel**

1. Im Gemeinsamen Relex-Informationssystem (CRIS) der Kommission wird nicht erfasst, ob ein Projekt für die Bekämpfung des Menschenhandels relevant ist. Im Prinzip werden Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels systematisch in eine einschlägige Datenbank aufgenommen, die über die Website gegen Menschenhandel zugänglich ist. Der Hof analysierte die Datenbank der Website gegen Menschenhandel und stellte fest, dass die Projekte nicht einheitlich klassifiziert wurden, was ihren Bezug zum Menschenhandel betrifft.
 2. Im September 2016 veröffentlichte die Kommission eine Studie zur umfassenden Strategieüberprüfung in Bezug auf von der Europäischen Kommission finanzierte Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels (*Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission*). Die Verfasser dieses Berichts weisen einschränkend darauf hin, dass die Datenbank nicht als ausreichend solide oder zuverlässig erachtet werden kann: Das Büro des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels habe zwar jedwede Anstrengung unternommen, um dem Auftragnehmer Informationen über alle finanzierten Projekte von sämtlichen Dienststellen für den gesamten untersuchten Zeitraum zur Verfügung zu stellen, die Studie sei jedoch nicht als vollständiger Überblick über alle von der Europäischen Kommission finanzierten Projekte im Bereich des Menschenhandels zu betrachten.
 3. Die mangelnde Kohärenz der in der Datenbank erfassten Projekte geht auch aus der Analyse der Stichprobe hervor. Während das Projekt *Cambodia5* von der Kommission als Projekt zur Bekämpfung des Menschenhandels betrachtet wurde, war dies beim Projekt *Cambodia4* - das von einem Bewerter als Fortsetzungsprojekt gewertet wurde - nicht der Fall.
-

Beispiele für Projekte, die in der Datenbank über die Bekämpfung des Menschenhandels enthalten waren oder nicht	
In der Datenbank der Website gegen Menschenhandel enthaltene Projekte	Ähnliche Projekte, die nicht in der Datenbank enthalten waren
<u>Facilitating Corporate Social Responsibility in the field of Human Trafficking</u> (HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000001962) Im Rahmen des Projekts wird in erster Linie eine bessere Verhinderung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft angestrebt, indem die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (<i>UN Guiding Principles on Business and Human Rights</i> - UNGP) auf den Bereich des Menschenhandels übertragen und dort angewandt werden. Das Projekt bezieht sich auf drei Sektoren: Landwirtschaft, Bauwesen und Tourismus (Website gegen Menschenhandel).	<u>Partnerships to combat child labour through corporate social responsibility CSR in Bangladesh</u> (CRIS 266430) Durch das Projekt sollen das Leben und die Existenzgrundlage von Kinderarbeitern verbessert werden, die im formellen und im informellen Privatsektor in Bangladesch tätig sind. Kinderarbeit wird als häufigste Form der Verletzung von Kinderrechten in Bangladesch betrachtet. Rund 7,4 Millionen Kinder arbeiten regelmäßig in einem gefährlichen Umfeld. Die Maßnahme richtet sich gegen das allgemeine Problem, dass im Privatsektor ein unzureichendes Bewusstsein für die soziale Verantwortung der Unternehmen und für die Einhaltung von Sozialstandards besteht und diese unzureichend umgesetzt werden, was zu gefährlicher Kinderarbeit führt (Beschreibung der Maßnahme, 1.6.2).
<u>Trafficking Prevention for Vulnerable Youth and Women in Kosovo</u> (EIDHR/2008/168-436) Das Ziel des Projekts bestand darin, Menschenhandel zu verhindern, indem die Kapazitäten von lokalen, an Programmen gegen den Menschenhandel im Kosovo beteiligten NRO ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollte mit dem Projekt das Bewusstsein für Menschenhandel in den am stärksten gefährdeten Gruppen - wie Grundschüler, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt und Schulabbrecherinnen - in ländlichen Gebieten des Kosovo gestärkt werden. Zudem diente das Projekt der Förderung der beruflichen Bildung für junge Frauen,	<u>Improving Child Protection and Rehabilitation of Children from Sexual Abuse and Exploitation in Bangladesh</u> (CRIS 223-092) Das Projekt soll dazu beitragen, die Anzahl der Fälle von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern in den Gebieten, auf die sich das Projekt bezieht, zu verringern und die betroffenen Kinder zu rehabilitieren und erfolgreich wieder in die Gesellschaft einzugliedern.

damit sie sich ein unabhängiges Leben aufbauen können und weniger gefährdet für den Menschenhandel sind (Website gegen Menschenhandel).	
---	--

Quelle: Analyse der Datenbank der Website gegen Menschenhandel und des CRIS durch den Hof.

ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EAD AUF DEN SONDERBERICHT DES RECHNUNGSHOFES

„EU-UNTERSTÜTZUNG ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS IN SÜD- UND SÜDOSTASIEN“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Beseitigung des Menschenhandels ist ein untrennbarer Bestandteil der globalen Verpflichtung der Europäischen Union im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, in deren Rahmen die EU sich verpflichtet, einer Vielzahl von Menschenrechtsverletzungen und Sicherheitsherausforderungen zu begegnen. Der Menschenhandel ist ein relativ junges Arbeitsgebiet im Rahmen der EU-Außenmaßnahmen, das erst seit 2009 dazugehört. Während dieser Anfangsphase wurde diese Verpflichtung auf politischer und technischer Ebene sowie auf Ebene der Hohen Beamten verwirklicht, und zwar global in Süd- und Südostasien.

Wie die Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament erwähnte: „Wir machen derzeit eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen und Errungenschaften der aktuellen Strategie, wir untersuchen Trends und Probleme und bewerten und diskutieren mit Interessenvertretern, welche zukünftigen Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen notwendig sind. Unser Ziel ist, den Herausforderungen, die durch den sich wandelnden soziopolitischen Kontext auftreten, zu begegnen. Aber zugleich wollen wir einen koordinierten, kohärenten und konsistenten Ansatz beibehalten und die Bemühungen zur Bekämpfung dieser äußerst gefährlichen, aber höchst lukrativen Form des Verbrechens fortsetzen. Den Kampf gegen den Menschenhandel auch künftig fortzusetzen ist ein Gebot für die EU: wir sind dies den Opfern und unserer Gesellschaft schuldig“.

II. Der Rechnungshof benutzt bei der Beschreibung der EU den Begriff „attraktives Ziel“ für die Opfer. Auch wenn die EU als „attraktives“ Ziel betrachtet werden kann, muss die Rolle der EU als Erzeuger der Nachfrage hervorgehoben werden. In diesem Kontext haben Europol und die EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA 2013) Folgendes hervorgehoben: „Die ständige Nachfrage nach Dienstleistungen im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung und der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie die anhaltenden sozioökonomischen Ungleichheiten zwischen der entwickelten Welt und den Entwicklungsländern treiben den Menschenhandel an“ (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zusammen mit dem Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2016), SWD(2016) 159 final).

III. In Bezug auf die Bemerkung, dass „eine Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum nach 2016 (...) noch vorgelegt werden [muss]“, möchte die Kommission anmerken, dass die Arbeit an der Entwicklung eines politischen Rahmens für den Zeitraum nach 2016 andauert, wie in der Europäischen Migrationsagenda und der Europäischen Sicherheitsagenda niedergelegt.

VI. Der EAD möchte betonen, dass der Weg zu engagierten Partnerschaften im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels über zunehmend konstruktive Gespräche mit den Ländern und regionalen Organisationen wie ASEAN und ASEM führt, in denen es um allgemeinere Fragen wie Menschenrechte und/oder Unterstützung in der Zusammenarbeit geht und in deren Rahmen Fragen zum Menschenhandel derzeit diskutiert werden. Dies ist ein Prozess, der Zeit, Ressourcen und eine enge Zusammenarbeit mit den Amtskollegen in der Region erfordert.

Es muss wiederholt werden, dass es angesichts des bereichsübergreifenden Charakters des Menschenhandels folgerichtig ist, sich mit diesem in einem breiteren Zusammenhang zu befassen und allgemeinere Strategien und Instrumente anzuwenden, wie z. B. das Thematisieren von Menschenrechtsfragen, die Armutsbekämpfung, die Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit, das

Grenzmanagement, die Bekämpfung des organisierten Verbrechens oder die Steuerung der Migration, wie der Hof in seinem Bericht feststellte. Die Arbeit in diesen Bereichen befasst sich mit einer Vielzahl von Ursachen und „Schubfaktoren“ des Menschenhandels, weshalb es entscheidend ist, sie anzugehen.

VII. Die Kommission begrüßt die positive Bewertung des Hofes und, obgleich sie zustimmt, dass es schwierig ist, einzelne Projekte mit den allgemeinen Fortschritten bei der Bekämpfung des Menschenhandels in Verbindung zu bringen, so ist doch klar, dass eine Kombination aus politischem Dialog, Fürsprache und ergänzenden Maßnahmen mit wichtigen lokalen Akteuren einen Impuls erzeugt hat, der in mehreren Ländern zu Veränderungen führte.

Hinsichtlich der im Einzelnen genannten Schwachstellen, möchte sie Folgendes betonen:

- Die Projekte sind definitionsgemäß zeitlich begrenzt und die Nachhaltigkeit von Projekten ist ein Hauptanliegen der Kommission.
- Die Zuschussprojekte werden von der antragstellenden NRO konzipiert, die bei der Maßnahme federführend ist und diese umsetzt. Sämtliche Änderungen müssen mit der NRO vereinbart werden und sollten die Bedingungen der Zuschussvergabe nicht berühren. Die Bewertung von Schwachstellen in der Konzeption stellt eine qualitative Bewertung dar, die von der individuellen Beurteilung des Programmmanagers oder des Überwachungspersonals abhängt. Oftmals werden Veränderungen durch externe Überwachungsmissionen oder Bewertungen ausgelöst, die den Zuschussempfänger dahingehend beeinflussen, dass er die Projektkonzeption anpasst.

Schließlich wurden viele Projekte unter schwierigen politischen und lokalen Bedingungen umgesetzt und das Projektmanagement muss an lokale Sachzwänge angepasst werden, was naturgemäß zu Verzögerungen in der Umsetzung führt.

EINLEITUNG

3. Die Kommission möchte außerdem unterstreichen, was in der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 festgestellt wird: „Das Risiko, dem Menschenhandel und diversen Formen der Ausbeutung zum Opfer zu fallen, ist geschlechterspezifisch unterschiedlich ausgeprägt. Frauen und Mädchen werden eher zum Zwecke der Ausbeutung in der Sexindustrie, für Tätigkeiten im Haushalt oder in der Pflege verschleppt, wohingegen Männer und Jungen in der Regel Opfer von Zwangsarbeit werden, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Bau, Bergbau und Forstwirtschaft sowie auf Fischereifahrzeugen. Darüber hinaus können die Auswirkungen auf verschleppte Frauen und Männer je nach Art des Menschenhandels und der geschlechterspezifischen Aspekte kurz- und langfristig unterschiedlich sein.“

7. In Bezug auf den Verweis des Rechnungshofes, dass „46 Millionen Menschen in einer Form der modernen Sklaverei gefangen sind“, möchte die Kommission darauf hinweisen, dass Schätzungen und statistische Daten mit Vorsicht interpretiert werden und den jüngsten Weltbericht zum Menschenhandel des UNODC (2016) berücksichtigen müssen.

Bei der angeführten Zahl von 46 Millionen Menschen in moderner Sklaverei handelt es sich um eine Schätzung, die, über den Menschenhandel hinaus, auch andere Phänomene einbezieht und nicht das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels oder die Zahl der Opfer des Menschenhandels darstellt, die mit den Behörden in Kontakt gekommen sind. Darüber hinaus gibt es für den Begriff moderne Sklaverei, wie vom Hof in Fußnote 5 angegeben, keine rechtliche Konkretisierung oder Definition.

12. Wie in der Europäischen Migrationsagenda und der Europäischen Sicherheitsagenda niedergelegt, arbeitet die Kommission an der Entwicklung eines politischen Rahmens für den Zeitraum nach 2016.

BEMERKUNGEN

22. Die Kommission möchte hervorheben, dass die Verabschiedung der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 das Endergebnis eines Verfahrens war, das gemäß den geltenden Verfahrensregeln gezielte Anhörungen umfasste. Die EU-Strategie war das Ergebnis von Anhörungen einer Vielzahl an Interessenvertretern (Mitgliedstaaten, NRO, internationale Organisationen, EU-Agenturen). Die Daten über den Menschenhandel, einschließlich der verfügbaren statistischen Daten, Lageberichte, rechtlichen und wirtschaftlichen Analysen, wie z. B. SOCTA, und Daten und Berichte der EU-Agenturen, wurden in diesem Rahmen gesammelt.

Es ist wichtig, zu betonen, dass die EU-Strategie von allen Interessenvertretern begrüßt wurde, und zwar einschließlich der überarbeiteten Schlussfolgerungen des Rates zur neuen Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016, die am 25. Oktober 2012 bei der 3195. Sitzung des Rates für Justiz und Inneres in Luxemburg angenommen wurden.

23. Gemeinsame Antwort auf Absätze 23 und 24.

Die Kommission hat in erheblichem Umfang über die im Rahmen der EU-Strategie durchgeführten und durch einschlägige Berichte und Studien genau überwachten Maßnahmen berichtet. Die Kommission möchte hervorheben, dass es einen Halbzeitbericht zur Umsetzung der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels gibt, COM (2014) 635 final. Auch wenn dies rechtlich nicht von der Kommission erwartet wird, trug er zur Bestandsaufnahme des Fortschritts bei der Umsetzung der EU-Strategie bei.

Insbesondere widmet sich ein Abschnitt des Halbzeitberichts den seit 2012 im Rahmen des maßnahmenorientierten Papiers von 2009 unternommenen Schritten zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Der Bericht umfasst nicht nur Arbeitsschritte, die im Rahmen der Zusammenarbeit von EU-Einrichtungen, -Agenturen und -Organen, Mitgliedstaaten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem privaten Sektor durchgeführt wurden, sondern erfasst auch Maßnahmen, die innerhalb der EU und in Zusammenarbeit mit Herkunftsländern, Transitländern und Zielländern außerhalb der EU unternommen wurden. Darüber hinaus umfasst der Bericht einen Anhang über die wichtige Arbeit von sieben EU-Agenturen in den Bereichen Justiz und Inneres (EASO, FRONTEX, Europol, EIGE, FRA, CEPOL, Eurojust) zur Bekämpfung des Menschenhandels auf Grundlage der von den Direktoren der Agenturen anlässlich des Europäischen Tags gegen Menschenhandel am 18. Oktober 2011 unterzeichneten gemeinsamen Erklärung.

Außerdem beinhalten der erste Bericht der Kommission über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels [COM(2016) 267 final] und die beigelegte Arbeitsunterlage [SWD(2016) 159 final] eine Fülle an Informationen über Maßnahmen und Ergebnisse, die ebenfalls im Rahmen der Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels erzielt wurden.

Alle in die EU-Strategie einbezogenen Arbeitsergebnisse wurden, soweit relevant, auf der Webseite zur Bekämpfung des Menschenhandels der Kommission veröffentlicht (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Dazu gehören die Studie zur umfassenden Strategieüberprüfung in Bezug auf von der Europäischen Kommission finanzierte Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels (Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission, 2016) sowie einige andere einschlägige Studien, Leitlinien und Handbücher.

25. Im Hinblick auf die Bemerkung, dass die Ausrichtung der Maßnahmen durch die parallele Priorisierung von Drittländern und Regionen nicht ausreichend war, möchten die Kommission und

der EAD klarstellen, dass diese umfassende Formulierung ein möglichst breites Spektrum an zugänglichen Dialogen und/oder Partnerschaften – sowohl auf bilateraler als auch multilateraler/regionaler Ebene – eröffnete, um Fragen der Beseitigung des Menschenhandels mit den Ländern Süd- und Südostasiens zu behandeln. Die Priorisierung im Jahr 2012 wurde als Orientierung im weiteren Sinne genutzt, und zwar für den politischen Dialog und höheres politisches Engagement in Bezug auf die Bekämpfung des Menschenrechtshandels.

Auf der anderen Seite erkennen die Kommission und der EAD die Notwendigkeit zur Weiterverfolgung und Überprüfung der Priorisierung an. Diese kann im Rahmen der Entwicklung eines politischen Rahmens für den Zeitraum nach 2016 berücksichtigt werden.

33. Die Kommission möchte in Erinnerung rufen, dass die Programmplanungsdokumente im Umfang begrenzt sind und Menschenrechte in den meisten Ländern regelmäßig gemeinsam mit Good Governance/Rechtsstaatlichkeit bei der Auswahl als Schwerpunktsektor genannt werden.

34. Die Kommission unterhält und entwickelt eine Webseite zur Bekämpfung des Menschenhandels (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), die eine Datenbank mit Projekten zum Menschenhandel, die von der Europäischen Kommission finanziert werden, enthält sowie Information u. a. über rechtliche und politische Instrumente der EU, Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, Finanzierungsmöglichkeiten und EU-Initiativen. Die Informationen über die Projekte werden von verschiedenen Generaldirektionen bereitgestellt, die für die Verwaltung unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente verantwortlich sind. Ob ein Projekt eine in Bezug auf den Menschenhandel relevante Maßnahme darstellt wird von den zuständigen Dienststellen bewertet.

36. Der EAD würdigt, dass der Rechnungshof in diesem Zusammenhang die Bedeutung der unterschiedlichen Menschenrechtsdialoge, die die EU mit den Ländern Süd- und Südostasiens unterhält, anerkennt. Die EU spricht solche Fragen sowohl in einzelnen Menschenrechtsdialogen als auch in anderen politischen Foren in geeigneter Form an, z. B. APS+ Beobachtermissionen, Gemeinsamen Ausschüssen und Ad-hoc-Sitzungen. Solche Dialoge mit einzelnen Ländern werden von gleichwertigen Dialogen auf regionaler Ebene ergänzt, z. B. zwischen der EU und ASEAN und ASEM.

38. Der EAD stimmt der Schlussfolgerung zu, möchte aber klarstellen, dass Menschenrechtsfragen in verschiedenen Dialogformen mit den Partnern vor Ort diskutiert werden. Insbesondere werden Menschenrechtsfragen mit Thailand bis zur Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens im Rahmen eines Treffens Hoher Beamter diskutiert. Darüber hinaus werden manche Menschenrechtsfragen vor dem Hintergrund der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei sowie in Gesprächen zur Arbeitssituation diskutiert, die von der Kommission geleitet werden. Siehe Antwort auf Absatz 36 oben.

40. Die EU arbeitet bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit allen Ländern zusammen, wie die verschiedenen Projekte belegen. Die Kommission und der EAD engagieren sich stark für die Partnerschaft zwischen der EU und der ASEAN und sind bereit, ihr Potenzial weiterzuentwickeln.

Siehe auch die Antworten auf die Absätze 36, 38, 43 und 70.

41. Die Kommission und der EAD möchten bestätigen, dass die EU sich über ihre Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission als Beobachter im Bali-Prozess engagiert und das Potenzial des Prozesses weiterhin bewertet. Der Außenminister der Niederlande vertrat die Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik beim 6. Ministertreffen des Bali-Prozesses am 23. März 2016.

42. Im Hinblick auf die Bemerkung des Rechnungshofs über die Gemeinschaft von Experten möchten die Kommission und der EAD hervorheben, dass der Menschenhandel erst vor relativ kurzer Zeit als Schwerpunktbereich der EU festgelegt worden ist, und zwar 2009 im Zuge der

Verabschiedung des maßnahmenorientierten Papiers der EU über die externen Aspekte des Menschenhandels. Während der anschließenden Anfangsphase sind Anstrengungen zur Schaffung entsprechender Kompetenzen unternommen worden, z. B. durch Schulungen für Bedienstete von EU-Delegationen und durch die Verteilung von Informationspaketen an die betroffenen Dienststellen und alle EU-Delegationen.

In den EU-Delegationen werden Fragen des Menschenhandels normalerweise gemeinsam vom Focal Point für Menschenrechte und dem Leiter der politischen Abteilung angesprochen. Aus diesem Grund sind die Focal Points für Menschenrechte, in deren Zuständigkeit der Menschenhandel fällt, zu allen Zeiten bekannt.

Die Kommission und der EAD verpflichten sich, weiterhin Informationen zu verbreiten und das Verständnis der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels, die ein wesentlicher Bestandteil der globalen strategischen Maßnahmen der EU sind, bei ihren Mitarbeitern zu verbessern.

43. Bei der Entscheidung darüber, wie das Mandat in Bezug auf die Partnerschaften gegen den Menschenhandel umgesetzt werden soll, war der am besten geeignete Weg häufig, die Nutzung bestehender oder umfassenderer politischer Dialoge zu maximieren.

Eine jüngere Entwicklung ist die Zuweisung europäischer Migrationsbeauftragter zu Schwerpunktländern (z. B. Pakistan und Bangladesch) sowie die Einsetzung eines fest zugeordneten Beamten von Europol in Singapur, die sich alle u. a. mit dem Menschenhandel befassen.

46. Die Kommission folgt ihren Regeln und behandelt jeden Vorschlag in gleicher Weise, um eine faire und gleiche Behandlung zu gewährleisten. Synergien und Interaktionen mit anderen Projekten werden durch Koordinierungsmaßnahmen angegangen, die von den EU-Delegationen durchgeführt werden.

47. Der Rat der Europäischen Union verabschiedete im November 2009 das „Action Oriented Paper on strengthening the EU external dimension against trafficking in human beings“ (Maßnahmenorientiertes Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, AOP). Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die große Mehrzahl der Projekte in der in Süd-/Südostasien ausgewählten Stichprobe vor Verabschiedung der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 konzipiert wurden. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass die Befassung mit dem Menschenhandel nur eines unter mehreren Zielen verschiedener Projekte darstellt. Schließlich ist es wichtig, festzustellen, dass den Feldinformationen zufolge die Arbeit an der strafrechtlichen Komponente des Menschenhandels für NRO schwieriger ist und sie daher vorrangig in der Prävention und dem Schutz tätig sind.

48. Es gibt verschiedene Wege, Indikatoren zu formulieren, und es handelt sich dabei um einen qualitativen Prozess, den die Projektbefürworter zum Zeitpunkt der Projektkonzeptionierung nach ihrem besten Wissen durchführen. Im Rahmen von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen findet die Projektauswahl durch ein Wettbewerbsverfahren statt, bei dem die besten Vorschläge ausgewählt werden. Da nicht immer Daten zum Menschenhandel verfügbar sind, ist es schwierig, leicht messbare Ziele und Indikatoren festzulegen. Darüber hinaus können nicht alle NRO die am besten qualifizierten Autoren für Anträge beschäftigen. Dennoch üben sie ihre Tätigkeiten in der Regel gut aus und erzielen konkrete Ergebnisse.

Kasten 1

Im Fall des Projekts Philippines¹ verweist der Rechnungshof auf die allgemeinen Ziele, zu denen das Projekt nur beitragen muss. Die spezifischen Ziele, die das Projekt erreichen muss, sind

ausreichend spezifisch und der Indikator, eine Grundlagenstudie über den Umsetzungsstand der einschlägigen Gesetze einzurichten, ist messbar.

In Bezug auf Bangladesh⁵ möchte die Kommission anmerken, dass die konkreten Indikatoren anfangs zwar unzulänglich waren, später im Kontext des logischen Rahmens jedoch Änderungen durch die EU-Delegation vorgenommen wurden. Die Einführung von geeigneten SMART-Zielen und RACER-Indikatoren unterstützte die Delegation dabei, die Ergebnisse bei der Bewertung der endgültigen Beschreibung und der Finanzberichte sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht besser zu messen. Das Projekt erzielte die geplanten Ergebnisse und Outputs.

Was India¹ betrifft, so war eine Schätzung der durchschnittlichen Auswanderungskosten zum Zeitpunkt der Einreichung des Vorschlags verfügbar; sie stützte sich auf eine ähnliche, 2008 von einer anderen Agentur durchgeführte Studie. Ebenso waren ausreichend anekdotische Informationen über die Verschuldung von Migranten und ihren Familien aufgrund der hohen Kosten einer Auswanderung, insbesondere durch skrupellose Personalagenturen und Mittelsmänner, verfügbar, um den vorgeschlagenen Indikator und die zugehörigen Maßnahmen aussagekräftig zu machen.

Auch wenn es korrekt ist, dass die endgültige umfassende Umfrage aufgrund beschränkter Ressourcen und Logistik nicht wie geplant durchgeführt werden konnte, wurden Interaktions-/Feedback-Sitzungen mit kleineren Gruppen veranstaltet, um die Auswirkungen zu messen. Demzufolge ist ein Indikator für die Auswanderungskosten sinnvoll und viele Länder haben Verfahrensweisen, um die Kosten für Agenturen, die arme Arbeitsmigranten belasten, zu senken.

49. Die Kommission stimmt zu, dass Analysen des Ausgangszustands nicht immer wesentlich oder wirksam sind.

50. Die Kommission möchte betonen, dass es bei Änderungen am Projektplanungsrahmen Einschränkungen gibt. Es ist sehr schwierig, im Bereich Menschenhandel Indikatoren festzulegen, und Änderungen am Projektplanungsrahmen müssen mit dem Begünstigten vereinbart werden. Änderungen an bestimmten Indikatoren können ein zusätzliches Budget erfordern, das nicht verfügbar ist, und daher kann eine solche Vereinbarung nicht erzielt werden.

(a) Im Falle des Projekts Indonesia¹ möchte die Kommission feststellen, dass auch wenn die individuellen Bewertungen im Rahmen der Bewertung diskutiert werden, die einzelnen Bemerkungen der Bewerber nicht vollständig in den Bewertungsbericht einfließen müssen. In der Phase des Vertragsschlusses konsultiert der Projektmanager die einzelnen Bewertungsbögen, um die Schwächen und Stärken des Projekts zu prüfen, die im Rahmen der geltenden Regeln (Handbuch für Vergabeverfahren im Rahmen von EU-Außenmaßnahmen, PRAG) angegangen werden könnten. Nichtsdestotrotz erkennt die Kommission die Bewertung der Indikatoren an, stellt aber zugleich fest, dass das Projekt ein kleines Projekt mit EU-Mitteln in geringer Höhe (99 000 EUR) und einer kurzen Dauer (18 Monate) war.

(b) Das Projekt Philippines² wurde im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens (Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen) ausgewählt und der Vorschlag wurde auf Grundlage der Stärken und Schwächen seines Konzepts (einschließlich von Zielen und Projektplanungsrahmen) gründlich geprüft. Gemäß Abschnitt 6.5.10.2 des PRAG gilt: „Die Vergabebehörde kann entscheiden, dass andere Klarstellungen oder geringfügige Korrekturen in der Beschreibung der Maßnahme oder am Budget vorgenommen werden dürfen, insofern diese die Entscheidung über die Vergabe von Finanzhilfen nicht in Frage stellen und nicht gegen die Gleichbehandlung der Antragsteller verstoßen“. Allerdings hätten im Fall von Philippines² Änderungen an Teilen des Dokuments zu einem Widerspruch mit der Gleichbehandlung der Antragsteller führen können. Dieses Projekt

wurde ausgewählt, da es besser war als andere Projekte im Rahmen derselben Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen.

(c) Was das Projekt Nepal3 betrifft, so stellt der abschließende Bewertungsbericht (Seite 20) fest, dass das Projekt den Bezugswert für die identifizierten Indikatoren im Projektplanungsrahmen festgelegt hat. Zusätzlich wird dort auch erwähnt, dass der Projektplanungsrahmen gut formuliert wurde und die meisten Indikatoren und Ziele klar sind.

51. Was das Projekt Bangladesh5 betrifft, so erreichte es die geplanten Ergebnisse und Outputs, obwohl konkrete Indikatoren formal erst spät in den Projektplanungsrahmen eingeführt wurden. Die Einführung von geeigneten SMART-Zielen und RACER-Indikatoren unterstützte die Delegation dabei, die Ergebnisse bei der Bewertung der endgültigen Beschreibung und der Finanzberichte sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht besser zu messen.

52.

(a) Im Hinblick auf Bangladesh1 mag es sein, dass die beiden Bereiche der Projektkonzeption ehrgeizig waren; dennoch sind Begrenzungsmaßnahmen ermittelt worden, wie z. B. frühmorgens zu arbeiten, wenn Strom verfügbar war, sowie die Offline-Nutzung der Datenbank (ohne Internetzugang aber mit Zugang zu Strom). Auch wenn dies zu anfänglichen Verzögerungen führte, möchte die Kommission betonen, dass die Datenbank nach Ende des Projektzyklus vom Ministerium der lokalen Regierung und von Genossenschaften übernommen worden ist. Die Datenbank ist in die Website der lokalen Regierung eingebaut worden und ihre Nutzung ist Teil der Schulung im Rahmen des lokalen Reformprogramms der Regierung geworden. Dies belegt, dass das Projekt gut auf die anfänglichen Rückschläge reagiert hat.

(b) Die Kommission stimmt zu, dass das Projekt India1 zu ehrgeizig angelegt war, da es in einem politischen Handlungsrahmen umgesetzt wurde, der sehr komplex sein kann und in dem die Gesetzgebung viel Zeit braucht. Dennoch war das Risiko zum Zeitpunkt der Bewertung des Vorschlags bekannt und die Bewertung kam zu dem Schluss, dass die Lobby- und Interessenvertretungsbemühungen nützlich seien und letztendlich zu verbesserten Maßnahmen beitragen würden. In der Tat führte das Projekt zu einer Reihe von Initiativen auf der Politikebene, wie z. B. das vom Projekt entwickelte Modul zur Schulung vor der Ausreise, das vom Protektor der Auswanderungsbehörde in das Orientierungsprogramm der Provinz Tamil Nadu für niedrig qualifizierte Migranten aufgenommen worden ist. In den Golfstaaten sind indische Botschaftsbedienstete aktiver und reaktionsschneller geworden, was den Schutz von Migranten vor Notlagen betrifft, einschließlich Interventionen in den Aufnahmeländern in den Golfstaaten, um eine sichere Rückkehr von gestrandeten Indern und die Strafverfolgung von betrügerischen Personalagenturen zu gewährleisten.

Die aus diesem Projekt hervorgegangene Studie „Something is better than nothing: enhancing the protection of Indian migrant workers through bilateral agreements and Memorandum of Understanding (MoUs)“ hatte einen Multiplikatoreffekt. Es gewann in den Mitgliedstaaten der internationale Arbeitsorganisation an Zugkraft und infolgedessen organisierten einige Regierungen in Südasien über ihre Projektpartner Schulungen zur Erstellung von Absichtserklärungen für ihre technischen Bediensteten. Die Unterzeichnung einer Absichtserklärung zu Hausangestellten zwischen Indien und Saudi-Arabien konnte auch der vom Projekt unterstützten politischen Fürsprache zugeschrieben werden.

54. Viele Projekte wurden unter schwierigen politischen und lokalen Bedingungen umgesetzt und das Projektmanagement muss an lokale Sachzwänge angepasst werden. So ist es normal, dass sich aufgrund der einzelnen Situationen Verzögerungen ergeben.

Allgemein möchte die Kommission hinzufügen, dass die Projekte von den Antragstellern nach ihrem Wissen lange vor der Umsetzung konzipiert werden. Die Bekämpfung des Menschenhandels ist in vielen Ländern ein politisch heikles Thema und oftmals sind Anpassungen an geänderte Umstände in einem Land erforderlich. Manche Maßnahmen im Bereich des Menschenhandels, wie z. B. die Opferhilfe, sind nicht an sich nachhaltig, dennoch ist es in manchen Ländern wichtig, solche Maßnahmen zu unterstützen, da es keine alternativen Unterstützungsmechanismen gibt und die Opfer sonst ohne jegliche Unterstützung blieben. Die EU-Delegationen sprechen die Nachhaltigkeit in allen Interaktionen mit den Durchführungspartnern an, jedoch werden nicht alle Diskussionen dokumentiert.

55. Projektverlängerungen wurden gewährt, um das Erzielen von Ergebnissen sicherzustellen und einzelne schwierige Situationen auszugleichen, was der Praxis eines guten Projektmanagements entspricht.

56. Es ist üblich, dass der Zeitplan von Maßnahmen vom Projektmanagement entsprechend den Änderungen der Situation vor Ort und den Anforderungen der Partner angepasst wird.

Kasten 2

Was Cambodia2 betrifft, kann die geringfügige Änderung dieser Reihenfolge nicht automatisch als negative Auswirkung auf die Wirksamkeit des Projekts bewertet werden. Insbesondere die Organisation einer zweiten Schulung von Journalisten im letzten Halbjahr profitierte von der vollständigen Durchführung der Presseschau wie geplant.

In Bezug auf das Projekt India2 möchte die Kommission hervorheben, dass die genannten Verzögerungen nicht im Zuständigkeitsbereich der EU auftraten und die EU nicht in der Lage war, einzugreifen. Die Erfahrung der EU-Delegation bei der Arbeit mit Regierungsstellen belegt, dass formale Verfahren oft zu langen Verzögerungen führen. Die gewonnene Erkenntnis führte dazu, dass die Delegation die Förderfähigkeit der Antragsteller für die nachfolgenden thematischen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen in Indien auf NRO begrenzte und die UN sowie andere internationale Organisationen ausschließt. Die letztgenannten Organisationen bedürfen einer vorherigen Zustimmung durch ihre zentralen Ministerien; dies ist eine Formalität, die selten fristgerecht erfüllt werden kann.

57. Maßnahmen, die Fragen des Menschenhandels aufgreifen, sind manchmal notwendig angesichts des mangelnden Engagements von Regierungen, das Problem anzugehen und die Opfer zu unterstützen. Daher ist es in manchen Fällen erforderlich, sich mit der Zivilgesellschaft zu befassen, um die Situation zu ändern und eine stärkere nationale Eigenverantwortung zu erreichen.

In der Folge muss das Projektmanagement die Art und den Zeitrahmen der Maßnahmen der jeweiligen Situation entsprechend an die geänderten Bedürfnisse anpassen.

Kasten 3

Was das Projekt Bangladesh1 betrifft, möchte die Kommission bemerken, dass die Schulungstätigkeiten in der Tat an die Einrichtung und Aktivierung der Software geknüpft waren, die von der Regierung Bangladeschs genehmigt werden musste. Trotz mehrfacher Vertragsverlängerungen konnte die Software nicht vor dem Ende des Projekts eingerichtet und aktiviert werden; daher konnten trotz der gemeinsamen Anstrengungen der Partner und der EU-Delegation keine Schulungen zur Nutzung dieser Software für die Bediensteten durchgeführt werden. Dennoch wurde die Software zur Registrierung von Kindern (LINK Migrationssoftware) nach Abschluss des Projekts in die Software der lokalen Regierung (LGSP-2) – ein weiteres von der Regierung Westbengalen finanziertes Projekt – integriert. Die neue Regierung wollte die Schulung der Bediensteten, die für die Software zuständig sind, in Angriff nehmen.

Was Indonesia¹ betrifft, möchte die Kommission anmerken, dass im Rahmen des Projekts Treffen mit Interessenvertretern der relevanten Regierungsstellen erreicht werden konnten, und zwar durch Sitzungen, die vom Ministerium für Frauenförderung und Kinderschutz, das die Umsetzung des nationalen Aktionsplans leitete, organisiert wurden. Es muss auch festgestellt werden, dass die Änderungen an den Maßnahmen die Erreichung der Projektziele nicht behindert hat.

Die Kommission möchte klarstellen, dass die Maßnahmen im Rahmen des Projekts Myanmar¹ in drei Regionen mit ethnischen Minderheiten angesichts eines hohen Ausmaßes an Armut und ethnischen Konflikten mit der Regierung unter operativ erschwerten Bedingungen durchgeführt wurden. Auch der Widerstand lokaler Behörden (in Namkham und Hpa An) stellte eine weitere Herausforderung dar. Zusätzlich wurden die Tätigkeiten während des zweiten Jahres durch die nationalen Wahlen und die Bildung einer neuen Regierung unterbrochen. Daher konnten viele Maßnahmen, z. B. Freizeitaktivitäten, nicht regelmäßig organisiert werden. Aufgrund des unterschiedlichen Niveaus des Engagements der Gemeinden, der Zusammenarbeit der lokalen Behörden und der Sicherheitsbedingungen, fanden die 33 Kinderschutzgruppen in den verschiedenen Dörfern mit unterschiedlichen Kapazitäten statt. Trotz all dieser Umstände war die allgemeine Durchführung zufriedenstellend.

Was India¹ betrifft, besteht angesichts des politischen Umfelds immer das Risiko, dass die erwarteten Richtlinien/Rechtsvorschriften im Laufe der Projektdauer nicht durchgesetzt werden. Sowohl die Durchführungsorganisationen als auch die Delegation sind sich dieses Risikos bewusst und nehmen es bewusst in Kauf, da sie wissen, dass die Bemühungen der Projekte, wenn auch nicht in der unmittelbaren Zukunft, so doch langfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit einen positiven Einfluss haben und schließlich zur Beeinflussung der Gesetzgebung beitragen. Im Rahmen des Projekts wurde bei Entscheidungsträgern – Regierungen, Parlamentarier etc. – viel Lobbyarbeit und Interessenvertretung geleistet.

58. Die Projektverlängerungen wurden in allen Fällen gewährt, um die geplanten Ergebnisse zu erreichen und eine höhere Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Falls in der Phase des Vertragsschlusses festgestellt wird, dass ein Budget zu hoch angesetzt wurde, so werden Änderungen verhandelt.

(a) Im Fall des Projekts Regional¹ möchte die Kommission betonen, dass die Durchführung und Absorptionskapazität des Projekts von externen Faktoren beeinflusst wurden und weniger von der Kapazität der lokalen Partner:

- i) Die indische Regierung hat neue Regeln in Bezug auf den Erhalt und die Verwaltung von ausländischen Finanzmitteln durch indische NRO erlassen. Infolgedessen mussten die NRO eine neue Strategie entwickeln und neu organisieren, wie sie ausländische Finanzmittel erhalten und in Einklang mit den neuen Regeln lenken durften. Zusätzlich führten Änderungen in der Partner- und Verwaltungsstruktur zu einem langen Prozess aus Dialogen und Diskussionen mit der EU-Delegation. Nicht alle vorgeschlagenen Änderungen waren nach den EU-Regeln akzeptabel und der gesamte Prozess beanspruchte Zeit, was zu Verzögerungen in der Durchführung führte. Die allgemeine Projektkapazität hinsichtlich Umsetzung und Aufwendungen wurde infolgedessen reduziert.
- ii) Eine Verlängerung ohne Mehraufwendungen, die das Projekt zum Ausgleich für die oben genannte Verzögerung anforderte, wurde von der EU-Delegation verweigert, da einige der vorgeschlagenen Aufstellungen nicht in Einklang mit den einschlägigen Verfahren standen. Dies hatte weitere Auswirkungen auf das Ausführungsniveau.

(b) In Bezug auf India³ stellt der erhöhte staatliche Beitrag eine positive Entwicklung dar, die voraussichtlich zur Nachhaltigkeit des Projekts beitragen wird. Die Kommission möchte hervorheben, dass dem Projekt eine Verlängerung ohne Mehraufwendungen um ein Jahr gewährt wurde, um Maßnahmen, die aus politischen Gründen verzögert wurden, durchzuführen. Es ist auch

wichtig anzumerken, dass die Nichtausschöpfung der Projektmittel zu Beginn des Projekts erfolgte und im Laufe des Projektfortschritts angegangen wurde.

(c) Was das Projekt Regional2 betrifft, so war die erste Verlängerung aus zwei Gründen nötig: langwierige Verfahren zur Einholung von Genehmigungen zur Arbeit mit „Staatlichen Zufluchtsorten“ („government run shelter homes“) und Verzögerungen bei der Rückführung von Opfern, da die meisten Opfer als Zeugen vor Gericht erscheinen mussten, ein weiterer langwieriger Prozess.

Die zweite Verlängerung wurde gewährt, da das Projekt die Möglichkeit hatte, die Maßnahmen aufgrund der Nachfrage von anderen staatlichen Regierungen zu erweitern, was zum Erfolg und der Wiederholbarkeit des Projekts beigetragen hat. Angesichts der Verfügbarkeit von Finanzmitteln im Rahmen des Projekts hielt die EU dies für eine gute Möglichkeit, die Maßnahme weiter zu stärken.

60. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie zur positiven Entwicklung beigetragen hat.

61. Obgleich die Kommission zustimmt, dass es schwierig ist, einzelne Projekte mit den allgemeinen Fortschritten bei der Bekämpfung des Menschenhandels in Verbindung zu bringen, so ist doch klar, dass eine Kombination aus politischem Dialog, Fürsprache und ergänzenden Maßnahmen mit wichtigen lokalen Akteuren einen Impuls erzeugt, der in mehreren Ländern zu Veränderungen führte.

64. Die EU-Delegationen bemühen sich, EU-Projekte regelmäßig mit den Initiativen anderer Entwicklungspartner und den Regierungsbemühungen zu verknüpfen.

Kasten 4

Die Kommission möchte die Wichtigkeit betonen, die der Bekämpfung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei (IUU) zukommt. Die Maßnahmen der Kommission in dieser Hinsicht stützen sich auf die Umsetzung der IUU-Verordnung der EU, die u. a. in Bereichen, die ihre Umsetzung betreffen, die Möglichkeit zur Kooperation mit Drittstaaten vorsieht.

Am 21. April 2015 unterrichtete die Kommission Thailand über die Möglichkeit, dass es bei der Bekämpfung der IUU-Fischerei als nichtkooperierendes Land eingestuft werden könnte. Diese Entscheidung ist in Folge einer gründlichen Analyse und einer Reihe von Diskussionen mit thailändischen Behörden seit 2011 getroffen worden. Es ist wichtig hervorzuheben, dass eine solche Entscheidung angesichts der Schlussfolgerungen der Kommission in Bezug auf das Versagen Thailands, als Flaggen-, Hafen-, Küsten- oder Marktstaat seiner völkerrechtlichen Verpflichtung zur Verhinderung, Bekämpfung oder Unterbindung der IUU-Fischerei nachzukommen, getroffen worden ist.

Die Kommission möchte außerdem hervorheben, dass wirksame Kontrollrichtlinien in der Fischerei und wirksame politische Handlungsrahmen zur Bekämpfung von illegalen Fischereipraktiken Aspekte der Arbeitsbedingungen und -standards, reduzierten Zwangsarbeit, Kinderarbeit und andere unzumutbare Formen der Arbeit indirekt unterstützen und insofern positive Auswirkungen auf diese haben können.

65. Die Kommission hat ihr Bestes getan, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten, dennoch war es aufgrund der ungünstigen lokalen Umstände und der mangelnden alternativen Finanzmittel nicht möglich, alle Tätigkeiten fortzusetzen.

Da die EU keine Finanzmittel auf permanenter Basis für die Unterstützung von Opfern oder für andere laufende Bedürfnisse bereitstellen kann, hängt die Nachhaltigkeit von anderen Zuschussfinanzierungen weiterer Entwicklungspartner oder nationaler Regierungen ab, was nicht in der Hand EU liegt.

Kasten 5

In Bezug auf Nepal¹ hat die EU keine Kontrolle über die Entscheidungen von NRO, den Umfang ihrer Arbeit zu ändern, was teilweise von der Verfügbarkeit einer Zuschussfinanzierung abhängt. Es muss angemerkt werden, dass ein Partner des Projekts Nepal¹ es in der Tat schaffte, die Tätigkeit dank anderer Fördermittel fortzusetzen. Obgleich der führende Partner nicht mehr in den drei Bezirken arbeitet, wurde der lokale Partner dazu ermächtigt, dies zu tun. Dies sollte als positive Auswirkung gewertet werden, auf die jedes von einer internationalen NRO durchgeführte Projekt abzielt, nämlich die Stärkung der Kapazitätsbildung von lokalen Organisationen oder Begünstigten an der Basis im Sinne der Nachhaltigkeit. Lokale Partner und lokale Gruppen haben die vom Projekt eingeführten Maßnahmen in jeder erdenklichen Weise im Rahmen der verfügbaren Unterstützung weitergeführt.

Was India² betrifft, so wurden Ressourcen in Gemeineigentum der Panchayats an Selbsthilfegruppen von Frauen übergeben, um die Aktionszentren zu betreiben und andere Tätigkeiten zur Existenzsicherung durchzuführen, die nach dem Projekt weitergeführt werden sollten und sowohl zur institutionellen als auch zur finanziellen Nachhaltigkeit beitragen. Zwischen der Polizei, den Panchayats und den Frauengruppen sind ausreichend Verbindungen geknüpft worden, die nach dem Projektende ebenfalls aufrechterhalten werden sollten.

In Bezug auf Bangladesh³ beobachtet die EU-Delegation die Situation der Rohingya-Flüchtlinge genau; dennoch konnte keine nachhaltige politische Situation zwischen den beteiligten Regierungen ausgemacht werden, was außerhalb der Kontrolle der EU liegt.

66. Die EU-Delegationen diskutieren und überwachen die Nachhaltigkeit während ihrer Interaktionen mit den Projektdurchführenden. Dennoch sind die Empfänger der Finanzhilfen für ihre eigenen Tätigkeiten (und daher auch im Hinblick auf Nachhaltigkeit und Projektmanagement), die sie in der Regel kofinanzieren, vollständig selbst verantwortlich.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

68. Der EAD und die Kommission stimmen dem Rechnungshof zu, dass die Bekämpfung des Menschenhandels ein komplexer und langfristiger Prozess ist, bei dem die Ursachen angegangen werden müssen. Nichtsdestotrotz muss auch die Armut, die der Rechnungshof in seinen Bemerkungen erwähnt, als äußerst wichtige Ursache berücksichtigt werden. Die EU hat den Ländern Süd- und Südostasiens durch ihre politischen Dialoge und Förderinstrumente eindeutig bei der Bekämpfung des Menschenhandels geholfen. Dies kann an der zunehmend verbesserten Qualität der Dialoge mit diesen Ländern zu dem Thema abgelesen werden, ebenso wie an den Maßnahmen, die viele von ihnen ergreifen. Dennoch ist klar, dass der Menschenhandel trotz der verbesserten Situation nicht beseitigt worden ist und weiterer Handlungsbedarf besteht.

69. Die Kommission möchte hervorheben, dass sie, auch wenn dies rechtlich nicht erforderlich ist, umfassend über die im Rahmen der Strategie unternommenen Maßnahmen berichtet hat und den erzielten Fortschritt gegebenenfalls durch Berichte und Studien genau überwacht hat. In dieser Hinsicht gibt es einen Halbzeitbericht zur Umsetzung der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels, COM(2014) 635 final. Auch wenn dies rechtlich nicht von der Kommission erwartet wird, trug er zur Bestandsaufnahme des Fortschritts bei der Umsetzung der Strategie bei.

Insbesondere widmet sich ein Abschnitt des Halbzeitberichts den seit 2012 im Rahmen des maßnahmenorientierten Papiers von 2009 unternommenen Schritten zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Außerdem beinhalten der erste Bericht der Kommission über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels [COM(2016) 267 final] und die beigelegte Arbeitsunterlage [SWD(2016) 159 final] eine Fülle an Informationen über Maßnahmen und Ergebnisse, die ebenfalls im Rahmen der Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels erzielt wurden.

Die Kommission möchte betonen, dass einige bezeichnende Berichte und Ergebnisse in Bezug auf die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels auf der Webseite der Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels öffentlich zugänglich gemacht worden sind:

- Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Halbzeitbericht zur Umsetzung der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels (Brüssel, 17.10.2014, SWD(2014) 318 final).
- Bericht über die erzielten Fortschritte im Kampf gegen den Menschenhandel (2016) gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, Brüssel, 19.5.2016 COM(2016) 267 final und beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Brüssel, 19.5.2016 SWD(2016) 159 final).
- Bericht der Kommission 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 final.
- Bericht der Kommission 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), COM(2016) 719.

In der Tat wurden alle Ergebnisse der Strategie, sofern relevant, auf der Webseite der Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>) veröffentlicht, wie z. B. die Studie zur umfassenden Politikbewertung von Projekten zur Bekämpfung des Menschenhandels, die von der Europäischen Kommission finanziert wurden (2016) sowie eine Reihe weiterer einschlägiger Studien.

70. Der EAD möchte betonen, dass der Weg zu engagierten Partnerschaften im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels über zunehmend konstruktive Gespräche mit den Ländern, und regionalen Organisationen wie ASEAN und ASEM, führt, in denen es um allgemeinere Fragen wie Menschenrechte und/oder Unterstützung in der Zusammenarbeit geht und in deren Rahmen Fragen zum Menschenhandel derzeit diskutiert werden. Dies ist ein Prozess, der Zeit, Ressourcen und eine enge Zusammenarbeit mit den Amtskollegen in der Region erfordert.

Es muss wiederholt werden, dass es angesichts des bereichsübergreifenden Charakters des Menschenhandels folgerichtig ist, sich mit diesem in einem breiteren Zusammenhang zu befassen und allgemeinere Strategien und Instrumente anzuwenden, wie z. B. das Thematisieren von Menschenrechtsfragen, die Armutsbekämpfung, die Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit, das Grenzmanagement, die Bekämpfung des organisierten Verbrechens oder die Steuerung der Migration, wie der Hof in seinem Bericht feststellte. Die Arbeit in diesen Bereichen befasst sich mit einer Vielzahl von Ursachen und „Schubfaktoren“ des Menschenhandels, weshalb es entscheidend ist, sie anzugehen.

Empfehlung 1

Die Kommission und der EAD akzeptieren die Empfehlung. Insbesondere die Empfehlung, dem Rat eine mögliche aktualisierte Liste von (entweder geografischen oder thematischen) Prioritäten vorzuschlagen wird in Erwägung gezogen werden, wenn Interventionen und eine Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum nach 2016 entwickelt werden.

Diese strategische Grundlage wird im Rahmen der Vorbereitung des nächsten finanziellen Programmplanungszyklus im Jahr 2019 angewandt werden, wenn Ziele und Zielvorgaben für Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Regionen ausgearbeitet werden. Die begleitenden operativen Leitlinien werden die überarbeiteten Ziele und Zielvorgaben

berücksichtigen. Außerdem könnten Anstrengungen zur Beseitigung des Menschenhandels im Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) als eine der Programmprioritäten für Süd-/Südostasien festgelegt werden.

Die Kommission und der EAD werden im Rahmen der laufenden Dialoge mit den einzelnen Ländern verstärkt einen Schwerpunkt auf den Menschenhandel setzen, z. B. im Kontext der Menschenrechte aber auch anderer relevanter Politiken. Die bestehende politische und technische Berichterstattung wird dementsprechend verbessert.

Schließlich wird die Kommission die gemeinsame Arbeitsunterlage "EU's activities on gender equality and women's empowerment in the EU's external relations" in vollem Umfang nutzen, in die der Menschenhandel mit Frauen und Mädchen aufgenommen ist und in der Indikatoren und Beispiele für positive Maßnahmen vorgestellt werden.

71. Die Kommission erinnert an die Schwierigkeit und die Subjektivität der Formulierung von spezifischen Zielen und Indikatoren aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Daten und dem schwierigen Tätigkeitsbereich bei der Befassung mit illegalen Aktivitäten, die häufig in Verbindung mit der organisierten Kriminalität stehen. Im Einklang mit den zur jeweiligen Zeit gültigen EU-Verfahren wurden Schwachstellen weitgehend behoben, sobald sie von der betreffenden Delegation entdeckt wurden. Fast alle Projekte wurden von NRO durchgeführt und sämtliche Überarbeitungen von Projektverträgen erfordern die Zustimmung der NRO, die jedoch andere Ansichten vertreten kann. Es ist wichtig zu wiederholen, dass die meisten Projekte trotz gelegentlicher Schwachstellen bei den Indikatoren gute Ergebnisse erzielten.

Schließlich möchten der EAD und die Kommission hinsichtlich der Synergien zwischen den Projekten und anderen Instrumenten betonen, dass die politischen Dialoge der EU zum Menschenhandel maßgeblich von den Unterstützungsprojekten der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels profitieren. Dies war ein sich wechselseitig verstärkender Prozess.

72. Die Kommission begrüßt die positive Bewertung des Hofes hinsichtlich der Überwachung der Projekte und, obgleich sie zustimmt, dass es schwierig ist, einzelne Projekte mit den allgemeinen Fortschritten bei der Bekämpfung des Menschenhandels in Verbindung zu bringen, so ist doch klar, dass eine Kombination aus politischem Dialog, Fürsprache und ergänzenden Maßnahmen mit wichtigen lokalen Akteuren einen Impuls erzeugt hat, der in mehreren Ländern zu Veränderungen führte.

Was die begrenzte nationale Eigenverantwortung betrifft, so sind, angesichts des mangelnden Engagements von Regierungen, das Problem anzugehen und die Opfer zu unterstützen, Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels manchmal notwendig. Daher ist es in manchen Fällen erforderlich, sich mit der Zivilgesellschaft zu befassen, um die Situation zu ändern und eine stärkere nationale Eigenverantwortung zu erreichen.

Die Kommission unternimmt jede Anstrengung, um die Nachhaltigkeit der Projekte zu gewährleisten. Nichtsdestotrotz erfordern manche Maßnahmen wie z. B. die Opferhilfe Finanzmittel, die oft nicht in ausreichendem Maße von den Regierungen bereitgestellt werden, was außerhalb der Kontrolle der EU liegt.

Empfehlung 2

Die Kommission und der EAD akzeptieren die Empfehlung, soweit die auditierten Länder betroffen sind. Die Kommission und der EAD berücksichtigen alle vom Rechnungshof aufgeführten Maßnahmen als äußerst relevant. Ein noch größerer Schwerpunkt wird auf die operativen Schritte bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels in den potenziellen Schwerpunktländern und -regionen in Süd-/Südostasien gelegt.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	15.3.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	16.3.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	2.5.2017
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	8.6.2017

© Europäische Union, 2017

Die Wiedergabe ist unter Angabe der Quelle gestattet.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von **Karte 1** muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

Menschenhandel wurde als zentrale Bedrohung für die EU erkannt, die sich dazu verpflichtet hat, den Menschenhandel innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen zu bekämpfen. Im Zuge der Prüfung wurde ermittelt, wie umfassend der Ansatz der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels ist und ob die Projekte der EU wirksam zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien beigetragen haben. Die Beseitigung des Menschenhandels ist zwangsläufig ein langfristiger Prozess, der die Bekämpfung der tieferen Ursachen und die Zerschlagung krimineller Netze erfordert. Vor diesem Hintergrund stellte der Hof fest, dass die EU die Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien teilweise wirksam unterstützte. Der Hof unterbreitet Empfehlungen zur Weiterentwicklung des strategischen Rahmens für die Bekämpfung des Menschenhandels und zur Optimierung der Auswirkungen von Projekten, indem sie in einen umfassenden Rahmen eingebunden werden.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors