



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 3. Dezember 2012 (05.12)
(OR. en)**

**13661/3/12
REV 3**

**GENVAL 63
JAIEX 67
RELEX 796
JAI 603
COSI 72**

VERMERK

des	Vorsitzes
für den	AStV/Rat

Nr. Vordok.:	9501/3/11 GENVAL 46 JAIEX 34 RELEX 418 JAI 270
Betr.:	Maßnahmenorientiertes Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels – Zweiter Bericht über die Umsetzung/Aktualisierung der Informationen über das außenpolitische Handeln der Mitgliedstaaten

Zweiter Bericht über die Umsetzung des maßnahmenorientierten Papiers

Dieser Vermerk enthält den zweiten, abschließenden Bericht über die Umsetzung des "Maßnahmenorientierten Papiers zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels: Auf dem Weg zu globalen Maßnahmen der EU gegen den Menschenhandel"¹. Der erste Bericht war im Mai 2011 von der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung" (GENVAL) gebilligt² und am 9. Juni 2011 vom Rat (Justiz und Inneres – JI) zur Kenntnis genommen worden. Da die vor kurzem angenommene Strategie der Kommission³ auch die externen Aspekte des Menschenhandels erfasst, schlägt der Vorsitz vor, die Anstrengungen auf die Umsetzung dieser neuen umfassenden Strategie zu konzentrieren, um Überschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden.

¹ Vom Rat am 30. November 2009 angenommen (Dok. 6865/10 CRIMORG 38 JAIEX 22 RELEX 163 JAI 168).

² Dok. 9501/3/11 GENVAL 46 JAIEX 34 RELEX 418 JAI 270.

³ "Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016" (COM(2012) 286 final (Dok. 11780/12 JAI 465 GENVAL 43 COSI 53 ENFOPOL 208 JAIEX 48 RELEX 589 EUROJUST 58)).

Zusammenfassung der jüngsten Ergebnisse und laufenden Maßnahmen

Seit der Annahme der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer¹, der die Mitgliedstaaten bis zum 6. April 2013 nachzukommen haben, trägt eine Reihe von Rechtsakten – mit und ohne Gesetzescharakter – in verschiedenen Politikbereichen zur Bekämpfung des Menschenhandels bei. Hierzu zählen die Richtlinie 2011/92/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie² sowie die erst vor kurzem angenommene horizontale Richtlinie zu den Opferrechten, die Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern³. Nach ihrer Umsetzung verpflichten beide Richtlinien die Mitgliedstaaten, die Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel im Hinblick auf Hilfe, Unterstützung, und Schutz gebührend zu prüfen.

Das umfassendste Instrument im Bereich des Menschenhandels - einschließlich seiner externen Dimension - für die kommenden Jahre ist die am 19. Juni 2012 von der Kommission angenommene "Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016". Mit der Strategie sollen ein kohärenter Rahmen für bestehende und geplante Initiativen vorgegeben, Lücken geschlossen und die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels ergänzt werden. Es handelt sich um eine Reihe konkreter, praktischer Maßnahmen, die in den nächsten fünf Jahren umgesetzt werden sollen; ihnen liegen fünf Hauptprioritäten einschließlich spezifischer Maßnahmen mit Fristvorgaben zugrunde. Die Durchführung der Strategie wird von der Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels überwacht, die von der Kommission im März 2011 für fünf Jahre ernannt wurde und die Aufgabe hat, allgemeine strategische politische Leitlinien für die Bekämpfung des Menschenhandels – auch im Hinblick auf Drittstaaten – vorzugeben.

Schlussfolgerungen des Rates zu dieser neuen Strategie wurden am 25. Oktober 2012 vom Rat (JI) angenommen⁴. Diese Schlussfolgerungen geben einen Überblick über die wichtigsten Instrumente, die von der EU im Bereich Vorbeugung und Bekämpfung von Menschenhandel seit Annahme des Stockholmer Programms (2009) erlassen worden sind, und zielen darauf ab, die Strategie zu unterstützen und zu ergänzen.

¹ ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1.

² ABl. L 335 vom 17.12.2011, S. 1.

³ Dok. PE -CONS 37/1/12 REV 1 DROIPEN 88 JUSTCIV 251 ENFOPOL 205
DATAPROTECT 82 SOC 606 FREMP 99 CODEC 1755.

⁴ Dok. 11838/6/12 REV 6 GENVAL 46 DROIPEN 91 JAI 473 JAIEX 52 MIGR 68 RELEX
601 COSI 65.

Die Strategie unterstreicht die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit mit den Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern bei der Vorbeugung und Bekämpfung des Menschenhandels zu verstärken. Dieser Ansatz wird auch in den Schlussfolgerungen des Rates zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität¹ – dem übergeordneten Rahmen der auswärtigen Migrationspolitik – aufgegriffen; darin werden die Verhütung und Verringerung der illegalen Migration und des Menschenhandels als eine der vier Säulen bezeichnet, der holistische Ansatz der EU-Politik hervorgehoben und der Schwerpunkt auf Prävention, Strafverfolgung der Täter und Schutz der Opfer gelegt. Dieses integrierte Konzept steht im Einklang mit dem menschenrechtsgestützten und opferbezogenen Ansatz, der in den Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) eingeflossen ist und die Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittländern in diesem Bereich bildet.

Der Gesamtansatz für Migration und Mobilität berücksichtigt die Empfehlungen des Rates zum ersten Bericht über die Umsetzung des maßnahmenorientierten Papiers, in denen zu einer systematischen Einbeziehung des Menschenhandels in alle einschlägigen Übereinkünfte der EU und strategischen Partnerschaften mit Nicht-EU-Ländern aufgerufen wird. Daher ist der Menschenhandel ein Dauerthema in allen zwischen der EU und ihren Partnern sowohl auf regionaler wie auf bilateraler Ebene geführten Dialogen über Migration und Mobilität. Es haben mehrere Workshops bzw. Seminare stattgefunden, die dem Erfahrungs- und Wissensaustausch und dem Kapazitätsaufbau im Bereich des Menschenhandels dienen, etwa im Rahmen der Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung EU-Afrika. Das Thema Menschenhandel wurde auch im Rahmen der zwischen der EU und Drittländern geschlossenen Mobilitätspartnerschaften aufgegriffen. Insbesondere der Kapazitätsaufbau stellt eine zentrale Komponente in all diesen Prozessen dar. Die Bestimmungen zum Menschenhandel in diesen Instrumenten werden kontinuierlich umgesetzt. Im Einklang hiermit hat die vom polnischen Vorsitz im Herbst 2011 veranstaltete Konferenz über Managementmodelle im Bereich der Bekämpfung und Verhinderung von Menschenhandel in den EU-Mitgliedstaaten und Ländern der Östlichen Partnerschaft zum Austausch der bewährter Verfahren zwischen der EU und den Ländern der Östlichen Partnerschaft (Belarus, Ukraine, Moldau, Georgien, Aserbajdschan und Armenien) beigetragen; der Schwerpunkt lag dabei auf der Identifizierung der Opfer des Menschenhandels und der Rückführung der Opfer in ihr Herkunftsland.

¹ Dok. 9417/12 ASIM 50 DEVGEN 396 RELEX 116.

Auch die Jahresberichte über die Fortschritte der Bewerberländer und möglichen Bewerberländer sowie über die Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die Fahrpläne und Aktionspläne für mit Drittländern geführte Dialoge über Visaliberalisierung, die Länderstrategiepapiere, die nationalen und regionalen Richtprogramme und die ENP-Programme umfassen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Ferner wird Menschenhandel in bilateralen Aktionsplänen und ENP-Aktionsplänen, im laufenden politischen Dialog mit diesen Ländern und in sektorspezifischen Dialogen in den einschlägigen Unterausschüssen (JLS/Migration) mit den ENP-Partnerländern thematisiert. Die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Maßnahmen werden regelmäßig überwacht.

Die im Rahmen des Brdo-Prozesses am 4. Oktober 2012 in Ljubljana zusammengetretenen nationalen Koordinatoren zur Bekämpfung des Menschenhandels der südosteuropäischen Länder sprachen sich in einer gemeinsamen Erklärung dafür aus, eine strukturierte und effiziente Kommunikation und eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Partnern im erweiterten europäischen Raum zu fördern, so dass der Menschenhandel durch gemeinsames Vorgehen verhindert werden kann, die Rechte der Ausgebeuteten zu schützen und alle strafrechtlich zu verfolgen, die die Vulnerabilität anderer ausnutzen.

In diesem Zusammenhang ist die gemeinsame Erklärung zu erwähnen, die die Leiter der im Bereich Justiz und Inneres tätigen EU-Agenturen (Europäische Polizeiakademie – CEPOL; Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen – EASO; Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen – EIGE; Eurojust; Europol; Agentur für Grundrechte – FRA) und von Frontex anlässlich des fünften Tages zur Bekämpfung des Menschenhandels im Oktober 2011 unterzeichnet haben. Diese Erklärung ist auf der von der Kommission im Dezember 2010 eingerichteten Website "Together against Trafficking in Human Beings"¹ zu finden; dort finden sich auch Informationen über Rechtsvorschriften der EU und EU-Politik, EU-Mitgliedstaaten und Aktivitäten der EU in Drittländern sowie Informationen internationaler Organisationen und Akteure, so dass Fachkräfte ebenso wie die allgemeine Öffentlichkeit sie als zentrale Anlaufstelle nutzen können.

Ebenso wird in den EU-Rechtsvorschriften und der EU-Politik (insbesondere der Strategie und dem GAMM) dazu aufgerufen, internationale Standards in diesem Bereich, vor allem in Bezug auf Menschenrechte und Datenschutz, einzuhalten.

¹ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>.

Eines der strategischen Ziele des Menschenhandel-Projekts der EMPACT (Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen), das sich auf die im Rahmen des EU-Politikzyklus aufgestellten Prioritäten stützt, besteht darin, die Zusammenarbeit mit wichtigen Herkunfts- und Transit-Drittländern zu intensivieren, z.B. mit den Ländern, die in der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (Organised Crime Threat Assessment – OCTA) und in sonstigen ad-hoc-Bewertungen der Bedrohungslage als solche genannt werden.

Zur Stärkung der Zusammenarbeit und der Partnerschaften in Drittländern und zur Erweiterung des Wissensstandes in den EU-Delegationen hat die Kommission im März 2012 in Bangkok für die EU-Delegationen in asiatischen Ländern eine dreitägige Fortbildung zum Thema Migration mit Schwerpunkt auf dem Menschenhandel organisiert. Der geografische Schwerpunkt des Workshops lag auf der Region Südostasien. Es nahm Personal von insgesamt 14 EU-Delegationen teil (darunter auch aus Pakistan, Indien und Papua-Neuguinea).

Unter polnischem Vorsitz hat der Rat Schlussfolgerungen zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Schwerpunkt auf der Bekämpfung des Kinderhandels¹ angenommen. In ihnen wurden unter anderem eine Verbesserung der Strafverfolgung in Fällen von Kinderhandel, mehr Unterstützung und Schutz der Opfer sowie mehr Schulungen für betroffene Kreise empfohlen.

Bei dem informellen Treffen des EU-Netzes nationaler Berichterstatter oder gleichwertiger Mechanismen im Juli 2011 wurde die Frage des Menschenhandels innerhalb der EU erörtert; im Februar 2012 standen die Themen nationale Verweismechanismen und sichere Rückkehr von Opfern des Menschenhandels auf der Tagesordnung.

Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des ersten Berichts über die Umsetzung:

- Wie im ersten Bericht über die Umsetzung festgestellt wurde, könnte dieser zweite Bericht die Erstellung **einer Liste vorrangiger Drittstaaten und Regionen** umfassen, mit denen die EU konkretere Partnerschaften aufbauen sollte, und spezielle Bereiche der Zusammenarbeit zwischen der EU, Drittstaaten, Regionen und Organisationen auf internationaler Ebene aufzeigen, auf Kohärenz mit den geografischen Prioritäten zu achten ist, die im Gesamtansatz für Migration und Mobilität genannt werden. Oberstes Ziel der Zusammenarbeit mit den vorrangigen Ländern sollte der Kapazitätsaufbau sein, wobei die Menschenrechtssituation in dem jeweiligen Land berücksichtigt werden sollte. Auch Vereinbarungen von EU-Agenturen wie Europol, Eurojust und Frontex mit Drittländern sollten Berücksichtigung finden. Die Liste der vorrangigen Länder und Regionen sollte regelmäßig aktualisiert werden.

¹ Dok. 18071/1/11 GENVAL 133 ENFOPOL 456 DROIPEN 150.

Es wird vorgeschlagen, anhand verfügbarer Statistiken von Eurostat (vorläufige Daten) und Frontex über die Zahl identifizierter Opfer und Menschenhändler, auf der Grundlage von IOM-Daten speziell über Opfer, von Europol- und UNODC-Informationen über Opfer und kriminelle Netze und von ILO-Informationen über Opferunterstützung und Strafverfolgung die Zusammenarbeit mit den folgenden Ländern und Regionen – unter Beachtung der geografischen und operativen Prioritäten des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität – weiter auszubauen und zu rationalisieren:

- Länder in alphabetischer Reihenfolge: Albanien, Brasilien, China, Dominikanische Republik, Marokko, Nigeria, Russische Föderation, Türkei, Ukraine und Vietnam (Herkunftsländer der meisten in der EU identifizierten Opfer und Menschenhändler).
- Zu den vorrangigen Regionen gehören: Beitrittskandidaten und potenzielle Kandidatenländer auf dem Westlichen Balkan sowie unter die Europäische Nachbarschaftspolitik fallende Länder (sowohl im Rahmen der Östlichen Partnerschaft als auch Länder des südlichen Mittelmeerraums). Eine Zusammenarbeit mit diesen Ländern bei der Bekämpfung des Menschenhandels besteht bereits und wird regelmäßig überprüft. Menschenhandel wird insbesondere im Verhandlungskapitel 24 des EU-Besitzstands und im Zusammenhang mit den Dialogen über eine Liberalisierung der Visabestimmungen, die mit den westlichen Balkanstaaten und der Türkei geführt werden, angesprochen.
- Weitere Regionen und Länder, die auf der Grundlage der genannten statistischen Daten und Informationen für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels von besonderer Bedeutung sind: die CELAC-Länder (Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten) (insbesondere Paraguay und Kolumbien), die Seidenstraßen-Region (insbesondere Indien), südostasiatische Länder (insbesondere Thailand, Laos, Kambodscha und die Philippinen) und Westafrika (insbesondere Sierra Leone).
- Auf Kohärenz mit anderen Politikbereichen – insbesondere mit der in den Globalansatz für Migration und Mobilität einbezogenen Außen- und Entwicklungspolitik der EU sowie ihrer Erweiterungspolitik – ist ebenso zu achten wie auf das Interesse und Engagement des Drittlandes. Diese Empfehlung wird in der Strategie noch einmal ausgesprochen (Maßnahme 2: "Koordinierung der externen politischen Aktivitäten der EU"). [...]

- Nach Auffassung des Rates ist der Ausbau der Zusammenarbeit und der Partnerschaft mit Drittländern eine gemeinsame Aufgabe der Mitgliedstaaten und der EU-Organe und -Agenturen.
- Der Rat ersucht den EAD und die Kommission, eine Aufstellung aller Menschenhandelsaktivitäten in den vorrangigen Ländern und Regionen vorzunehmen und eine Liste der vorhandenen Werkzeuge und Instrumente zu erstellen, die der EU und ihren Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen werden. Die Kommission wird gebeten, 2014 über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.

Die Delegationen werden ersucht, sich auf die Liste zu verständigen.

- Die zweite Empfehlung, die im Bericht des letzten Jahres abgegeben wurde, war die, die Maßnahmen der EU noch effizienter zu gestalten und die internen wie externen Aspekten des Menschenhandels gemeinsam zu behandeln. Nach Ansicht des Vorsitzes wird mit der umfassenden Strategie und der vorgeschlagenen Maßnahme sowohl dieser Empfehlung als auch der dritten Empfehlung nachgekommen, wonach die einzelnen Initiativen, Maßnahmen und Aktivitäten innerhalb der einzelnen Sektoren und mit Bezug zu anderen internationalen Organisationen, die sich mit Menschenhandel beschäftigen, insbesondere den VN und dem Europarat (**einschließlich der Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels – (GRETA)**), besser koordiniert werden sollten.

Folgemaßnahmen im Anschluss an diesen zweiten Bericht über die Umsetzung

Da die kürzlich angenommene Strategie der Kommission auch die externen Aspekte des Menschenhandels umfasst, schlägt der Vorsitz vor, die Bemühungen auf die Umsetzung dieser neuen umfassenden Strategie - insbesondere auf die unter "Priorität D" erwähnten Maßnahmen - zu konzentrieren. Der Vorsitz schlägt daher vor, dass diese zweite Aktualisierung des maßnahmenorientierten Papiers zugleich die letzte ist.

Der Rat wird die Durchführung der Maßnahmen zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels weiterhin verfolgen und sie regelmäßig in den Gruppen GENVAL und JAIEX erörtern.