

29. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK)

Hauptkonferenz am 6. und 7. Juni 2019 in Deidesheim, Rheinland-Pfalz

TOP 9.3

Umsetzung einer bundesweit einheitlichen und konsolidierten Strategie zur effektiven und nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels von Frauen und Mädchen zur sexuellen Ausbeutung

Beschlussvorschlag:

1. Menschenhandel als eine schwere Form der Menschenrechtsverletzung zielt auf Ausbeutung in verschiedenen Formen ab. Nach den zur Verfügung stehenden Zahlen ist die sexuelle Ausbeutung die am meisten verbreitetste Ausbeutungsform, von der sowohl im internationalen als auch nationalen Kontext überwiegend Frauen und Mädchen betroffen sind. Die GFMK bittet den Bund, die Bekämpfung dieser Kriminalitätsform als Schwerpunktbereich mit dem Ziel der Umsetzung bestmöglicher Bekämpfungsmaßnahmen in den politischen Fokus zu nehmen, alle bestehenden Regelungslücken zu schließen sowie die Rahmenbedingungen entscheidend zu verbessern. Gleichwohl weist die GFMK darauf hin, dass Frauen auch von der Ausbeutungsform der Zwangsarbeit/schweren Arbeitsausbeutung - gerade in „unsichtbaren“ Bereichen wie der Pflege und den haushaltsnahen Dienstleistungen - überproportional betroffen sind.
2. Die jüngsten Verbesserungsmaßnahmen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung von Frauen und Mädchen sind maßgeblich auf den Einfluss zwingenden EU-Rechtes, der Politik der EU-Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels und auch der Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels zurückzuführen. Im Hinblick auf weibliche Opfer des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung fordert die GFMK den Bund auf,

- weiteren noch ausstehenden Empfehlungen der EU bzw. des Europarats zu folgen, und zügig die Einrichtung einer sich seit Jahren in Diskussion befindenden nationalen Berichterstattungsstelle und einer Koordinierungsstelle „Menschenhandel“ umzusetzen,
 - in diesem Zusammenhang die Empfehlungen zur Erstellung eines bundeseinheitlichen nationalen Aktionsplans oder einer nationalen Strategie umzusetzen,
 - sich umfassend an der von der europäischen Kommission angekündigten Aufklärungskampagne zum Menschenhandel zu beteiligen und den Ländern eine Partizipation zu ermöglichen, sofern eine Beteiligung von der EU vorgesehen wird.
3. Die Nichtbestrafung von Opfern des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung für Straftaten, die sie aus ihrer Zwangslage heraus begangen haben, ist eines der wichtigen Anliegen europarechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben des Schutzes von Opfern des Menschenhandels. Die Schaffung bundesweit einheitlicher und eindeutig vorhersehbarer Voraussetzungen würde sich entscheidend auf das Sicherheitsgefühl der Opfer auswirken. Es ist davon auszugehen, dass sich damit auch die Aussagebereitschaft insgesamt erhöhen würde. Die GFMK bittet den Bund zu prüfen, wie die gesetzlichen Bedingungen, die zum Ziel haben, die Bestrafung von Opfern von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung zu verhindern, verändert werden können, um die Situation der Opfer bestmöglich zu gestalten.
 4. Nach Ansicht der GFMK sind die Bedarfe bei der Unterbringung deutscher Opfer der sexuellen Ausbeutung gesondert in den Blick zu nehmen. In einigen Fallkonstellationen der kurzfristigen Versorgung und anonymen Unterbringung dieser Opfergruppe, treten die spezialisierten Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in Vorleistung bei der Finanzierung der Unterbringung oder tragen das Finanzierungsrisiko in Fällen, in denen Frauen aus der Unterbringung abtauchen. Die GFMK bittet den Bund zu prüfen, ob vergleichbare Fälle bundesweit auftreten und falls ja, Lösungsvorschläge zu erarbeiten.
 5. Die GFMK begrüßt, dass der Bund nach vielen Jahren der Reformbemühungen einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur umfassenden Neuregelung des Entschädigungsrechts für Opfer von Gewalttaten vorgelegt hat und bittet den Bund, im weiteren Verlauf des Verfahrens den Interessen von Frauen und Mädchen, die Opfer des

Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung geworden sind, vollumfänglich Rechnung zu tragen.

Begründung:

Den Zustand permanenter schwerer Menschenrechtsverletzung durch Versklavung und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen durch kriminelle Organisationen und Einzeltäterinnen und -täter hält die GFMK für untragbar. Sie hat sich mit dem Thema Menschenhandel von Frauen und Mädchen zur sexuellen Ausbeutung seit 1993 achtzehn Mal befasst und sieht sich auch weiterhin in der Pflicht, die komplexe Problematik und besondere Betroffenheit von Frauen und Mädchen in den Blick zu nehmen.

Maßgeblich basierend auf dem Einfluss der EU und auch der Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels hat zumindest in Teilen ein menschenrechtsbasierter Ansatz im Opferschutz Umsetzung gefunden. Das Ziel der Beseitigung des Menschenhandels von Frauen und Mädchen zur sexuellen Ausbeutung bedarf aber der bestmöglichen und effektivsten Herangehensweise anstatt der Erfüllung von Mindeststandards nach EU- und Völkerrecht. Um dies zu erreichen, müssen Regelungsbedarfe sowie Verbesserungsmöglichkeiten ernstgenommen und effektiv umgesetzt werden.

Die EU-Kommission stellt den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Bekämpfungspolitik Unterstützung und Angebote zur Zusammenarbeit zur Verfügung. Die GFMK befürwortet dieses Anliegen der EU-Kommission nachdrücklich. Sie sieht den Bund und die Länder in der Pflicht, den Kampf gegen den Menschenhandel systematisch und nachhaltig zu verstärken und ihm Priorität einzuräumen.

Berichterstattung und Koordinierungsmechanismus, Aktionsplan und Öffentlichkeitskampagne (EU)

Zu einer systematischen und offensiven Grundausrichtung der Bundespolitik gehört aus Sicht der GFMK auch die Installation eines Monitoring-, Kontroll- und Koordinierungsmechanismus. 1999 wurde im Rahmen der 9. GFMK-Konferenz zum ersten Mal auf die Erforderlichkeit der Einrichtung einer nationalen Berichterstattung und einer Koordinierungsstelle zur Verstärkung der Bekämpfung des Frauenhandels verwiesen. Gut 20 Jahre später ist eine Umsetzung immer noch nicht erfolgt. Über eine reine Koordination bereits bestehender

Maßnahmen hinaus, hält die GFMK aber auch eine neue nationale Strategie bzw. einen bundesweiten Aktionsplan gegen den Menschenhandel, der insbesondere auch den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in den Blick nimmt, für notwendig. Damit würde eine dringend benötigte Schwerpunktsetzung und der Wechsel von einem reaktiven Handeln hin zu einem aktiven, geschlossenen, planvollen und mit Ressourcen hinterlegten Vorgehen gegen den Menschenhandel erfolgen können.

Dazu bedarf es als weiteres wesentliches Element des Bekämpfungskonzepts offensiver Öffentlichkeitsarbeit durch den Bund. Die Europäische Kommission plant eine EU-weite Sensibilisierungskampagne zum Menschenhandel, die sich an Nutzerinnen und Nutzer, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie schutzbedürftige Gruppen und Branchen mit hohem Risiko richtet. Aus Sicht der GFMK gehört zu letzterem insbesondere die Prostitution. Der Bund sollte ein mögliches Unterstützungsangebot der EU nutzen und sich intensiv einbringen.

Sichere und kalkulierbare Rahmenbedingungen für den Aufenthalt und bei der Strafverfolgung von Menschenhandelsopfern zur sexuellen Ausbeutung

Im Hinblick auf die Opferrechte als weiteren Grundpfeiler einer erfolgreichen nationalen Bekämpfungspolitik stehen das Erkennen und die Stabilisierung der Opfer im Vordergrund. Grundvoraussetzung ist, dass sie als das wahrgenommen und behandelt werden, was sie sind: Opfer von menschenverachtenden und entwürdigenden Straftaten, denen sie unfreiwillig ausgesetzt sind. Sie sind Inhaber von Rechten, die es zu achten und zu schützen gilt. Kalkulierbare Rahmenbedingungen in Bezug auf mögliche strafrechtliche Konsequenzen für die Opfer selbst könnten auch maßgeblich zu einer höheren Aussagebereitschaft beitragen.

Weiterhin ist anzunehmen, dass fast jedes Opfer von Menschenhandel zu mit staatlichen Regeln in Konflikt stehenden Handlungen oder Unterlassungen gezwungen ist und sich der Frage ausgesetzt sieht, ob es mit einer Anzeige der Täterinnen oder Täter potentiell auch einen Prozess gegen sich selbst initiiert. Die aktuelle gesetzliche Lage hält vor allem mit dem Strafprozessrecht die Möglichkeit vor, durch Ermessensentscheidungen der Staatsanwaltschaft Einstellungen von Verfahren gegen Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung vorzunehmen. Diese stellen aber kein kalkulierbares Risiko für die Opfer dar, zumal

Staatsanwaltschaften mit auf Menschenhandel spezialisiertem Personal und entsprechendem Knowhow in Bezug auf die Situation der Opfer nicht bundesweit flächendeckend gegeben sind. Zur Eruierung der Verbesserungsmöglichkeiten bittet die GFMK den Bund, auch hier rechtsvergleichende Auswertungen zu diesbezüglichen Rechtslagen und Erfahrungen in anderen Staaten in seine Überprüfungen mit einzubeziehen. Im Vereinigten Königreich gibt es z. B. seit 2015 im Rahmen eines umfassenden Regelungswerks zur Sklaverei und Menschenhandel (Modern Slavery Act 2015) spezielle Vorschriften zu Ausnahmen von der Strafbarkeit für Opfern von Menschenhandel für die von ihnen begangenen Delikte.

Unterbringung von deutschen Opfern von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

Deutsche Opfer von Menschenhandel haben in der Regel Leistungsansprüche gegen den Staat, die eine entsprechende Versorgung nach der Befreiung aus der Zwangssituation ermöglichen. Die anonyme Ad-hoc Unterbringung und Erstversorgung von deutschen Menschenhandelsopfern der sexuellen Ausbeutung kann z. B. bei der Unterbringung an Wochenenden und Feiertagen zur Vorleistung und in Fällen, in denen das Opfer aus der geschützten Unterbringung untertaucht, auch zum Tragen des Finanzierungsrisikos durch die spezialisierten Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung führen.