



Programm „Voneinander Lernen“ auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung

Bekämpfung von Frauen- und Mädchenhandel zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung
Spanien, 29.-30. Oktober 2018

Zusammenfassung



Der Inhalt der vorliegenden Veröffentlichung gibt nicht notwendigerweise die Auffassung der Europäischen Kommission wieder.



Diese Veröffentlichung wird unterstützt durch das EU-Programm Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft 2014-2020.

Dieses Programm wird von der Europäischen Kommission umgesetzt. Sein Ziel ist es, einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines Raums zu leisten, in dem die Gleichstellung und die Rechte von Personen – wie sie im Vertrag, in der Charta und in internationalen Menschenrechtsübereinkommen verankert sind – gefördert und geschützt werden.

Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm

Einleitung

Das im Rahmen des Programms „Voneinander Lernen“ veranstaltete Seminar zur Bekämpfung von Frauen- und Mädchenhandel zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung fand am 29.-30. Oktober 2018 in Madrid statt. Das Gastgeberland Spanien präsentierte Maßnahmen zur Nachfrageeindämmung sowie zum Ausbau der ressortübergreifenden Koordination und Kommunikation im Kampf gegen Menschenhandel. Folgende Peer-Länder haben teilgenommen: Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, das Vereinigte Königreich und Zypern. Die Europäische Kommission (DG JUST und DG HOME) und das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) wirkten ebenfalls mit.

Den Rahmen für die einschlägige europäische bzw. einzelstaatliche Politik bilden die EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, das UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (Zusatz zur UN-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität), das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („Übereinkommen von Istanbul“).

Menschenhandel ist eine Straftat und stellt eine schwere Grundrechtsverletzung dar – er besteht darin, Menschen wie eine Ware zu kaufen und verkaufen. Die Europäische Kommission hat den Menschenhandel als eine strukturelle Form von Gewalt gegen Frauen und Mädchen anerkannt und betont, dass der gesamte Zyklus des Menschenhandels geschlechtsspezifisch geprägt ist. Der erste Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission¹ (2016) bestätigte, dass die überwiegende Mehrheit der Opfer Frauen und Mädchen sind, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gehandelt werden. Kraft der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels sind die Mitgliedstaaten gesetzlich verpflichtet, sich mit den geschlechtsspezifischen Aspekten des Menschenhandels zu befassen, der stattfindet, weil er profitabel ist, und der durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage angetrieben wird. Schätzungen zufolge beziffern sich die jährlichen Einnahmen auf 29,5 Milliarden Euro.

Ein Europol-Bericht² anlässlich des europäischen Tages gegen Menschenhandel (18. Oktober) offenbarte, dass kriminelle Ringe immer aktiver werden und die Nachfrage nach Mädchen im Alter von 11-16 Jahren zunimmt, da Kunden bereit sind, für Kinder mehr zu bezahlen. Artikel 18 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage zu ergreifen. Dies geschieht jedoch nicht in vielen Ländern. Nur zehn

¹ Siehe unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-human-beings/docs/commission_report_on_the_progress_made_in_the_fight_against_trafficking_in_human_beings_2016_en.pdf

² Siehe unter: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/child-trafficking-who-are-victims-and-criminal-networks-trafficking-them-in-and-eu>

Mitgliedstaaten haben die Nutzung von Diensten, die von Opfern von Menschenhandel erbracht werden, unter Strafe gestellt. In 14 Ländern gibt es keinerlei Maßnahmen für jedwede Form der Ausbeutung. Die Kommission strebt vorrangig danach, der Straffreiheit im Einklang mit der im Dezember 2017 angenommenen Mitteilung ein Ende zu setzen. Ferner wurde auf den Bericht des EIGE anlässlich des EU-Tages gegen Menschenhandel 2018 verwiesen („Geschlechtsspezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel“).

Neue Formen der Ausbeutung betreffen Zwangsheirat, Pornografie und das Live-Streaming von sexuellem Missbrauch von Kindern. Die meisten in der EU registrierten weiblichen Opfer sind EU-Bürgerinnen. Die Kommission wird über die Aktualisierung der nach wie vor nicht ausreichend umgesetzten Richtlinie 2004/81/EG über Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel sind und mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten, berichten.

Die Rolle der Zivilgesellschaft wurde hervorgehoben; die [EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels](#) vereint mehr als 100 NROen, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen. Gemeinsam mit dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) hat die Europäische Kommission einen Bericht über geschlechtsspezifische Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels³ veröffentlicht, der in der Mitteilung vom Dezember 2017 enthalten ist.

1. Das bewährte Verfahren im Gastgeberland

1.1. Hintergrund

Spanien ist sowohl Durchgangs- als auch Zielland für den Frauen- und Mädchenhandel. Gleichzeitig ist Spanien Herkunftsland von Opfern im Kindesalter. Die meisten Opfer von Frauenhandel stammen aus Nigeria und Rumänien. Die im Juni 2018 neu gewählte Regierung hat Gleichstellungspolitik im Präsidialministerium angesiedelt. Dieses unterbreitet Vorschläge für eine Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, ist für die entsprechende Koordinierung zuständig und fördert die Zusammenarbeit zwischen anderen Ministerien (Arbeit, Gleichstellung, Justiz und Inneres) und Regionalverwaltungen.

Der aktuelle Rahmenplan zur Bekämpfung von Frauen- und Mädchenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (2015-2018) wird von der Regierungsdelegation gegen geschlechtsspezifische Gewalt koordiniert und zielt auf eine durchgehende Einbettung betreffender Politikmaßnahmen ab, da Menschenhandel nicht geschlechtsneutral ist. Der Plan umfasst fünf Schwerpunkte: Stärkung der

³ Siehe unter: <https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-specific-measures-anti-trafficking-actions-report>

Prävention und Aufdeckung, Identifizierung und Schutz von Opfern, Datenanalyse, Strafverfolgung und verstärkte Koordinierung zwischen den Behörden.

Seit 2009 hat Spanien seinen Rechtsrahmen zur Kriminalisierung des Menschenhandels und zum Opferschutz gemäß dem Rahmenprotokoll zum Schutz von Menschenhandelsopfern (2011) angepasst und beispielsweise um kostenlose Rechtshilfeangebote erweitert. Der Ansatz ist opferzentriert und geschlechtsspezifisch. Die Autonomie der spanischen Regionen erschwert die Koordinierung der Politik. Die Maßnahmen müssen auf allen Ebenen koordiniert werden. Die/der nationale BerichterstellerIn spielt daher eine Schlüsselrolle für das Monitoring und die Verbindung mit der Zivilgesellschaft.

1.2. Verringerung der Nachfrage, Opferhilfe

Die [Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels](#) 2012-2016 ortet in der Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen den Hauptanreiz für Menschenhandel. In einer Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2014 wird gefordert, die strafrechtliche Verantwortung nicht auf die Angebots-, sondern die Nachfrageseite zu fokussieren. In diesem Zusammenhang setzt Spanien Schritte zur Verringerung der Nachfrage. In Kampagnen werden Männer dafür sensibilisiert, dass sie mit dem Kauf sexueller Leistungen potenziell den Menschenhandel unterstützen. Etwa 32 % der spanischen Männer geben an, schon mindestens einmal käuflichen Sex beansprucht zu haben.

Eine Reihe von Organen (Exekutive, Sozialämter, Gesundheitsdienste, Arbeitsaufsichtsbehörden, Flüchtlingsbetreuungszentren usw.) arbeitet mithilfe spezifischer Protokolle an der frühzeitigen Erkennung von Menschenhandelsopfern. Die Identifizierung und der Schutz werden nicht davon abhängig gemacht, dass Betroffene mit den Behörden kooperieren, sondern basieren auf „hinreichenden Gründen“. Nach der Identifizierung sollen die Opfer eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten. NROen wirken an der landesweiten Versorgung mit Dienstleistungen und Schutz mit, wofür der Staat teilweise Mittel zur Verfügung stellt – eine direkte finanzielle Unterstützung gibt es jedoch nicht.

Die Datenbeschaffung ist eine große Herausforderung. Die Regierungsdelegation gegen geschlechtsspezifische Gewalt nutzt verschiedene Quellen, darunter geheimdienstliche Stellen zur Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung, Flüchtlingszentren, NROen, Frauenvereine und dergleichen.

Nach Eingang einer Anzeige kommt es zu einer Voruntersuchung unter der Leitung von Richter- und Sonderstaatsanwaltschaft. Die Beweiserhebung dauert durchschnittlich sechs Monate bis zwei Jahre, in komplexen Fällen sogar noch länger. Dabei wird fallweise auf Observierungen, Telefonüberwachung, die Auswertung von Internetdaten, Durchsuchungsbefehle und Zeugeneinvernahmen zurückgegriffen. Finanzermittlungen zur Zerschlagung krimineller Organisationen sind komplex und zeitaufwändig. Die RichterInnen bewerten den Schutzbedarf der

Opfer/ZeugInnen, der auf unbestimmte Zeit bestehen kann, können jedoch den Schutz von Angehörigen in den Herkunftsländern nicht garantieren.

In der Strafverhandlung führen drei RichterInnen den Vorsitz. An die 40 % der Verurteilungen stützen sich zum Teil auf im Vorfeld zusammengestelltes Beweismaterial. Das Fernbleiben der/des Klägerin/Klägers bzw. von ZeugInnen ist jedoch nur mit ausreichender Rechtfertigung möglich, was sich tendenziell auf Minderjährige oder auf Fälle beschränkt, in denen das Opfer nicht auffindbar ist. Eine Gesetzesänderung, um im Vorfeld zusammengestelltes Beweismaterial zuzulassen, könnte eine sekundäre Viktimisierung vermeiden. Manchmal kommt es aufgrund der mutmaßlichen Unglaubwürdigkeit der Opfer zum Freispruch; es erweist sich insofern als erforderlich, dass RichterInnen mehr Bewusstsein für die Opferproblematik entwickeln.

Die Stärke des spanischen Instruments liegt in den Bemühungen, die Nachfrage durch Sensibilisierung der Männer zu verringern und deren Vorstellung zu hinterfragen, dass Prostituierte selbstbestimmt handeln und nicht durch Menschenhandel oder Armut dazu gezwungen werden, käuflichen Sex anzubieten. In Spaniens Politik wird anerkannt, dass der Frauen- und Mädchenhandel ein soziales Problem und eine Verletzung der Menschenrechte darstellt. Das Fehlen einer spezifischen Gesetzgebung zur Prostitution in Bezug auf die Nachfrage und die Zuhälterei ist indes ein Manko. Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage müssen auch die Sexualaufklärung, die Werbung für sexuelle Dienstleistungen und Pornografie sowie den Sextourismus betreffen.

1.3. Filmvorführung

Die TeilnehmerInnen sahen sich den Film *El Proxenet – Paso corto, mala leche* (*Der Zuhälter – Langsamer Gang, böses Blut*) von Mabel Lozano an. Darin beschreibt ein ehemaliger Zuhälter und Menschenhändler, wie er junge Frauen aus Ländern wie Kolumbien und Rumänien mit falschen Versprechungen von Arbeits- und Aufenthaltspapieren in die Prostitution in einem Netzwerk spanischer Clubs lockte. Die Frauen wurden als „Material“ angesehen und durch eine Mischung aus psychischer und physischer Gewalt, verbunden mit Drohungen gegen Familienmitglieder, kontrolliert. Die meisten waren nach drei Jahren ausgelaugt und wurden sich selbst überlassen und teilweise abgeschoben.

Bei der Vorstellung des Films wies Mabel Lozano darauf hin, dass dieser Mann über einen Zeitraum von 12 Jahren 1.700 Frauen ausgebeutet hatte, darunter 200 Minderjährige. Sie betonte, dass die spanische Rechtslage zu nachgiebig sei und strengere Maßnahmen erforderlich seien, um Zuhälterei und diejenigen, die Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels in Anspruch nehmen, zu bestrafen.

2. Situation in den übrigen teilnehmenden Staaten⁴

Dänemark engagiert sich seit 2000 für die Bekämpfung des Menschenhandels und hat 2002 einen ersten nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Frauenhandels initiiert. Seit 2007 nimmt das Land jedoch eine geschlechtsneutralere Haltung ein, die sich auf umfassendere Formen der Zwangsarbeit erstreckt, obwohl es sich bei den meisten Opfern, die zur sexuellen Ausbeutung gehandelt werden, um Frauen handelt. Der Kauf und Verkauf sexueller Dienstleistungen ist keine Straftat. Während die Nachfrage nicht gestiegen ist, bieten heute mehr ausländische Frauen sexuelle Dienstleistungen an. Dänemark hat keine Maßnahmen ergriffen, um die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen zu verringern, sondern es wurden Sensibilisierungsprogramme zum Thema Sexhandel ins Leben gerufen. Der fünfte Aktionsplan (2019-2021) umfasst fünf vorrangige Bereiche: Verhütung des Menschenhandels, Erkennung der Opfer, Bereitstellung einer maßgeschneiderten Opferbetreuung, Strafverfolgung von Menschenhandel und Abstimmung der Politikinstrumente. 2007 wurde ein dänisches Zentrum gegen Menschenhandel eingerichtet. Die strengen Einwanderungsbestimmungen des Landes führen unterdessen dazu, dass Opfer schutzlos abgeschoben werden.

In **Estland** ist Menschenhandel seit 2012 eine Straftat. Das Opferunterstützungsgesetz bildet den Rahmen für die staatliche Opferhilfe, darunter Wohnraum, Verpflegung und Gesundheitsbetreuung. Dies gilt selbst in Fällen, in denen kein Strafverfahren ins Auge gefasst wird. Opfer und Zeuginnen erhalten eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit einer „Bedenkzeit“ von bis zu 60 Tagen. Zu den Präventionsmaßnahmen gehören Sensibilisierungskampagnen wie 1ELU und „Naine ei ole kaup!“ („Eine Frau ist keine Ware“). Zwei NROen betreiben eine Opfer-Hotline und bieten Beratungs- und Rehabilitationsdienste. Sie wirken außerdem an der Identifizierung und Weiterleitung von Opfern mit. Estland hat einige Formen von käuflichem Sex unter Strafe gestellt, ein Prostitutionsverbot als Mittel zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zuhälterei wird debattiert. Der estnische Opferhilfsdienst bietet Unterstützung und Hilfe und fungiert als Bindeglied zwischen NROen und Regierungsstellen.

Die **finnische** Gesetzgebung verbietet den Kauf von Sex von Menschenhandelsopfern oder von Menschen unter 18 Jahren. Der Kauf und Verkauf von Sex in der Öffentlichkeit ist untersagt. Menschenhandel ist seit 2004 ein Strafdelikt. Es kommt jedoch kaum zu Verurteilungen und es finden keine Aufklärungs- oder Informationskampagnen im Hinblick auf die Verringerung der Nachfrage statt. Menschenhandel wird tendenziell getrennt von Prostitution behandelt und Finnland verfolgt wie Dänemark eine geschlechtsneutrale Politik. Seit

⁴ Weitere Einzelheiten zur Lage in den teilnehmenden Staaten können auf der Programm-Webseite den einzelnen Länderbeiträgen zum Seminar entnommen werden:

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/who-we-work-gender-equality/mutual-learning-programme-gender-equality_en

den 1990er-Jahren betrachtet die Regierung Prostitution jedoch als für die Gesellschaft schädlich. In einem Bericht von 2018 vermerkte die unabhängige Ombudsstelle für Nichtdiskriminierung, die als nationales Berichterstattungsorgan für Menschenhandel fungiert, dass die Kopplung der Unterstützung seitens Behörden/Ämtern mit dem Strafverfahren viele Opfer davon abhält, sich zu melden. Im Oktober wurde eine Initiative gestartet, um den Verkauf von Sexualdienstleistungen als Abschiebegrund zu beseitigen.

Frankreichs Strafgesetz (Art. 225-4-1) definiert das Verbrechen des Menschenhandels im Rahmen der inneren Sicherheitsmaßnahmen. 2016 wurde ein neues Prostitutionsgesetz verabschiedet, mit dem Ziel, gegen Sexhandelsnetzwerke vorzugehen. Frauen, die aus der Prostitution aussteigen, erhalten eine sechsmonatige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Während einer 30-tägigen Bedenkzeit können sie entscheiden, ob sie Anzeige erstatten und als Zeuginnen aussagen wollen. Ein Gerichtsentscheid aus dem Jahr 2015, der einer zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gehandelten Frau den Flüchtlingsstatus zuerkannte, öffnet die Tür für weitere Anträge. 2014 verabschiedete Frankreich einen nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel, der darauf abzielt, Opfer zu identifizieren und Netzwerke zu zerschlagen. Eine gemeinsame Werbekampagne von Regierung und NROen informiert Männer darüber, dass der Kauf von Sex die Teilnahme an Menschenhandel bedeutet. Die Wirkung der Kampagne wurde jedoch nicht untersucht.

Griechenland ist weitgehend ein Transit- und Zielland und dient als Zugangspunkt für Frauen, die in den westeuropäischen Sexhandel eingeschleust werden. Die ersten Strafrechtsbestimmungen wurden 2002 eingeführt, es folgten weitere Maßnahmen zur Klärung der Opferrechte. Erwachsene Opfer genießen eine dreimonatige, Minderjährige eine sechsmonatige Bedenkzeit. Opfer, die nicht mit der Polizei kooperieren wollen, können sich von zwei Sachverständigen einstufen lassen. Der Datenmangel und die hohe Dunkelziffer sind indes große Herausforderungen. Die Politik wird vom nationalen Berichterstattungsorgan koordiniert. Prostitution ist für Erwachsene in zugelassenen Bordellen legal. Männer werden für Sex mit Minderjährigen nicht belangt, wenn sie von deren Volljährigkeit „überzeugt“ waren. Ein Bericht einer Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2017 stellte fest, dass Prostitution eine Menschenrechtsverletzung ist. Er enthielt den Vorschlag, dem nordischen Beispiel – Bestrafung der Nachfrage und Schutz der Verkaufenden – zu folgen und eine breitere Debatte über dieses Thema einzuleiten. Über Radio-, TV- und öffentliche Kampagnen wird Sensibilisierungsarbeit unternommen.

Irlands Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels stammen aus dem Jahr 2008. Der zweite Nationale Aktionsplan zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels wurde 2016 beschlossen. Die ExpertInnengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) forderte in ihrem Evaluierungsbericht 2017 jedoch Maßnahmen zur Stärkung der Opferrechte. 2012 leitete die Regierung eine Konsultation zur irischen Prostitutionsgesetzgebung ein, gefolgt von einer Empfehlung eines parlamentarischen Ausschusses, den Kauf von

Sex unter Strafe zu stellen. 2017 trat das Gesetz zu Sexualstraftaten in Kraft, mit einer dreijährigen Revisionsklausel.

Malta rief 2011 einen Überwachungsausschuss zur Bekämpfung des Menschenhandels und eine Arbeitsgruppe mit InteressensvertreterInnen zur Beobachtung der Politik ins Leben. Präventionsmaßnahmen umfassten einen 30-Sekunden-Fernsehsport sowie Schulungen für Polizei, Gesundheitspersonal usw. Malta verzeichnet eine wachsende Nachfrage nach Prostitution (einschließlich Sextourismus), die in nicht angemeldeten Bordellen stattfindet, und ist ein Zielland für Menschenhandel. Zwar ist Prostitution nicht illegal, aber die Kontakthanbahnung, das Betreiben einschlägiger Gewerbelokale und das Bestreiten des Lebensunterhalts mit Einkünften aus Prostitution sind Straftaten. Opfer von Menschenhandel haben keinen Anspruch auf Entschädigung, da Prostitution nicht als Beschäftigung angesehen wird. Der Zugang zur Justiz gestaltet sich schwierig. Eine politische Debatte ist im Gange; dabei wird die Möglichkeit erwogen, die Strafen für den Kauf von Sex zu verschärfen.

In **Polen** werden Prostituierte nicht strafrechtlich verfolgt. Für Zuhälterei drohen indes Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren, bei Vermittlung Minderjähriger sogar zehn Jahren. Drohungen, Täuschung oder Gewaltanwendung, um eine Person zur Prostitution zu zwingen, sind ebenfalls ungesetzlich. Seit 2010 ist sexuelle Ausbeutung als eine Form des Menschenhandels definiert. Die Stiftung gegen Menschenhandel La Strada führt Präventionsmaßnahmen gegen Zwangsarbeit und sexuelle Ausbeutung durch. In diesem Zusammenhang wurden mehrere Videoclips konzipiert, der erste („You have the Right to Dream“) stammt aus 1998. Aufgrund einer allgemeinen Tabuisierung von Sexualität wird Prostitution nicht thematisiert. Minderjährige Opfer erhalten selten die Unterstützung und Hilfe, die sie brauchen, und Käufer entkommen der Strafverfolgung. Seit 2010 werden in Polen Schulungen für Schlüsselkräfte wie Polizei und Grenzschutz angeboten.

In **Portugal** gilt Menschenhandel seit 2007 als Verbrechen gegen die persönliche Freiheit und umfasst den Arbeits- und Organhandel sowie die sexuelle Ausbeutung. Erzwungene Betteltätigkeit, Versklavung und andere kriminelle Aktivitäten sind inzwischen hinzugekommen. Ein Netzwerk zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern des Menschenhandels etabliert eine behördenübergreifende Koordination. Zu den Präventionsmaßnahmen gehören die Sensibilisierung über Medien, die Stärkung der Identifizierungsmechanismen und die Schulung relevanter Fachkräfte. Eine Ausweitung dieser Instrumente wird erwogen. Prostitution wird weitgehend mehr toleriert als Menschenhandel. Das portugiesische Recht kriminalisiert Zuhälter, nicht aber Prostituierte selbst.

Rumänien ist eines der Hauptherkunftsländer von Opfern des Frauen- und Mädchenhandels. 2017 waren 51 % der identifizierten Opfer minderjährig. Erwachsene Frauen werden eher ins Ausland, in andere europäische Staaten, gehandelt. Das erste Gesetz gegen den Menschenhandel wurde 2001 verabschiedet. 2007 wurde die Nationale Agentur gegen Menschenhandel eingerichtet, die Aktivitäten und Forschungstrends koordiniert und überwacht. Der

„nationale Identifikations- und Überweisungsmechanismus“ ortet Opfer und bewertet Bedürfnisse. Unterstützung ist auf die Opfer ausgerichtet und personalisiert. Öffentlich-gesellschaftliche Kampagnen richten sich an potenzielle Opfer, aber es bedarf internationaler Anstrengungen, um die Nachfrage in anderen Ländern zu verringern. Die Nationale Agentur kümmert sich um die sichere Rückführung im Ausland identifizierter Opfer.

Was die Gesetzgebung betrifft, erfüllt die **Slowakei** die internationalen Normen für die Bekämpfung des Menschenhandels. Geringe oder auf Bewährung ausgesetzte Strafen für verurteilte MenschenhändlerInnen weichen den Opferschutz jedoch auf. Besonders gefährdet sind Roma-Frauen. Das Nationale Programm zur Bekämpfung des Menschenhandels 2015-2018 koordiniert Aktivitäten und Hilfe für Opfer in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die Unterkünfte, Gesundheitsversorgung, psychosoziale und andere Dienstleistungen anbieten. Scheinehen geben zunehmend Anlass zur Sorge. Prostitution wird nicht kriminalisiert, sehr wohl jedoch Zuhälterei. Die Sachverständigengruppe im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels besteht aus Regierungs- und NRO-VertreterInnen, und eine nationale Einheit der Grenzpolizei untersucht den Menschenhandel durch internationale kriminelle Gruppen. Eine nationale Notrufstelle bietet Opferberatung. Eine Handy-App namens SAFE, die gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) entwickelt wurde, ist eine innovative Möglichkeit, junge Reisende für die Risikovermeidung zu sensibilisieren.

Schweden legt den Schwerpunkt der Maßnahmen gegen den Menschenhandel auf die Prostitution. Ziel ist, die Geschlechtergleichstellung zu fördern und Gewalt gegen Frauen zu beenden. Schweden war das erste Land, das Gesetze verabschiedete, die den Kauf sexueller Dienstleistungen (und nicht den Verkauf) verbieten – ein Beispiel, dem andere Länder mittlerweile gefolgt sind. 2018 veröffentlichte die Regierung einen neuen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Menschenhandel und Prostitution. Die Zivilgesellschaft bemängelte jedoch unzureichende Mittel und das Fehlen eines opferorientierten Ansatzes. Eine Forderung lautet, Opfern automatisch den Asylstatus zu gewähren. Jede formelle Identifizierung im Rahmen des „nationalen Verweisungsmechanismus“ geht mit einer polizeilichen Untersuchung einher, Verurteilungen bleiben allerdings selten. Die Polizei kann eine Bedenkzeit von 30 Tagen oder einen befristeten Aufenthaltstitel von bis zu sechs Monaten anbieten. Über eine Hotline kann Anzeige erstattet werden. Hilfe wird direkt von den 290 schwedischen Kommunen mit Unterstützung der regionalen Koordinationsstellen geleistet. Das „nationale Unterstützungsprogramm“ bietet Hilfe für Opfer, die sich nicht an die Polizei wenden möchten.

Slowenien ist in erster Linie ein Durchgangsland für den Menschenhandel, zugleich aber auch Herkunfts- und Bestimmungsland. Menschenhandel ist ebenso verboten wie Versklavung, Zwangsheirat und Schwarzarbeit. Es bedarf eingehenderer Untersuchungen über das Ausmaß des Menschenhandels auf der Balkanroute, auf der auch kleine Jungen gefährdet sind, um kohärentere Maßnahmen zur Betreuung und Unterstützung einzelner Opfer voranzubringen. An der nationalen Arbeitsgruppe

zur Bekämpfung des Menschenhandels sind neben der Nationalen Koordinationsstelle auch Regierungs-, NRO- und Gewerkschaftsvertretungen beteiligt. Die aktuelle Diskussion konzentriert sich auf den Aufenthalt und die Wiedereingliederung von Überlebenden und die Zusammenhänge zwischen Menschenhandel und Prostitution. Im Hinblick auf bewährte Verfahren wurden im Rahmen des Projekts „Telesnica“ 60 Informationsworkshops für junge Menschen in Schulen und Hochschulen veranstaltet.

Im **Vereinigten Königreich** wurden die Rechtsvorschriften 2004 und 2008 dahingehend angepasst, den Kauf sexueller Dienstleistungen von Opfern von Gewalt oder Ausbeutung unter Strafe zu stellen. Generell verboten ist der Kauf von Sex lediglich in Nordirland (seit 2015). Der „Modern Slavery Act 2015“ zielt auf alle Formen der modernen Sklaverei ab. Der „nationale Verweisungsmechanismus“ soll Opfer oder potenzielle Opfer von Menschenhandel identifizieren und sicherstellen, dass sie angemessene Unterstützung erhalten. Er beinhaltet die Erfassung von Daten über moderne Sklaverei, nicht aber über Verurteilungen wegen Sexhandel.

Zypern ist ein Zielland von Menschenhandelsopfern. In den meisten Fällen werden sie einer Scheinehe zugeführt, aber auch die Ausbeutung der Arbeitskraft und sexuelle Ausbeutung sind häufig, mit einer hohen Dunkelziffer. Das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Menschen sowie zum Schutz der Opfer (60(I)/2014) verbietet alle Formen des Menschenhandels und sieht schwere Strafen vor. Bei Nutzung einer Dienstleistung droht eine Strafverfolgung jedoch nur, wenn es „triftige Gründe“ zur Annahme gibt, dass es sich um ein Opfer von Menschenhandel handelt. Dies erschwert die Strafverfolgung. Eine nationale Koordinationsstelle im Innenministerium und die 2007 eingerichtete multidisziplinäre Koordinierungsgruppe steuern die Politik. Zu den Aufgaben der Gruppe gehört die Zusammenarbeit mit anderen Herkunfts-, Transit- oder Zielländern. Der vierte nationale Aktionsplan zur Koordinierung von Maßnahmen gegen Menschenhandel in Zypern (2016-2018) ist derzeit in Kraft. Gegenwärtig läuft eine Debatte über die Änderung des Gesetzes 60(I) 2014, um den Erwerb von Dienstleistungen unter Strafe zu stellen. In Bezug auf bewährte Verfahren hat Zypern ein Handbuch ausgearbeitet, das Polizei, Sozial- und Justizbehörden bei der Anerkennung und Unterstützung von Opfern hilft.

3. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars

Die TeilnehmerInnen waren sich darin einig, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels eine **geschlechtsspezifische Perspektive** einnehmen müssen, da Frauen und Mädchen die Mehrheit der Opfer ausmachen. Sie müssen das Wohlergehen der Opfer in den Mittelpunkt stellen, die weder für Verbrechen, zu denen sie gezwungen wurden, noch für das Fehlen notwendiger Einwanderungsdokumente bestraft werden dürfen.

Ein **opferzentrierter** Ansatz bedeutet, auf die einzelnen Frauen und die mit ihnen arbeitenden Fachleute zu hören. Es ist wichtig zu verstehen, dass Frauen teilweise aufgrund von Rasse, Armut, Konflikten, Klasse, Bildungsdefiziten, mangelnder

familiärer Unterstützung oder anderer Diskriminierungsfaktoren anfälliger sind als andere. Die Opfer sind oft schwanger oder haben betreuungsbedürftige Kinder.

Mehrere TeilnehmerInnen bekräftigten die Auffassung, dass Prostitution den größten Anreiz für MenschenhändlerInnen darstellt und gleichzeitig die Menschenwürde der Frauen zerstört, diese zu Objekten degradiert und sie in den Dienst der Männer stellt. Sie betonten insofern, dass Menschenhandel nicht von Prostitution zu trennen sei. Obwohl diesbezüglich kein Konsens bestand, wurde vielfach die Forderung unterstützt, den Kauf von Sex zu kriminalisieren. Es sei der wirksamste Weg, die **Nachfrage zu verringern** und Menschenhandel einzudämmen.

In den EU-Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche **Prostitutionsgesetze**, vom generellen Verbot des Kaufs von Sex bis hin zur legalisierten Prostitution in angemeldeten Bordellen. Teilweise ist Prostitution zwar nicht legal, wird aber innerhalb bestimmter Grenzen toleriert. Sexuelle Ausbeutung von Kindern und Menschenhandel sind Straftaten (siehe Länderberichte). Eine häufige Frage lautete, wie sich die Nachfrage reduzieren lässt, solange der Sexhandel legal ist. Die Legalisierung erleichtere es Kriminellen, Menschenhandelsopfer in bestehende Clubs und Netzwerke einzuschleusen, und leiste der „Normalisierung“ von sexueller Ausbeutung Vorschub.

Die TeilnehmerInnen hoben die Rolle der **Zuhälterei** hervor. In mehreren Ländern ist Prostitution gestattet, während Zuhälterei und das Bestreiten des Lebensunterhalts mit Einkünften aus dem Verkauf von Sex unter Strafe stehen. ZuhälterInnen und VermittlerInnen wenden verschiedene Methoden an, um Frauen im Sexhandel festzuhalten, etwa falsche Versprechungen auf Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen im Zielland, körperliche Gewalt und Drohungen gegen Angehörige im Herkunftsland. „Schuldnechtschaft“ ist eine weitere Technik: Die Frauen werden zur Arbeit angehalten, bis die Reisekosten nach Europa, die Unterbringung, Gesundheitschecks, Dokumente oder andere Dienstleistungen, die sie in Anspruch nehmen müssen, abbezahlt sind. Migrationsbeschränkungen verleiten potenzielle Opfer dazu, Risiken einzugehen, um nach Europa zu gelangen, und erschweren die Situation der Betroffenen: ZuhälterInnen haben leichtes Spiel, gehandelte Frauen zu bedrohen und sie ggf. „auszusondern“ und als illegal Eingereiste abschieben zu lassen.

Es gab Bedenken, dass neuartige Clubs im Rahmen von Disconächten und Veranstaltungen, die speziell auf ein **jüngeres männliches Publikum** zugeschnitten sind (z. B. Junggesellenabende), mehr Männer zum Kauf von Sex verleiten. Werbung und Pornografie stiften eine neue Nachfrage und verbreiten auch die Vorstellung, dass der Kauf von Sex eine akzeptable Aktivität für junge Männer sei. Pornografie wurde als „Vorzimmer“ der Prostitution bezeichnet. Sie beute Frauen und Kinder sexuell aus und erhöhe gleichzeitig die Nachfrage nach missbräuchlichen Formen sexueller Aktivitäten. Dass einschlägige Angebote im Internet zunehmend für junge Menschen verfügbar sind, wurde mit Sorge festgestellt. Stereotype Bilder verfestigen den allgemeinen Eindruck, dass Frauen

für Sex zur Verfügung stehen. In Spanien steht der Besitz von Gewaltpornos unter Strafe; Länder, in denen diese produziert werden, bleiben jedoch unerreichbar.

Es wurde die Notwendigkeit betont, das **Bewusstsein** für den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zu schärfen. Letztendlich greifen Bildung und Kultur besser als Verbote, weshalb es gilt, ein neues Männlichkeitsbild zu fördern.

Die TeilnehmerInnen gingen auf **weitere Phänomene im Zusammenhang mit dem Menschenhandel** ein, darunter Organhandel, erzwungene Betteltätigkeit und sonstige Zwangsarbeit. Auch Scheinehen wurden genannt, am Beispiel junger Roma-Frauen in der Slowakei, die zur Heirat mit Männern aus Drittländern gezwungen werden. Visumbefreiungen erleichtern den „Import“ von Frauen bspw. aus der Ukraine.

Die **Querverbindungen zwischen Menschenhandel und Migration** wurden aufgezeigt. Die Identifizierung der Opfer wird in diesem Zusammenhang schwieriger. Es gibt jedoch Organisationen wie Médecins du Monde, die Indikatoren für Ausbeutung zusammengestellt haben. Einwanderungskontrollen dürfen keinen Vorrang vor den Menschenrechten haben.

Die Gefahr, **erneut Opfer von Menschenhandel** zu werden, wurde als gravierendes Problem angesprochen. Die TeilnehmerInnen äußerten ihre Frustration darüber, dass Frauen, denen bei der Flucht aus sexueller Ausbeutung geholfen werden konnte, nach der Rückkehr in die „Heimat“ schutzlos bleiben. Wenn es legale Einwanderungsrouten gäbe, würde der Menschenhandel zurückgehen. Es wurde u. a. die Empfehlung ausgesprochen, Opfern und ihren Familien Mikrofinanzierungen sowie den Umzug in ein Land ihrer Wahl anzubieten. Das IOM betreibt ein Programm zur freiwilligen Rückkehr. Frauen sollten jedoch nicht in Länder zurückgeschickt werden, in denen sie wahrscheinlich mit gesellschaftlicher Ächtung und häuslicher Gewalt konfrontiert sind.

Zahlreiche Fragen konzentrierten sich auf die **Identifizierung** der Opfer. In Spanien findet in einschlägigen Clubs und an Arbeitsplätzen eine proaktive Identifizierung durch Polizei, Arbeitsaufsichtsbehörden usw. statt. Ein Viertel der Opfer wird bei Verwaltungskontrollen entdeckt. Es ist sehr wichtig, beim Informationsaustausch eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten. Portugals Grenzschutzbehörden umfassen eigene Fachkräfte, aber es sollten auch NROen anwesend sein, um sicherzustellen, dass weibliche Opfer von Menschenhandel bei der Einreise als solche identifiziert und nicht als illegale Migrantinnen zurückgewiesen werden. Es sollte auch möglich sein, Opfer online zu ermitteln: Wenn Männer Zugang zu diesen Diensten haben, muss dies auch für die Polizei der Fall sein.

In Spanien müssen sich Opfer keiner offiziellen Identifizierung unterziehen, um Hilfe zu bekommen. Sobald die Polizei einen Verdacht auf Menschenhandel hat, wird eine spezialisierte NRO hinzugezogen. Allerdings kommen die Maßnahmen landesweit nicht immer einheitlich zur Anwendung. Die Einbindung von NROen in allen Phasen ist sehr wichtig. Eine schwedische NRO-Plattform, die 20

verschiedene Organisationen vereint, welche spezialisierte Dienstleistungen anbieten, wurde als bewährtes Beispiel genannt. Fachübergreifende Zusammenarbeit bedeutet, alle Dienstleistungsorgane von Gesundheit über Kinderbetreuung bis zu Wohnen, Soziales usw. zusammenzubringen und zu beraten.

Opferschutz war ein großes Anliegen. Der Grundsatz des Schutzes vor Strafverfolgung wird missachtet. Opfer dürfen nicht kriminalisiert werden, die Mitgliedstaaten wenden allerdings unterschiedliche Verfahren an. So findet beispielsweise in Schweden, Malta, Irland, Griechenland, Slowenien und Dänemark keine Strafverfolgung von Opfern des Menschenhandels statt. Problematisch wird es dann, wenn ein Opfer nicht mit Polizei und Behörden kooperiert und nicht offiziell identifiziert wird. In solchen Fällen kann es aufgrund der Einwanderungsbestimmungen zu Abschiebungen kommen. Einige andere Mitgliedstaaten haben keine Gesetze zur Strafverfolgung (Portugal, Polen). In Malta und Griechenland können Frauen, die in Bordelle verschleppt wurden, nach wie vor beschuldigt werden, illegale Einkünfte zu beziehen. Die Anklage wird ausgesetzt, wenn ein Strafverfahren wegen Menschenhandels eingeleitet wird, im Falle eines Freispruchs besteht jedoch die Gefahr, dass stattdessen die Opfer belangt werden. Weitere Vorbedingungen für Unterstützung und Schutz können auferlegt werden, z. B. der Ausstieg aus dem Sexgeschäft. Es herrschte Konsens darüber, dass derartige Auflagen abgeschafft und die Unterstützung von der Strafverfolgung entkoppelt werden sollte. Die Opfer müssen kostenlose Rechtshilfe erhalten.

Entschädigungen spielen eine sehr wichtige Rolle. Viele Opfer handeln im Streben nach einem besseren Leben, weshalb finanzielle Aspekte nicht unterschätzt werden sollten. Wenn ZuhälterInnen oder MenschenhändlerInnen keine Ressourcen haben – bzw. diese nicht auffindbar sind –, gehen die Opfer häufig leer aus. In manchen Ländern ist die Entschädigung wiederum so niedrig, dass ein entsprechender Antrag sich nicht lohnt. In Spanien liegt die durchschnittliche Entschädigung bei rund 150 €. Das polnische Recht erlaubt keine Beschlagnahmung von Gütern Krimineller. In Schweden, Dänemark und Slowenien müssen alle verurteilten StraftäterInnen in einen Opferfonds einzahlen. In Schweden gibt es zudem eine spezielle Behörde, die für diese Zahlungen zuständig ist. Der Erhalt einer Entschädigung ist eine große Herausforderung, aber wichtig für die Opfer, um ein neues Leben zu beginnen.

Die Opfer können auch als Zeuginnen geschützt oder entschädigt werden. Die geringe Anzahl von Verurteilungen ist jedoch ein weit verbreitetes Problem, ebenso wie die Dauer der Gerichtsverfahren (in einigen Ländern bis zu 14 Jahre). Während dieser Zeit ist es den Opfern in einigen Ländern nicht möglich, zu reisen oder Leistungen zu beziehen. Es gibt Schwierigkeiten beim Zugang zu Entschädigungen, insbesondere für Opfer von Menschenhandel im Prostitutionsbereich.

Es gibt Untersuchungen, die nachweisen, dass die **persönliche Einstellung der RichterInnen den Prozessausgang beeinflusst**. Kulturelle Unterschiede sind mitunter erheblich. RichterInnen stehen teilweise immer noch unter dem Einfluss patriarchalischer und stereotyper Denkweisen, was Frauen anbelangt. Bei Gericht,

Polizei, Staatsanwaltschaften und Arbeitsaufsichtsbehörden braucht es spezifische Schulungen, wie sie auch im Übereinkommen von Istanbul und in der EU-Richtlinie vorgesehen sind. Doch halten sich viele Mitglieder der Justiz für unfehlbar und allwissend. Unabhängige NROen sind am besten geeignet, Kurse anzubieten, da sie mit den Bedürfnissen der Opfer vertraut sind. In Polen werden die RichterInnen ermutigt, KollegInnen auf Vertrauensbasis zu beraten („Peer Education“).

Ein besseres **Forschungs- und Datenmaterial** aus einer Reihe von Quellen, u. a. NROen, ist unverzichtbar. Die TeilnehmerInnen wiesen auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit Online-Technologien und mit der Überwachung und Kontrolle sozialer Medien hin. Spaniens Polizei verfügt über eine Spezialeinheit, die sich mit Online-Kriminalität wie der Anwerbung über soziale Netzwerke befasst.

Die **bereichsübergreifende Zusammenarbeit** ist von entscheidender Bedeutung. In Schweden gibt es beispielsweise regionale Koordinationsstellen zur Bekämpfung von Prostitution und Menschenhandel, die mit Gemeinden und Unterstützungseinrichtungen zusammenarbeiten.

Eine **bessere grenzüberschreitende Zusammenarbeit** und ein optimierter Erfahrungsaustausch sind erforderlich, wobei Prävention oberste Priorität hat. Es muss mehr unternommen werden, um die Herkunftsländer zu unterstützen, damit Frauen nicht gezwungen sind, vor Armut und Krieg zu fliehen. Es ist wichtig, die Faktoren zu verstehen, die das Risiko von Frauenhandel erhöhen. Menschenhandel ist ein globales Phänomen, und die Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern ist von entscheidender Bedeutung.

5. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lassen sich die folgenden zentralen Botschaften und politischen Prioritäten aus den Diskussionen ableiten:

- Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen **geschlechtsspezifisch** angelegt sein, da Frauen und Mädchen die Mehrheit der Opfer ausmachen.
- Es bedarf eines **opferzentrierten Ansatzes**, der miteinander verzweigte Gefährdungsmerkmale (z. B. Ungleichheitsfaktoren wie Rasse, sexuelle Orientierung und Alter) berücksichtigt. Dazu gehört auch, den Opfern und denjenigen, die mit ihnen arbeiten, Gehör zu schenken. Das Hauptaugenmerk muss dem Wohlergehen der Opfer gelten.
- Es braucht eine **Politik mit ganzheitlicher Ausrichtung** (kurz-, mittel- und langfristig), und es ist notwendig, die erweiterten Bedürfnisse der Opfer (z. B. auch ihrer Kinder) zu berücksichtigen.
- **Eine angemessene Entschädigung für die Opfer** des Menschenhandels ist überaus wichtig, damit sie ein neues Leben beginnen zu können.

- **Weitere Forschungen und Daten** zum Menschenhandel und zu seiner geschlechtsspezifischen Dimension aus einer Reihe von Quellen (u. a. NROen) sind erforderlich.
- Es ist von entscheidender Bedeutung, die **Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen/Ämtern auf allen Ebenen** sowie relevanten NROen und anderen Interessengruppen zu verstärken. Die Einrichtung nationaler Berichterstattungsorgane könnte diesen Prozess begünstigen.
- Es ist wichtig, das **Bewusstsein** für den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in der Öffentlichkeit, bei potenziellen Käufern von Sex sowie bei Strafverfolgungsbehörden zu schärfen. Darüber hinaus ist gezielte Aufklärung unerlässlich, um gegen stereotype Frauenbilder anzugehen und neue Männlichkeitsideale zu fördern.
- Es braucht **fachspezifische Kurse** für RichterInnen, Polizei und Staatsanwaltschaft, damit Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung angemessen behandelt werden. Diese könnten z. B. von unabhängigen NROen oder „Peer Educators“ durchgeführt werden.
- Die **internationale Zusammenarbeit** zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern – seien es Mitgliedstaaten oder Drittländer – bei der Prävention, Identifizierung und Dienstleistungsversorgung muss verstärkt werden.