

Umfassendes Diskussionspapier der AG 5 der CEDAW-Allianz zu den Themen "Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel und Prostitution" zur Erstellung des CEDAW-Alternativberichts

(Stand: August/Dezember 2016)

Mitwirkende: Agisra e.v. (Jae-Soon Joo-Schauen), Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen – ASF (Dr. Agnes Allroggen-Bedel), Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe // Frauen gegen Gewalt e.V. (Katja Grieger), Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. (Sarah Schwarze und Naile Tanis), Deutscher Frauenrat e.V. (Dr. Anja Nordmann), DGB / Gewerkschaft der Polizei (Annette Terweide), Deutscher Juristinnenbund e.V. (Dr. Ulrike Lembke und Leonie Steinl), Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband e.V. (Johanna Thie), Feministisches Institut (Rhoda Tretow), Frauenhauskoordination e.V. (Heike Herold), Frauenpolitischer Runder Tisch Magdeburg (Editha Beier), Intersexuelle Menschen e.V., Bundesverband (Lucie G. Veith), JUMEN (Adriana Kessler), LSVD-Bundesverband (Henny Engels), MRMA – Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession (Anja Eichhorn), Weibernetz e.V. (Brigitte Faber), Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser – ZIF (Stefanie Föhring und Eva Risse).

Sprecherin: Dr. Ulrike Lembke (djb). *Koordination:* Adriana Kessler (JUMEN).

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Empfehlungen 41, 42, 45, 46: Gewalt gegen Frauen Art. 1, 2, 3, 6 CEDAW

- 1.1 Gewalt in sozialen Nahbeziehungen; häusliche Gewalt
- 1.2 Tötungsdelikte in sozialen Nahbeziehungen; sog. Ehrenmorde
- 1.3 Sexualisierte Gewalt
- 1.4 Maßnahmen gegen Zwangsverheiratung
- 1.5 Gewalt im Bereich sexueller und reproduktiver Rechte: FGC/FGM; Sterilisation
- 1.6 Homo- und transphobe Gewalt
- 1.7 Besonders vulnerable Gruppen: Migrantinnen, geflüchtete Frauen, Frauen mit Behinderungen, arme und sozial benachteiligte Frauen
- 1.8 Geschlechtsspezifische Statistiken

Teil 2: Empfehlungen 43 und 44: Unterbringung und Hilfe für Frauen in Not Art. 1, 2, 3, 6 CEDAW

- 2.1 Frauenhäuser: Hürde Platzmangel
- 2.2 Frauenhäuser: Hürde Einzelfallfinanzierung
- 2.3 Gesamtes Unterstützungssystem: Hürde fehlende Barrierefreiheit
- 2.4 Gesamtes Unterstützungssystem: Hürde mangelnde räumliche und personelle Ausstattung
- 2.5 Mangel an personellen Ressourcen
- 2.6 Fehlende Angebote für gewaltbetroffene Mädchen und Jungen
- 2.7 Fehlende Ressourcen für Sprachmittlung
- 2.8 Mangelhafte Finanzierung der Unterstützungsangebote
- 2.9 Unterbringung von queeren Geflüchteten – besonders Gewaltschutz
- 2.10 Hilfetelefon

Teil 3: Empfehlungen 47 und 48: Menschenhandel Art. 6 CEDAW

- 3.1 Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und weitere Formen
- 3.2 Weitere Ausbeutungsformen
- 3.3 Fehlende Gesamtstrategie gegen alle Formen des Menschenhandels
- 3.4 Menschenhandel und Datenschutz
- 3.5 Durchsetzung der Rechte der Betroffenen von Menschenhandel sichern – Aufenthaltsrechte für Betroffene von Menschenhandel gewährleisten

Teil 4: Empfehlungen 49 und 50: Ausbeutung von Prostitution Art. 6 CEDAW

- 4.1 Sexualisierte Gewalt
- 4.2 Das Prostituiertenschutzgesetz
- 4.3 Beratung und Umstieg

Diskussionspapier der AG 5 der CEDAW-Allianz

Ein Leben frei von Gewalt ist die Basis für den Genuss aller anderen Menschenrechte und Freiheiten. Geschlechtsbezogene Gewalt ist Gewalt, die sich gegen Frauen richtet, weil sie Frauen sind, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft. In seiner Allgemeinen Empfehlung No. 19 hat der CEDAW-Ausschuss festgestellt, dass geschlechtsbezogene Gewalt eine Form der Geschlechtsdiskriminierung darstellt, welche Frauen daran hindert, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten in Anspruch zu nehmen, und dass diese Diskriminierung mit allen geeigneten Mitteln zu bekämpfen ist.¹ Der Staatenbericht der Bundesregierung befasst sich mit Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen sowie Menschenhandel und mit notwendigen Hilfestrukturen, lässt dabei aber auch wichtige Fragen außer Acht. Trotz einiger beachtlicher Erfolge bei der Bekämpfung von Diskriminierung und geschlechtsspezifischer Gewalt besteht weiterhin (teils dringender) Handlungsbedarf in den im Folgenden aufgeführten Bereichen.

Teil 1: Empfehlungen 41, 42, 45, 46: Gewalt gegen Frauen Art. 1, 2, 3, 6 CEDAW

1.1 Gewalt in sozialen Nahbeziehungen; häusliche Gewalt

35% der Frauen in Deutschland haben seit dem 15. Lebensjahr körperliche und/oder sexualisierte Gewalt erfahren – meist durch den eigenen Partner (22%).² Im Jahr 2014 wurden in Deutschland 160 Frauen von ihren Ehemännern, Partnern oder Ex-Partnern getötet³ (2013: 138 Frauen; 2012: 106 Frauen). Der Schutz von Frauen gegen Partnergewalt ist lückenhaft und wenig wirksam, für besonders vulnerable bzw. stark diskriminierte Gruppen (Frauen mit Kindern, für Frauen mit Behinderungen und für Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus) nahezu inexistent.⁴ Insgesamt gelingt der Schutz durch Polizeibehörden je nach Bundesland oder Region sehr unterschiedlich; vorhandene Schutzmöglichkeiten werden oft nicht konsequent angewendet. Es fehlt an flächendeckenden Gefährdungseinschätzungen. Die Erfahrung zeigt, dass gegen besonders gefährliche Täter weder polizeiliche Anordnungen noch Schutzanordnungen (nach dem Gewaltschutzgesetz) wirksam sind. Präventive Maßnahmen gegen sog. häusliche Gewalt fehlen weitgehend, es gibt nur ganz vereinzelt lokale Projekte.

Es ist zu begrüßen, dass staatliche Behörden (Familiengericht, Jugendamt und Polizei) häusliche Gewalt häufiger als Kindeswohlgefährdung bewerten und der Kinderschutz verbessert wurde. Die Gerichte müssen eine am Kindeswohl orientierte Entscheidung treffen⁵ und gemäß der Amtsermittlungspflicht (§ 26 FamFG) alle ihre Möglichkeiten ausschöpfen, um die entscheidenden Tatsachen zu ermitteln. Die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen jedoch, dass die schädlichen Folgen des Miterlebens von häuslicher Gewalt für Kinder und die möglichen Auswirkungen eines Umgangsrechts des gewalttätigen Elternteils auf das Kind und die betroffene Frau weder ausreichend bekannt sind noch angemessen berücksichtigt werden.⁶ Anhaltspunkten von Gewalt wird kaum jemals nachgegangen, wenn die Frau nicht von sich aus über ihre Gewalterfahrung spricht. Praxiserfahrungen belegen, dass die Sicherheit des Kindes und der Frau nicht als vordringliches Kriterium bei der Kindeswohlprüfung dient, sondern sehr häufig das Umgangsrecht des gewalttätigen Vaters Vorrang genießt.

¹ CEDAW, General Recommendation No. 19: Violence against women, 1992, A/47/38.

² Studie der Europäischen Menschenrechtsagentur (2014), http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_de.pdf, (14.12.2016).

³ Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 2014; Tabelle 921:

<http://www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2014/2014Standardtabellen/pks2014StandardtabellenOferUebersicht.html>, (14.12.2016).

⁴ Siehe dazu auch die Ausführungen unter 1.7 und 2.2 bis 2.7.

⁵ Bundesgerichtshof vom 26.10.2011, XII ZB 247/11, Rn. 30.

⁶ Grundlegend Eichhorn, Anja (2017): "Häusliche Gewalt und Umgang als Menschenrechtsverletzung gegen Frauen", in: Soziale Arbeit 3, S. 96ff.

Unbegleiteter Umgang im Kontext von Partnergewalt bedeutet eine weitere Gefährdung von Frauen und Kindern. Zwar gibt es die Möglichkeit, begleitete Umgänge anzuordnen, doch kommt es dabei oft zu weiteren Gefährdungen. Nicht selten benutzt der Vater den Umgangsanspruch, um den Kontakt zur Mutter wiederherzustellen. Die aus vorheriger Partnerschaftsgewalt resultierenden Machtstrukturen werden reaktualisiert und Umgänge finden in der bekannten Atmosphäre der Gewalt statt. Die deutsche Praxis ist damit nicht konventionskonform. Wie der CEDAW-Ausschuss im Fall González Carreño vs. Spain⁷ betonte, ist bei Entscheidungen zum Umgangsrecht die Situation der Frau im Kontext häuslicher Gewalt ausreichend zu berücksichtigen und der Umgang mit dem Kind im Kontext spezifischer Gewalt- und Beziehungsmuster zu bewerten.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes zur Prävention von und zum Schutz vor Gewalt in sozialen Nahbeziehungen sowie für flächendeckende und systematische Gefährdungseinschätzungen zu realisieren;*
- *den Vorrang von Gewaltschutzsachen vor anderen Entscheidungen und eine bessere Verschränkung von Frauen- und Kinderschutzkonzepten entlang der beiden UN-Konventionen sicherzustellen;*
- *zu veranlassen, dass Partnergewalt in Sorge- und Umgangsverfahren angemessen berücksichtigt und geeignete Schutzmaßnahmen für Frauen und Kinder ergriffen werden, u.a. auch durch unverzüglichen Umgangausschluss gegenüber dem gewalttätigen Vater.*

1.2 Tötungsdelikte in sozialen Nahbeziehungen; sog. Ehrenmorde

Der Ausschuss forderte Deutschland auf, insbesondere Gewalt gegen Frauen, die zu Tötungsdelikten führt, zu untersuchen und zu analysieren sowie effektive Präventions- und Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Sog. Ehrenmorde werden schon länger erforscht und von den Gerichten als Morde grundsätzlich mit lebenslanger Freiheitsstrafe geahndet.⁸ Sie werden damit deutlich härter bestraft als andere Tötungsdelikte in Nahbeziehungen. Trennungstötungen als deren häufigste Form werden teils als minder schwerer Fall des Totschlags mit sehr milden Strafen bedacht, weil das Gericht die Motivlage des verlassenen Ex-Partners als nachvollziehbar und strafmildernd wertet.⁹

Derzeit ist keinerlei Konzept der Bundesregierung erkennbar, um Trennungstötungen und sog. Mitnahmesuizide (Tötung der gesamten Familie durch den Partner/Vater) zu verhindern. Zudem fehlen effektive Schutzmaßnahmen für die späteren Opfer, obwohl diese oftmals wegen sexualisierter oder häuslicher Gewalt staatliche Behörden kontaktiert hatten.¹⁰ Dies weist auf eine grundsätzliche Vernachlässigung der Ursachen, Erscheinungsformen und Auswirkungen geschlechtsspezifischer Gewalt bei Entscheidungen durch öffentliche Stellen. Ferner fehlen Analysen zu den Ursachen von Tötungsdelikten in sozialen Nahbeziehungen sowie umfassende Präventions- und frühzeitige Interventionskonzepte, aber auch flächendeckende und systematische Gefährdungseinschätzungen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

⁷ CEDAW (2014): Communication No. 47/2012, 18 July 2014, CEDAW/C/58/D/47/2012.

⁸ Oberwittler, Dietrich & Julia Kasselt (2011): „Ehrenmorde in Deutschland 1996 bis 2005“; Cakir-Ceylan, Esma (2011): „Gewalt im Namen der Ehre“; Grünewald, Annette (2010): „Tötungen aus Gründen der Ehre“, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, S. 1ff.

⁹ Foljanty, Lena & Ulrike Lembke (2014): „Die Konstruktion des „Anderen“ in der Ehrenmord-Rechtsprechung“, in: Kritische Justiz, S. 298ff.

¹⁰ Lembke, Ulrike (2009): „Das Recht des Stärkeren: Zur schwierigen dogmatischen Beziehung von Heimtückemord, Trennungstötung und Gewaltschutzgesetz“, in: Neue Kriminalpolitik 3, S. 109ff.

- *Maßnahmen zur Prävention von Tötungsdelikten gegen Frauen und zielgruppenspezifische Aufklärung zu initiieren und finanzieren, um insbesondere Fehlvorstellungen von Gewalt gegen Frauen als „Familiendrama“ o.ä. in Bevölkerung wie bei Behörden vorzubeugen;*
- *effektive Schutzmaßnahmen für potenzielle Opfer von Tötungsdelikten in Nahbeziehungen wie sichere Unterbringung und Zeug*innenschutzprogramme zu garantieren;*
- *gesetzliche Änderungen zu prüfen, wonach die Tötung der (Ex-)Partnerin auf Grund ihrer Trennung oder Trennungsabsicht strafrechtlich als besonders verwerflich zu bewerten ist.*

1.3 Sexualisierte Gewalt

Am 7. Juli 2016 beschloss der Bundestag eine grundlegende Reform des deutschen Sexualstrafrechts, welche im November 2016 in Kraft trat.¹¹ Kern der Reform war die Einführung eines Grundtatbestandes, welcher sexuelle Handlungen gegen den erkennbaren Willen einer anderen Person ohne weitere Voraussetzungen unter Strafe stellt. Auch sexuelle Belästigung durch unerwünschte Berührungen wurde strafbar. Die Reform war zur Umsetzung der sog. Istanbul-Konvention¹² notwendig geworden. Zudem standen Gesetzgebung und Rechtspraxis zuvor nicht im Einklang mit den Anforderungen, die sich aus der UN-Frauenrechtskonvention ergeben.

Der rechtliche Schutz der sexuellen Selbstbestimmung war ausgesprochen lückenhaft. Recht gegen sexuelle Belästigung galt nur am Arbeitsplatz, nicht beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen oder im öffentlichen Raum. Die Behauptung der Bundesregierung, sexuelle Übergriffe in der Öffentlichkeit seien als Beleidigung strafrechtlich verfolgbar gewesen,¹³ war und ist unzutreffend. Eine Verurteilung wegen Beleidigung setzt eine Ehrverletzung voraus, die bei einer (auch schweren) sexuellen Belästigung nicht per se gegeben ist; dies zeigte auch die überaus uneinheitliche Rechtsprechung.¹⁴ Ferner wird durch einen sexuellen Übergriff nicht die (Geschlechts-)Ehre der Betroffenen, sondern ihre sexuelle Selbstbestimmung verletzt.¹⁵

Die sexuelle Selbstbestimmung hatte jedoch im deutschen Recht eine Sonderstellung, da sie im Gegensatz zu anderen Rechtsgütern nur unter sehr engen Voraussetzungen strafrechtlich geschützt war. Zwar war das Sexualstrafrecht 1997 grundlegend reformiert und neben Gewaltanwendung und der Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben auch der Tatbestand der sexuellen Nötigung oder Vergewaltigung durch das Ausnutzen einer schutzlosen Lage eingeführt worden. Zum einen sollte damit der Schutz geistig und körperlich behinderter Menschen verbessert werden.¹⁶ Dies gelang kaum, da weiterhin nicht der Tatbestand der schutzlosen Lage, sondern ein Sondertatbestand des Missbrauchs widerstandsunfähiger Personen angewendet wurde, und Täter konnten damit rechnen, stets nur das Mindeststrafmaß zu erhalten, auch wenn sie die Tat lange geplant hatten. Dieser

¹¹ Der offizielle Text des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung vom 4. November 2016 ist abrufbar unter <https://www.bmjb.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/SchutzSexuelleSelbstbestimmung.html>.

¹² Artikel 36 der Istanbul-Konvention verlangt die Einführung eines Straftatbestandes, der jegliche nicht einverständliche sexuelle Handlung erfasst. Geregelt werden darf lediglich, dass in bestimmten Fällen ein (scheinbares) faktisches Einverständnis rechtlich als fehlendes Einverständnis gewertet wird, weil die Mindestbedingungen anerkennender Willensbildung nicht vorliegen (Minderjährige, Bewusstlose, Gefangene etc).

¹³ Bundesregierung (2015): „Kombinierter siebter und achter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)“, Empfehlungen 17 und 18: Gleichbehandlungsgesetze Art. 2, 11 CEDAW, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_7_8_2015_de.pdf (14.12.2016).

¹⁴ Auch der in der Praxis führende Strafrechtskommentar, welcher von einem Vorsitzenden Richter des Bundesgerichtshofs verfasst wird, äußert sich sehr einschränkend zur Möglichkeit einer Strafbarkeit tätlicher sexueller Belästigung als Beleidigung.

¹⁵ Umfassend zur Rechtslage bei sexueller Belästigung vor der Reform: Lembke, Ulrike (2016): „Sexuelle Belästigung im öffentlichen Raum – Rechtslage und Reformbedarf“, www.legal-gender-studies.de/sexuelle-uebergriffe-im-oeffentlichen-raum-rechtslage-und-reformbedarf; Lembke, Ulrike (2014), „Sexuelle Belästigung: Recht und Rechtsprechung“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 8, S. 35ff.

¹⁶ BT-Drs. 13/7663.

Sondertatbestand ist nun gestrichen. Das neue Sexualstrafrecht sieht eine angemessene Strafe für sexualisierte Gewalt gegen Personen mit Behinderung vor.

Zum anderen sollten durch die Reform von 1997 Konstellationen erfasst werden, in denen Opfer vor Schrecken starr oder aus Angst vor Anwendung von Gewalt durch den Täter dessen sexuelle Handlungen über sich ergehen lassen oder dem Täter hilflos ausgeliefert sind.¹⁷ In der Folge ließ die höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland diesen Straftatbestand praktisch völlig ins Leere laufen.¹⁸ Selbst bei schwerwiegenden sexuellen Übergriffen forderten Gerichte über die gesetzlichen Vorgaben hinaus regelmäßig erhebliche physische Gewalt und bestimmtes, oft unzumutbares Opferverhalten, insbesondere Widerstand. Viele Strafverfahren wegen Sexualdelikten wurden deshalb schon im Vorfeld einer Gerichtsverhandlung eingestellt.¹⁹ Der CEDAW-Ausschuss hat aber immer wieder zu Recht betont, dass keine Rechtspraxis jemals das Einverständnis der Frau zu unerwünschten sexuellen Interaktionen unterstellen darf, nur weil sie keinen physischen Widerstand leistet, und dass zentrales Merkmal einer Vergewaltigung fehlendes Einverständnis ist.²⁰

Das neue Sexualstrafrecht schafft einen Grundtatbestand, wonach sexuelle Handlungen gegen den erkennbaren Willen einer anderen Person ohne weitere Voraussetzungen strafbar sind. Das Ausnutzen einer schutzlosen Lage, Drohung, Überraschung, gemeinschaftliches Handeln, Gewalt oder Waffengebrauch führen jeweils zu Strafschärfungen. Der Paradigmenwechsel zum fehlenden Einverständnis als zentralem Element des Sexualstrafrechts setzt die Anforderungen der sog. Istanbul-Konvention um, garantiert dem Recht auf sexuelle Selbstbestimmung endlich gleichwertigen Schutz wie anderen wesentlichen Rechtsgütern und schafft die Voraussetzungen für das Entstehen einer CEDAW-konformen Rechtspraxis.

Sehr befremdlich ist allerdings die mit diesem Paradigmenwechsel verbundene Verschärfung der Regelungen zu Ausweisung und Abschiebung, welche den (unzutreffenden) Eindruck erwecken, die Ausübung sexualisierter Gewalt sei auf eine bestimmte Tätergruppe beschränkt.²¹ Auch ist abzusehen, dass der zusätzliche eingeführte Straftatbestand des Übergriffs aus einer Gruppe (§ 184j Strafgesetzbuch) wegen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot nicht lange Bestand haben wird. Anlass zu erheblicher Besorgnis mit Blick auf die Rezeption der neuen Gesetzeslage geben überdies Stellungnahmen aus den juristischen Berufen während des Gesetzgebungsprozesses. So äußerte der Deutsche Richterbund in seiner Stellungnahme zum notwendigen Paradigmenwechsel im Sexualstrafrecht äußerst befremdliche Vorstellungen über sexuelle Interaktionen, zu denen ein Sexualpartner die andere erst „überreden muss“ und zwar nicht durch Argumente, sondern einfach durch Vornahme der sexuellen Handlung selbst, was der Richterbund überdies als „Verführung“

¹⁷ BT-Drs. 13/7324.

¹⁸ Dazu Ulrike Lembke (2014): „Vergebliche Gesetzgebung. Die Reform des Sexualstrafrechts 1997/98 als Jahrhundertprojekt und ihr Scheitern in und an der sog. Rechtswirklichkeit“, Zeitschrift für Rechtssoziologie 34, S. 253ff.

¹⁹ Siehe die Fallanalyse des Bundesverbandes Frauennotrufe und Frauenberatungsstellen (bff) (2014): „Was Ihnen widerfahren ist, ist in Deutschland nicht strafbar“, Berlin, www.frauen-gegen-gewalt.de/fallanalyse-zu-schutzluecken-im-sexualstrafrecht.html (14.12.2016).

²⁰ CEDAW (2010): Communication No. 18/2008, 16 July 2010, CEDAW/C/46/D/18/2008: *“The Committee stresses that there should be no assumption in law or in practice that a woman gives her consent because she has not physically resisted the unwanted sexual conduct, regardless of whether the perpetrator threatened to use or used physical violence. [...] States parties should ensure that laws against family violence and abuse, rape, sexual assault and other gender-based violence give adequate protection to all women, and respect their integrity and dignity. Through its consideration of States parties’ reports, the Committee has clarified time and again that rape constitutes a violation of women’s right to personal security and bodily integrity, and that its essential element was lack of consent.”*

²¹ Hierbei handelt es sich nicht um eine zwingende Folge der Änderung von § 177 Strafgesetzbuch, sondern eine eigenständige Verschärfung. Die Vorstellung vom „fremden“ Täter ist überdies kontraproduktiv, da die überwältigende Zahl sexueller Übergriffe von Ehemännern, (Ex-)Partnern, Verwandten, Freunden oder Bekannten ausgeht.

einordnet.²² Solche Einlassungen zeigen, dass dringender Fortbildungsbedarf besteht, soll der legislative Paradigmenwechsel auch in der Rechtsprechung und Rechtswirklichkeit ankommen.

Weiterhin ist auch die Versorgung der Betroffenen unzureichend und lückenhaft. Bei Polizei und Justiz sind nicht hinreichend geschulte Fachkräfte bezüglich sexualisierter Gewalt und Traumatisierung vorhanden. Zudem ist eine ausreichende medizinische Akutversorgung inklusive Sicherung von Spuren nicht flächendeckend gewährleistet. Oft sollen sich Betroffene sofort für eine Anzeige entscheiden. Verfahrens unabhängige Spurensicherung mit gerichtsfester Dokumentation über mehrere Jahre existiert nur punktuell als Modellprojekt.

Für Kinder und Jugendliche wird ab 2017 ein Rechtsanspruch auf kostenlose Psychosoziale Prozessbegleitung eingeführt, also eine intensive Unterstützung von Opferzeug*innen mit dem Ziel, eine sekundäre Viktimisierung durch Strafverfahren zu verhindern. Für Erwachsene ist ein solcher Rechtsanspruch nicht vorgesehen, die Bewilligung steht im Ermessen des Gerichts. Erfahrungen mit der Beiordnung einer Nebenklagevertretung unter Bewilligung von Prozesskostenhilfe haben gezeigt, dass ein solcher Ermessensspielraum eher selten zu Gunsten der Betroffenen angewendet wird.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um ggf. fortbestehende konventionswidrige Rechtspraktiken zu unterbinden, insbes. durch verpflichtende Schulungen für Justiz und Polizei;*
- *Schutz, Beratung und Unterstützung von Betroffenen sexualisierter Gewalt flächendeckend sicherzustellen;*
- *unabhängig vom Alter für alle Betroffenen sexualisierter Gewalt einen Rechtsanspruch auf kostenlose Psychosoziale Prozessbegleitung einzuführen;*
- *flächendeckend den Zugang zu medizinischer Akutversorgung inklusive der Möglichkeit verfahrens unabhängiger Spurensicherung zu garantieren;*
- *alle weiteren notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sexualisierte Gewalt zu reduzieren, unter anderem durch allgemeine Aufklärungskampagnen;*
- *einen Gesetzentwurf zur überfälligen Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien insbesondere in Bezug auf sexuelle Belästigung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen vorzulegen.*

1.4 Maßnahmen gegen Zwangsverheiratung

Trotz Forschungsinvestitionen, Strafbarkeit der Zwangsverheiratung in § 237 Strafgesetzbuch, Möglichkeit der Wiedereinreise gemäß § 37 Aufenthaltsgesetz sowie spezifischer Opferunterstützung in einzelnen Bundesländern fehlt weiterhin²³ bundesweit hinreichende Unterstützung, insbesondere sichere Unterbringung. Bestehende Hilfestrukturen sind unterfinanziert und überlastet.²⁴ Besondere Schutzmaßnahmen werden nur punktuell angeboten. Die Maßnahmen zur Prävention und Aufklärung sind minimal. Die Hürden für das im Ermessen der Behörde stehende Recht auf Rückkehr aus dem Ausland nach Zwangsverheiratung sind zu hoch, zwischen 2011 und 2014 wurde diese Norm gar nicht angewendet. Auch bestraft § 237 Strafgesetzbuch nur die behördliche Eheschließung unter Zwang, weder religiöse oder soziale, subjektiv sehr verbindliche Eheschließungen, noch die Aufrechterhaltung einer bereits geschlossenen Zwangsehe werden verfolgt.

²² Deutscher Richterbund (2016): „Stellungnahme Nr. 3/16“, S. 5, www.drj.de/fileadmin/docs/Stellungnahmen/2016/DRB_160119_Stn_Nr_03_Sexuelle_Selbstbestimmung.pdf (14.12.2016). Ein Bundesrichter führte unter Einsatz der Autorität seines Amtes eine mediale Kampagne gegen die Reform.

²³ Zu rechtlichen wie tatsächlichen Schutzlücken siehe BT-Drucksache 18/7749.

²⁴ Siehe unten Teil 2.

Erhebliche Sorge ruft die Instrumentalisierung von Gewalt gegen Frauen im Bereich der Zuwanderungsbeschränkung hervor. Voraussetzung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts nachziehender Ehegatt*innen ist der rechtmäßige Bestand der ehelichen Lebensgemeinschaft im Inland für eine gewisse Mindestdauer. Im Jahr 2011 wurde diese Ehebestandsdauer von zwei auf drei Jahre erhöht. Dies führt faktisch auch zur Förderung von Zwangsehen, da betroffene Frauen sich aus Angst vor Abschiebung nicht aus einer Zwangsehe lösen. Zwar gibt es eine sog. Härteklausele in § 31 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz, wonach in Ausnahmefällen die Mindestbestandsdauer verkürzt werden kann. Diese Härteklausele wird in der Praxis wegen Beweisschwierigkeiten jedoch kaum jemals angewendet und nennt als Härtefall explizit nur häusliche Gewalt.²⁵ Die Beweisführung ist für die betroffenen Frauen sehr schwierig, da die erlebte Gewalt von Ausländerbehörden häufig angezweifelt wird. Suchen Betroffene Schutz in einem Frauenhaus, endet die Ehebestandszeit und die Abschiebung droht. Und selbst, wenn der Nachweis gelingt: Für einen eigenständigen unbefristeten Aufenthalt den Nachweis der Unabhängigkeit von Sozialleistungen erbringen zu müssen, stellt (dann alleinerziehende) Frauen mit Kindern vor unüberwindliche Hürden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *zielgruppenspezifische Aufklärung zu initiieren und finanzieren;*
- *den Straftatbestand der Zwangsverheiratung auf alle subjektiv verbindlichen, also auch religiöse oder traditionelle, Eheschließungen zu erstrecken;*
- *das Rückkehrrecht zwangsverheirateter Personen nach Deutschland in § 37 Aufenthaltsgesetz so auszugestalten, dass eine Wiedereinreise tatsächlich möglich ist, also insbesondere die sachfremde, ökonomisch orientierte Integrationsprognose aufzuheben;*
- *hinreichende Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene von Zwangsverheiratungen, insbesondere sichere Unterbringung, aber auch Zeug*innenschutzprogramme, zu garantieren;*
- *einen Gesetzentwurf zur ersatzlosen Streichung der Ehebestandsdauer als Voraussetzung für einen eigenständigen Aufenthalt in § 31 Aufenthaltsgesetz vorzulegen;*
- *bis zur Streichung der Ehebestandsdauer die Zwangsverheiratung sowie sexuelle Übergriffe als besondere Härten explizit aufzuführen und die tatsächliche Anwendung der Härtefallklausel zum wirksamen Schutz der Betroffenen zu garantieren;*
- *einen Gesetzentwurf vorzulegen, wonach von Zwangsverheiratung betroffene Personen ausdrücklich einen Flüchtlingsstatus und damit humanitären Schutz erhalten können.*

1.5 Gewalt im Bereich sexueller und reproduktiver Rechte: FGC/FGM; Sterilisation

Der Ausschuss fordert Deutschland auf, in seinem nächsten periodischen Bericht statistische Daten über die Anzahl der Fälle von Female Genital Cutting (FGC) bzw. Female Genital Mutilation (FGM) bei in Deutschland lebenden Frauen und Mädchen vorzulegen. Solche offiziellen Statistiken liegen bislang nicht vor.²⁶ Die Arbeit des European Institute for Gender Equality (EIGE) an einer europäisch einheitlichen Berechnungsmethode zur statistischen Erfassung von FGC/FGM sowie die vom BMFSFJ beauftragte Studie zur Erhebung von Daten zu von FGC/FGM betroffenen und bedrohten Frauen sind

²⁵ Bereits gerügt von der Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands (2008): „Alternativbericht“, S. 39f, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_6_2007_parallel_1allianz_de.pdf (14.12.2016).

²⁶ Schätzungen der Organisation Terre des Femmes zufolge sind in Deutschland jedoch ca. 6.000 Mädchen von weiblicher Genitalverstümmelung bedroht und über 35.000 Mädchen und Frauen sind bereits Opfer dieser Menschenrechtsverletzung geworden; vgl. Terre des Femmes (2015): „Dunkelzifferstatistik zur weiblichen Genitalverstümmelung in Deutschland“, https://www.frauenrechte.de/online/images/downloads/fgm/FGM_Statistik.pdf (14.12.2016).

daher begrüßenswert im Hinblick auf die Schaffung einer verlässlichen Datenlage zur Beurteilung des Ausmaßes dieser Menschenrechtsverletzung.

Als äußerst problematisch ist indes die mangelnde Bereitstellung von Aufklärungs- und Bildungsprojekten, insbesondere für Migrant*innen, die mangelnde Schulung von Fachpersonal, wie z.B. Ärzt*innen und Polizist*innen,²⁷ sowie der Mangel eines flächendeckenden, angemessen ausgestatteten Beratungsangebots für betroffene Frauen zu erachten.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *flächendeckend Aufklärungs- und Bildungsprojekte zur Prävention sowie Beratungsstellen für von FGC/FGM betroffene Frauen bereitzustellen und mit angemessenen Ressourcen auszustatten, welche insb. auch Personen aus Risikogruppen zu erreichen vermögen;*
- *Präventionsmaßnahmen zu stärken, u.a. durch die Schulung von Fachpersonal, insbesondere sollte FGC/FGM und der Umgang damit in Studium/Ausbildung behandelt werden.*

Die sexuellen und reproduktiven Rechte von intersexuellen Menschen sind in Deutschland immer noch nicht angemessen gesetzlich geschützt. Dringend erforderlich ist insbesondere die gesetzliche Regelung der Voraussetzungen für geschlechtszuweisende oder -verdeutlichende Operationen, welche derzeit im frühesten Kindesalter durchgeführt werden und häufig mit einem Verlust der Fortpflanzungsfähigkeit verbunden sind, sowie für hormonelle Behandlungen bei Minderjährigen.

Zwischen 9% und 18% der Frauen mit Behinderungen sind sterilisiert²⁸ (Frauen allgemein im Bundesdurchschnitt zwischen 2% und 6%). Besonders betroffen sind Frauen mit sogenannter geistiger Behinderung, die stets Gefahr laufen, Objekt einer „prophylaktischen“ Sterilisation zu werden, die völlig unabhängig vom Schwangerschaftsrisiko erfolgt.²⁹ Von den in einer Studie befragten Frauen hatten sich nur rund 50% selbst für die Sterilisation entschieden – wobei auf Nachfrage deutlich wurde, dass bei mehr als 40% von ihnen Überzeugungsarbeit durch Ärzt*innen, Fachkräfte oder Eltern ausschlaggebend für die Entscheidung waren – 15% der Befragten waren nicht einverstanden gewesen, 4% wussten nichts von der Sterilisation und 29% wollten zu diesem offensichtlich heiklen Thema keine Angaben machen.³⁰ Nach der Abschaffung der Zwangssterilisation 1992 sind auf Grundlage von § 1905 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) weiterhin jährlich 37 Sterilisationen einwilligungsunfähiger Personen auf Entscheidung einer Betreuungsperson unter Mitwirkung eines Gerichts dokumentiert.³¹ Allerdings dürfte diese Zahl wenig aussagekräftig sein, da beispielsweise in der eben genannten Studie überhaupt nicht von gerichtlichen Verfahren berichtet wurde, sondern die Sterilisationen unter Umgehung staatlicher Kontrolle und Missachtung der Voraussetzungen eines *informed consent* (und damit regelmäßig rechtswidrig) durchgeführt wurden.³²

Trans*-Personen mussten sich für eine rechtlich verbindliche Änderung des Geschlechtseintrags einer Zwangssterilisation unterziehen, bis das Bundesverfassungsgericht dies 2011 angesichts des Rechts

²⁷ Vgl. auch CEDAW, General Recommendation No. 14: Female Circumcision, 1990, A/45/38; CEDAW/CRC, Joint General Recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/General Comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, paras. 73 (d), 82.

²⁸ BMFSJ (2013): „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland“, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=199822.html> (14.12.2016).

²⁹ Dazu ausführlich Zinsmeister, Julia (2012): „Zur Einflussnahme rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf die Verhütung und Familienplanung der Betreuten“, in: BtPrax 6, S. 227ff.

³⁰ Zinsmeister, Julia (2012): „Zur Einflussnahme rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf die Verhütung und Familienplanung der Betreuten“, in: BtPrax 6, S. 227ff (231).

³¹ Bundesamt für Justiz (2015): Betreuungsverfahren: Zusammenstellung der Bundesergebnisse für die Jahre 1992 bis 2014, https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Betreuungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (14.12.2016).

³² Siehe Zinsmeister, Julia (2012): „Zur Einflussnahme rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf die Verhütung und Familienplanung der Betreuten“, in: BtPrax 6, S. 227ff (231).

auf sexuelle Selbstbestimmung und körperliche Unversehrtheit für verfassungswidrig³³ erklärte. Eine Entschädigung der gegen ihren Willen sterilisierten Trans*-Personen ist bisher nicht erfolgt.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *ein ausnahmsloses gesetzliches Verbot einer Sterilisation ohne die vollständige und informierte Einwilligung des*der Betroffenen zu statuieren, welches explizit auch für (intersexuelle) Kinder und Menschen mit Behinderungen³⁴ gilt;*
- *intersexuelle Betroffene von nicht einverständlichen Gonadektomien und Genitalverstümmelungen sowie Geschlechtszuweisungen zu entschädigen;*
- *Betroffene von ungewollten Sterilisierungen nach dem Transsexuellengesetz (in seiner Fassung von 1981 bis 2011) zu entschädigen;*
- *Unterstützungssysteme und entsprechende Räumlichkeiten für Mütter/Eltern mit Behinderung und mit Kinderwunsch oder Kind zu schaffen.*

1.6 Homo- und transphobe Gewalt

Trans*personen, insbesondere Trans*frauen, sind stark gefährdet, Opfer von Gewalt im öffentlichen Raum³⁵ oder in der Herkunftsfamilie³⁶ zu werden. Viele berichten zudem von Herabwürdigung und Schuldumkehr durch Behörden, die zum Verzicht auf Anzeigen führen.³⁷ Es ist davon auszugehen, dass die Entwertung, die Trans*personen in medialen Repräsentationen und durch ihre Psychopathologisierung in Recht und Medizin erfahren, das Risiko individueller Akte physischer oder psychischer Gewalt gegen sie ebenso erhöht wie der unzureichende Offenbarungsschutz und die zahlreichen Hürden vor dem Erlangen korrekter Papiere und geschlechtsangleichender Maßnahmen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *Maßnahmen zur Prävention, Aufklärung und Verfolgung transfeindlicher Gewalt zu ergreifen und eine zielgruppensensible Opferhilfe durch staatliche Stellen zu gewährleisten;*
- *transfeindlich motivierte Vorfälle systematisch zu erfassen³⁸ und im nächsten periodischen Bericht Daten zum Ausmaß transfeindlicher Gewalt vorzulegen;*
- *verlässliche Daten zu direkter und indirekter Gewalt gegen Lesben zu erheben, zu veröffentlichen und auf dieser Grundlage zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen.*

³³ Bundesverfassungsgericht vom 11.01.2011, Az. 1 BvR 3295/07, BVerfGE 128, 109ff.

³⁴ CRPD (2015): Concluding observations Germany, CRPD/C/DEU/CO/1, para 37 and 38(a), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement> (14.12.2016).

³⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (2014): "Being Trans in the European Union. Comparative analysis of EU LGBT survey data", http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-being-trans-eu-comparative-0_en.pdf.

³⁶ Franzen, J./Sauer, A. (2010): „Benachteiligung von Trans*Personen, insbesondere im Arbeitsleben“, Expertise für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Benachteiligung_von_Trans_personen.pdf?__blob=publicationFile (14.12.2016).

³⁷ Fuchs, Wiebke et al. (2013): „Studie zur Lebenssituation von Transsexuellen in NRW“, http://trans-nrw.de/wp-content/uploads/2013/12/2012_05_07_E_Studie.pdf (14.12.2016); Turner, Lewis, Whittle, Stephen & Combs, Ryan (2009): „Transphobic Hate Crime in the European Union“, www.ilga-europe.org/sites/default/files/transphobic_hate_crime_in_the_european_union_0.pdf (14.12.2016).

³⁸ European Commission Against Racism and Intolerance (2014): ECRI Report on Germany (fifth monitoring cycle), 25 February 2014, CRI(2014)2, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-ENG.pdf> (14.12.2016).

1.7 Besonders vulnerable Gruppen: Migrantinnen, geflüchtete Frauen, Frauen mit Behinderungen, arme und sozial benachteiligte Frauen

Einige Gruppen von Frauen sind auf Grund der rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen besonders verletzlich in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt. Ihre gesellschaftliche Teilhabe, ihr Zugang zu Ressourcen und ihre Inanspruchnahme von Menschenrechten und Grundfreiheiten werden durch schwerwiegende Diskriminierungen, insbesondere auch struktureller und/oder intersektionaler Art, ganz erheblich eingeschränkt.

Für Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus und geflüchtete Frauen sind in Deutschland der Schutz vor Gewalt und der Zugang zum Unterstützungssystem stark eingeschränkt. In (Sammel-) Unterküften gelingt die konsequente Anwendung des Gewaltschutzgesetzes kaum; Schutzvorkehrungen dort sind insgesamt regional sehr unterschiedlich. Die Unterbringung allein reisender geflüchteter Frauen (mit Kindern) birgt oft die Gefahr, erneut Gewalt zu erfahren, auch durch Mitarbeiter der Sicherheitsdienste und ehrenamtliche Helfer.³⁹ Zuflucht in einem Frauenhaus scheidet häufig an rechtlichen und finanziellen Hürden.⁴⁰ Darüber hinaus führt die Ehebestandsdauer von drei Jahren als Voraussetzung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für Ehegatt*innen zu massiven Problemen beim Zugang zu rechtlicher und tatsächlicher Hilfe gegen Gewalt durch den Ehemann.⁴¹

Frauen mit Behinderungen erleben laut einer Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zwei- bis dreimal häufiger sexualisierte Gewalt und doppelt so häufig körperliche Gewalt wie der weibliche Bevölkerungsdurchschnitt.⁴² In Einrichtungen wie z.B. der Behindertenhilfe oder in Psychiatrien fehlt es an unabhängigen Überwachungsbehörden zur Untersuchung von Gewalt und Missbrauch und an unabhängigen Beschwerdemechanismen.⁴³ Die im Gewaltschutzgesetz verankerten Maßnahmen der Wegweisung greifen in Einrichtungen der Behindertenhilfe nicht, u.a. weil Einrichtungen nicht als häusliche Gemeinschaft gelten. Zudem fehlt es an Regelungen für unkomplizierte Hilfen im Fall von Gewalt durch gewalttätige Partner/innen in der häuslichen Gemeinschaft. Angemessene Maßnahmen fehlen auch für eine Situation, in welcher die Gewalt vom Assistenzgeber ausgeht, auf dessen Tätigkeit die betroffene Frau fundamental angewiesen ist. Der Zugang zu den Hilfesystemen ist aufgrund fehlender Barrierefreiheit sehr stark eingeschränkt.⁴⁴

Auch für gewaltbetroffene Frauen in prekären Einkommenssituationen und sozial benachteiligte Frauen ist der Zugang zum Unterstützungssystem oft mit großen Hürden verbunden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *den § 33 AsylG dahingehend zu ändern, dass in Fällen von Gewalt der Verstoß gegen die Residenzpflicht nicht mehr zur Beendigung des Asylverfahrens führt;*
- *auch in beschleunigten Verfahren wie im § 18a AsylG („Flughafenverfahren“) zu garantieren, dass Frauen und Mädchen einen Rechtsbeistand erhalten und ihre Gewalterfahrung als Aufenthaltsgrund oder Abschiebehindernis geltend machen können;*

³⁹ Siehe hierzu vertiefend unten 2.9.

⁴⁰ Siehe hierzu vertiefend unten 2.2.

⁴¹ Siehe dazu oben 1.4.

⁴² Grundlegend BMFSJ (2013): „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland“, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-beeintraechtigungen-und-behinderungen-in-deutschland/80576?view=DEFAULT> (14.12.2016).

⁴³ Siehe Monika Schröttle et al. (2014): „Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen“, hrsg. vom BMFSFJ, <https://www.bmfsfj.de/blob/93972/9408bbd715ff80a08af55adf886aac16/gewalterfahrungen-von-in-einrichtungen-lebenden-frauen-mit-behinderungen-data.pdf> (14.12.2016).

⁴⁴ Siehe hierzu vertiefend unten 2.3.

- *eine umfassende, wirksame und mit angemessenen Finanzmitteln ausgestattete Strategie zum Gewaltschutz für Frauen und Mädchen mit Behinderung, auch unter Berücksichtigung von Migrantinnen und Flüchtlingen⁴⁵ zu entwickeln;*
- *unabhängige Überwachungsstellen und Beschwerdemechanismen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, einen Gesetzentwurf zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes vorzulegen, der klarstellt, dass Wegweisungen auch aus Einrichtungen erfolgen können, in denen die betroffenen Frauen leben, sowie angemessene Maßnahmen für die Situation vorzusehen, dass die Gewalt vom Assistenzgeber ausgeht;*
- *die Finanzierung der Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen (Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen) auf gesicherte Basis zu stellen und ihre Zugänglichkeit für alle Gruppen von Betroffenen zu finanzieren (Barrierefreiheit, mehrsprachige Beratung etc).*

1.8 Geschlechtsspezifische Statistiken

Deutschland verfügt derzeit über wenige und lückenhafte geschlechtsspezifische Daten zu häuslicher und sexualisierter Gewalt gegen Frauen, Zwangsverheiratung, Female Genital Cutting / Female Genital Mutilation, Gewalt gegen LSBTI* und ungewollten Sterilisationen. Die polizeiliche Kriminalstatistik enthält seit 2014 Angaben über Täter-Opfer-Beziehungen. Regelmäßige Auswertungen zu Gewalt gegen Frauen werden aber nicht erstellt. Die Innenministerien der Länder erheben unterschiedliche Daten zu polizeilichem Schutz vor häuslicher Gewalt; diese werden aber nicht für ganz Deutschland zusammengeführt. Zur Inanspruchnahme des Hilfesystems gibt es derzeit nur jährliche Erhebungen der Frauenhauskoordinierung in Bezug auf ca. 2/3 der Frauenhäuser und ihrer Bewohnerinnen.

Teil 2: Empfehlungen 43 und 44: Unterbringung und Hilfe für Frauen in Not Art. 1, 2, 3, 6 CEDAW

Zu einer wirksamen Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gehört, dass alle von Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder schnellen, kostenlosen, unbürokratischen und bedarfsgerechten Zugang zu Schutz und Unterstützung (Empowerment) haben.

In Deutschland ist dieser Zugang stark eingeschränkt, so können Frauenhäuser ihren Schutzauftrag und die ambulanten Fachberatungsstellen ihren Beratungsauftrag nur unzureichend erfüllen. Auch der überörtliche Schutz im Frauenhaus, also über Kreis- und Landesgrenzen hinweg, ist zunehmend nicht gesichert. Immer mehr Kommunen versagen ihrem örtlichen Frauenhaus, Frauen aus anderen Herkunftskommunen Schutz zu geben, da die Kostenerstattung sich problematisch gestaltet. Nach Berechnungen der Zentralen Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF)⁴⁶ werden jährlich rund 18.000 Frauen mit fast ebenso vielen Kindern in Frauenhäusern aufgenommen. Genauso viele Aufnahmeanfragen (18.000) müssen abgelehnt werden.

Frauen, die Schutz und Unterstützung in einem Frauenhaus oder Unterstützung in einer Beratungsstelle suchen, müssen mehrere Hürden überwinden.

2.1 Frauenhäuser: Hürde Platzmangel

In den Großstädten und Ballungsgebieten, aber auch in ländlichen Gebieten gibt es zu wenige Frauenhausplätze. Verlässliche Zahlen dazu gibt es aus verschiedenen Quellen: Bericht der

⁴⁵ CRPD (2015): Concluding observations Germany, CRPD/C/DEU/CO/1, para 36, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement> (14.12.2016).

⁴⁶ ZIF (2014): „Stellungnahme zum nichtöffentlichen Fachgespräch zur Situation der Frauenhäuser am 10. November 2014“, S. 4ff, www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/zif-stellungnahme_zum_fachgespraech_zur_situation_der_frauenhaeuser_10.11.2014.pdf (14.12.2016).

Bundesregierung 2012⁴⁷: N=150 Frauenhäuser, dort wg. Platzmangels weiterverwiesene Frauen: 7096. Bundesweite ZIF-Abfrage 2014⁴⁸: N=76 autonome Frauenhäuser: 5407 dort aufgenommene Frauen, 7.786 Frauen konnten dort allein wegen Überbelegung nicht aufgenommen werden. In 9 Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) ist die Platzsituation besonders prekär. Beispiel Nordrhein-Westfalen 2014: N=62 Frauenhäuser: 3.879 dort aufgenommene Frauen, 7.729 „nicht realisierte Aufnahmegehesuche“, davon 5.888 allein wegen Überbelegung.⁴⁹ Die von der Task Force des Europarates empfohlene Platzquote (1 Frauenhausplatz à 7.500 Einwohner*innen Gesamtbevölkerung) wird nur von 2 Bundesländern (Bremen, Sachsen-Anhalt) erfüllt. Die durchschnittliche Platzquote in Deutschland liegt bei 1 : 12.000.⁵⁰ Insbesondere in ländlichen Regionen gibt es meist zu wenige oder gar keine Angebote. Mindestens 125 Landkreise/kreisfreie Städte in Deutschland halten kein Frauenhaus vor.⁵¹

2.2 Frauenhäuser: Hürde Einzelfallfinanzierung

Zunehmend wird die Finanzierung des Frauenhauses über die Leistungsansprüche von Frauen aus den Sozialgesetzbüchern II (Grundsicherung für Arbeitssuche) oder XII (Sozialhilfe) realisiert. Durch diese Art der Finanzierung werden Gruppen von Frauen vom Schutz in diesen Frauenhäusern ausgeschlossen. Das betrifft Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus, Flüchtlingsfrauen, Auszubildende, Studentinnen, erwachsene Schülerinnen, neu zugezogene Frauen aus EU-Ländern, Diplomatenfrauen, UN-Angehörige, Frauen mit Wohnsitznahmebeschränkung/Residenzpflicht, Frauen mit Einkommen und Vermögen. Alternativ können nicht anspruchsberechtigte Frauen die Leistungen des Frauenhauses (Unterkunft und Beratung) selbst finanzieren. Die Tagessätze liegen zwischen 30 € und 100 € pro Person und Tag. Bei gewaltbetroffenen Frauen mit eigenem Einkommen führt das dazu, dass sie zur Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes Sozialleistungen beantragen müssen, die sie für ihren Lebensunterhalt sonst nicht benötigen.

2.3 Gesamtes Unterstützungssystem: Hürde fehlende Barrierefreiheit

90% der Frauenhäuser in Deutschland sind gar nicht oder nur sehr eingeschränkt zugänglich für Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen. Laut einem Bericht der Bundesregierung von 2012 sind für Frauen mit Behinderungen nur ca. 5% der Frauenhäuser gut und 65% eingeschränkt geeignet.⁵² Rollstuhlgeeignete Häuser gibt es nur ganz vereinzelt. Bei Fachberatungsstellen sind 30% gut und 60% eingeschränkt geeignet. Gehörlose Betroffene können nicht unterstützt werden, es gibt keinerlei finanzielle Mittel für die Übersetzung eines Beratungsgesprächs in deutsche Gebärdensprache.

⁴⁷ Bundesregierung (2012): „Bericht zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, S. 286f, Tab. 37 und Tab. 38, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Bericht-der-Bundesregierung-zur-Situation-der-Frauenh_C3_A4user,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (14.12.2016).

⁴⁸ ZIF (2014): „Stellungnahme zum nichtöffentlichen Fachgespräch zur Situation der Frauenhäuser am 10. November 2014“, S. 4, www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/zif-stellungnahme_zum_fachgesprach_zur_situation_der_frauenhaeuser_10.11.2014.pdf (14.12.2016).

⁴⁹ Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): „Frauenhäuser. Berichtsjahr 2014“, S. 17 und 20.

⁵⁰ ZIF (2015): Landesförderung Frauenhäuser in Bezug zur Bevölkerungszahl nach Bundesländern, abrufbar unter http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/page_attachment/2015_rangreihe_bundeslaender_fh-foerderung_neu.pdf (14.12.2016).

⁵¹ Dazu Frauenhauskoordinierung (2014): „Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen“, S. 3, www.frauenhauskoordinierung.de/uploads/media/FHK_Qualitaetsempfehlungen_fuer_Frauenhaeuser_und_Fachberatungsstellen_2014_web.pdf (14.12.2016).

⁵² Bundesregierung (2012): „Bericht zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, S. 45, 59-60, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Bericht-der-Bundesregierung-zur-Situation-der-Frauenh_C3_A4user,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (14.12.2016).

Dennoch werden keine öffentlichen Gelder für das Schaffen einer flächendeckenden Zugänglichkeit für Frauen mit Behinderungen zur Verfügung gestellt, obwohl schon Art. 9 UN-BRK die Bundesrepublik umfassend und zwingend zur Schaffung von Barrierefreiheit⁵³ verpflichtet. Die Einrichtung einer AG in einem Bundesland reicht bei weitem nicht aus, um das gesamtdeutsche Problem zu lösen.

Etwa 10-15% der Flüchtlinge, die derzeit Deutschland erreichen, haben eine Behinderung oder chronische Erkrankung. Dennoch wird das Thema Barrierefreiheit in der gesamten Diskussion um Wohnmöglichkeiten, Unterstützungs- und Hilfesysteme oder beim Entwickeln von Leitlinien zum Umgang mit Flüchtlingsfrauen und -mädchen ausgeblendet. Entsprechend fehlen auch hier finanzielle Mittel und Angebote.

2.4 Gesamtes Unterstützungssystem: Hürde mangelnde räumliche und personelle Ausstattung

In vielen Frauenhäusern müssen sich mehrere Frauen ein Zimmer teilen. Erforderlich ist aber, dass jeder Frau ein eigenes Zimmer zur Verfügung steht, für die Kinder braucht es ebenfalls entsprechende Räume. Frauen mit besonderem räumlichem Bedarf oder mit erhöhtem Unterstützungsbedarf (z.B. Frauen mit Psychiatrieerfahrung, suchtmittelabhängige Frauen, aber auch Frauen mit jugendlichen Söhnen) können in den allermeisten Frauenhäusern auf Grund der fehlenden räumlichen und personellen Ausstattung nicht aufgenommen werden.

14,7% der Fachberatungsstellen haben weniger als 25 Stunden bezahlte Arbeitszeit pro Woche zur Verfügung, nur ca. ein Viertel der Beratungsstellen verfügt über mehr als zwei Vollzeitstellen.⁵⁴ In den Beratungsstellen wirkt sich der Personalmangel derart aus, dass keine ausreichenden Sprechzeiten angeboten werden können, was dazu führt, dass Betroffene mehrfache Kontaktversuche unternehmen müssen, bis sie mit einer Mitarbeiterin sprechen können. In dem Maße, wie die Inanspruchnahme der Beratungsstellen durch Betroffene steigt, muss von Seiten der Beratungsstelle das Angebot an Präventionsmaßnahmen, Fortbildungen für andere Berufsgruppen und die Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit reduziert werden. Dies wirkt sich mittelfristig negativ für die hilfesuchenden Betroffenen aus.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *einen schnellen, unbürokratischen und kostenfreien Zugang aller gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder zu Schutz und bedarfsgerechter Unterstützung bundesweit verbindlich zu gewährleisten;*
- *die von der Task Force des Europarates empfohlene Quote von 1 Frauenhausplatz à 7.500 Einwohner*innen (Gesamtbevölkerung) konsequent umzusetzen und die Mittel für die erforderlichen rund 1370 zusätzlichen Frauenhausplätze zur Verfügung zu stellen – besonders in Großstädten und Ballungsgebieten sowie in den Regionen, in denen es bisher keine Frauenhäuser gibt;*
- *die Versorgung mit Fachberatungsstellen vor allem in ländlichen Regionen und den östlichen Bundesländern zu verbessern und die Fachberatungsstellen im gesamten Bundesgebiet bedarfsgerecht auszustatten;*

⁵³ Grundlegend CRPD (2014): „Allgemeine Bemerkung Nr. 2 zu Zugänglichkeit“, UN-Dok. CRPD/C/GC/2. Die Bundesrepublik ist verpflichtet, in allen Lebensbereichen dafür zu sorgen, dass Gebäude, Produkte, Transportmittel, Informationen und Kommunikation, einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnik und -systeme, sowie sonstige Einrichtungen und Dienstleistungen, für Menschen mit Behinderungen gleichermaßen zugänglich sind wie für andere Menschen.

⁵⁴ Bundesregierung (2012): „Bericht zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, S. 60, 83, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Bericht-der-Bundesregierung-zur-Situation-der-Frauenh_C3_A4user,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (14.12.2016).

- für die konsequent barrierefreie Ausstattung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen zu sorgen und ihnen die dafür erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen (z.B. über einen Bund-Länder-Fonds);
- bei allen Maßnahmen für Flüchtlingsfrauen und -mädchen sowie für Migrantinnen die Bedarfe aufgrund einer Behinderung oder Beeinträchtigung mit zu berücksichtigen⁵⁵.

2.5 Mangel an personellen Ressourcen

Wichtige Unterstützungsleistungen der Frauenhäuser wie die Aufnahme von gewaltbetroffenen Frauen durch Mitarbeiterinnen rund um die Uhr, an Wochenenden und an Feiertagen, die Unterstützung und Betreuung der mitbetroffenen Kinder oder ein zeitnahe Beratungstermin in einer Fachberatungsstelle können oft nicht realisiert bzw. in der erforderlichen Qualität geleistet werden.

So gibt es in Fachberatungsstellen einen Mangel an Beratungskapazitäten und Beratungsterminen. Die Ausstattung der Fachberatungsstellen mit Personalkapazitäten ist für die erforderliche Beratung und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder nicht ausreichend. Dieser Mangel an Fachpersonal bewirkt lange Wartezeiten auf Erstgespräche und große Abstände zwischen den weiteren Beratungsterminen. Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt mit pro-aktivem Beratungsansatz nach Polizeieinsätzen sind nicht flächendeckend in allen Bundesländern vorhanden, vielerorts sind sie so unzureichend mit Personal und Sachmitteln ausgestattet, dass lediglich Informationen per Post versandt werden oder nur eine telefonische Erstberatung möglich ist. In den ländlichen Regionen sind Fachberatungsstellen für ein großes Einzugsgebiet zuständig, das Aufsuchen der Fachberatungsstelle ist für die Frauen mit langen Wegen und Kosten verbunden. Für erforderliche aufsuchende Beratungsangebote gibt es in den Fachberatungsstellen kaum oder keine Personalkapazitäten und nicht die erforderlichen Dienstfahrzeuge.

2.6 Fehlende Angebote für gewaltbetroffene Mädchen und Jungen

Besonderen Handlungsbedarf gibt es bei der Verbesserung der Unterstützung und Betreuung der mitbetroffenen Kinder in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen durch die Bereitstellung von entsprechenden personellen Ressourcen. Im Bericht der Bundesregierung 2012⁵⁶ wird festgestellt, dass bezüglich der Unterstützung der mitbetroffenen Kinder ein besonderer Ressourcenmangel festzustellen ist. Und das, obwohl die Kinder nach übereinstimmender Fachmeinung einen besonders hohen Unterstützungsbedarf haben. Das deckt sich mit den Erkenntnissen der Frauenhauskoordinierung e.V. aus einer Befragung der Frauenhäuser 2010/2011⁵⁷: Ausdruck der fehlenden Ressourcen ist der Umstand, dass in diesem Bereich, der eine hohe Fachlichkeit und in vielen Fällen psychologische Unterstützung verlangt, besonders viele Ehrenamtliche und Praktikantinnen tätig sind. Die Unterstützung der Kinder und Jugendlichen bei der Überwindung der Gewalterfahrungen sehen wir als eine „zentrale präventive Maßnahme“ und ein Erfordernis der Prävention, damit es zu keiner Weitergabe der Gewalt an nächste Generationen kommt.

⁵⁵ Siehe auch Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands zur UN-Behindertenrechts-Konvention, Nr. 15+16(a), abrufbar unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd/#c1919> (14.12.2016).

⁵⁶ Bundesregierung (2012): „Bericht zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, S. 70-73, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Bericht-der-Bundesregierung-zur-Situation-der-Frauenh_C3_A4user.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (14.12.2016).

⁵⁷ Dazu Frauenhauskoordinierung (2012): „Hilfe und Beratung für Kinder in Fällen Häuslicher Gewalt“, in: Newsletter 2, S. 2ff, www.frauenhauskoordinierung.de/uploads/media/newsletter_fhk-2-12.pdf (14.12.2016).

2.7 Fehlende Ressourcen für Sprachmittlung

Die Angebote von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen richten sich ausdrücklich auch an gewaltbetroffene Migrantinnen, aber nur in wenigen Frauenhäusern und Fachberatungsstellen ist eine muttersprachliche Beratung möglich. Für gewaltbetroffene Migrantinnen ohne ausreichende Deutschkenntnisse ist die Unterstützung durch zu geringe oder fehlende Honorarmittel für professionelle Sprachmittlung nur eingeschränkt möglich.

2.8 Mangelhafte Finanzierung der Unterstützungsangebote

Auch die in den Empfehlungen 43 und 44 angemahnte „nachhaltige Finanzierung“ bzw. die „angemessene finanzielle Unterstützung“ von Frauenhäusern und Beratungsstellen ist nicht gewährleistet. Seit es Frauenhäuser und Fachberatungsstellen in Deutschland gibt (1976), ist ihre Finanzierung unsicher und unregelmäßig. Die Zuständigkeit dafür wird weiterhin zwischen Bund, Ländern und Kommunen hin- und hergeschoben.

Für die Unterstützungsangebote bei Gewalt gegen Frauen besteht weder ein einheitlicher Rechtsrahmen noch gibt es Regelfinanzierungen. Schutz- und Hilfeleistungen werden überwiegend auf der Grundlage sog. freiwilliger Leistungen der Länder und Kommunen finanziert, welche von der jeweiligen Haushaltslage abhängen und in kurzem Turnus immer neu beantragt werden müssen. Dazu kommen Leistungsansprüche der Frauen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuche) und dem SGB XII (Sozialhilfe), die in vielen Frauenhäusern Aufnahmehindernisse verursachen (s.o.). Zusätzlich müssen die schutzsuchenden Frauen selbst und die Träger mit Eigenmitteln zur Finanzierung beitragen und diese aufwendig einwerben (Spenden, Bußgelder...). Die für Frauenhäuser aufgewendeten Mittel der Bundesländer reichen von 0 € in Bremen bzw. 0,07 € in Baden-Württemberg und 0,09 € in Bayern bis zu 1,41 € in Schleswig-Holstein.⁵⁸ Derzeit ist lediglich in Schleswig-Holstein die Finanzierung der Frauenhäuser in einem Landesgesetz verankert.

Diese defizitäre Ausgangslage wird durch eine permanente Verschlechterung der finanziellen Ausstattung vieler Unterstützungseinrichtungen verschärft. Vor allem den Frauenhäusern und Beratungsstellen, die durch pauschale Zuwendungen finanziert werden, werden erhöhte Kosten für den Betrieb (z. B. durch Miete, Strom, Tarifierhöhungen etc.) nicht entsprechend erstattet. Nach wie vor ist die Ausstattung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen durch einen eklatanten Mangel an Ressourcen, sowohl an personeller, als auch an räumlicher und sachlicher Ausstattung, gekennzeichnet.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *eine kostendeckende Finanzierung bedarfsgerechter Angebote für die Arbeit mit gewaltbetroffenen Mädchen und Jungen in allen Frauenhäusern sicherzustellen;*
- *schnell und unbürokratisch finanzielle Mittel für Sprachmittlung in den Frauenunterstützungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen;*
- *eine bundesgesetzliche und damit bundesländerübergreifende Regelung zur einzelfallunabhängigen Finanzierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen zu schaffen.*

⁵⁸ ZIF (2015): Landesförderung Frauenhäuser in Bezug zur Bevölkerungszahl nach Bundesländern, http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/page_attachment/2015_rangreihe_bundeslaender_fh-foerderung_neu.pdf (14.12.2016).

2.9 Unterbringung von queeren Geflüchteten – besonders Gewaltschutz

LSBTI-Personen flüchten unter anderem nach Deutschland, weil sie in ihren Herkunftsländern aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität unterdrückt und verfolgt werden, ihnen Gefahr für Freiheit, Leib und Leben droht. Deutschland muss ihnen Schutz und Aufnahme gewähren.

Auch in Deutschland erleben geflüchtete LSBTI-Personen rassistische, transfeindliche, homophobe und sexistische Diskriminierung und Gewalt. Durch die Unterbringung in Notunterkünften, Erstaufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften wird die Bedrohung für diese Personengruppe erhöht. Die Situation in vielen Unterkünften, in denen wenig bis keine Privatsphäre vorhanden ist, oftmals einander unbekannte Menschen in einem Raum schlafen oder sich Sanitär- und Küchenräume teilen müssen, bedeutet ein hohes Maß an Schutzlosigkeit für LSBTI-Personen. Von dieser Gewalt sind Personen, die gesellschaftlich marginalisierten Gruppen angehören, in besonderem Maße betroffen. Die Isolation, mangelnde Privatsphäre, lange Wartezeiten im Asylverfahren und unsichere Perspektiven oder Perspektivlosigkeit sind zusätzliche gewaltfördernde Faktoren.

Vielen LSBTI-Personen, die im Herkunftsland Verfolgung erlebt haben, fehlt das Wissen, dass sie Verfolgung aufgrund ihrer geschlechtlichen und/oder sexuellen Identität als Asylgrund geltend machen können, oder sie scheuen davor zurück, in einem behördlichen Rahmen ihre sexuelle bzw. geschlechtliche Identität offenzulegen.

In den Unterkünften ist das Personal oftmals nicht sensibilisiert und es finden sich keine kompetenten Ansprechpartner*innen für von Diskriminierung und Gewalt betroffene Personen. Auch Informationen über Beratungsmöglichkeiten außerhalb der Unterkünfte sind selten vorhanden.

Im Asylverfahren beklagen LSBTI-Personen oftmals die mangelnde Sensibilisierung der Mitarbeitenden im BAMF. So möchten viele LSBTI-Personen lieber in großen Städten leben, um Anschluss an Communities zu finden, Zugang zu spezifischen Beratungsstellen zu haben und um in der Anonymität der Großstadt vor erneuter Diskriminierung geschützt zu sein. Viele Berater*innen gehen davon aus, dass LSBTI-Personen in Deutschland grundsätzlich keine Diskriminierung erfahren und nehmen daher diese Anliegen nicht ernst. Auch von Dolmetscher*innen kann aufgrund diskriminierender Haltungen und mangelnder Sensibilisierung eine Diskriminierung ausgehen. Es gibt zudem zahlreiche Berichte darüber, dass in Anhörungen, trotz eines diesbezüglichen Verbots des EGMR, aufdringliche Fragen bezüglich der Sexualität und Intimsphäre der Betroffenen gestellt werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert:

- *in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen die im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Beschäftigten sowie auch für das BAMF tätige Dolmetscher*innen noch stärker für den Umgang mit Asylsuchenden, die wegen drohender Verfolgung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität in Deutschland Schutz suchen, zu sensibilisieren;*
- *die Dienstanweisung Asyl (DA-Asyl) des BAMF entsprechend der Regelung zu frauenspezifischer Verfolgung dahingehend zu ergänzen, dass LSBTI-Personen, wenn sie dies wegen der Besonderheit ihres Verfolgungsschicksals (z.B. wegen Schilderung einer Vergewaltigung oder anderer auf die sexuelle Identität bezogenen Verfolgungshandlungen) wünschen, von einer Sachbearbeiterin oder einem Sachbearbeiter entsprechend ihrer Wahl angehört werden sowie dass in solchen Fällen eine Dolmetscherin bzw. ein Dolmetscher entsprechend der Präferenz eingesetzt wird;*
- *sicherzustellen, dass alle Betreiber*innen von Unterkünften Mindeststandards einhalten;*

- *Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Asylsuchenden so zu organisieren, dass es zu keiner Diskriminierung von LSBTI-Personen kommt, und die Sensibilisierung der Mitarbeitenden in Unterkünften für den Gewaltschutz zu gewährleisten;*
- *sicherzustellen, dass für asylsuchende LSBTI-Personen Informationsmaterialien über ihre Rechte, bestehende Beratungsangebote etc. in mehreren Sprachen vorhanden sind;*
- *sensibilisierte Beratungsstrukturen für geflüchtete LSBTI-Personen zu schaffen, indem sowohl Flüchtlings- wie auch LSBTI-Beratungsstellen sensibilisiert werden, Vernetzung zwischen den Bereichen gefördert wird und mit bestehenden spezialisierten Beratungsstellen zusammengearbeitet wird;*
- *dafür zu sorgen, dass bestehende Beratungsstellen mit adäquaten Mitteln für die Unterstützung von geflüchteten LSBTI-Personen und die Weiterentwicklung der Angebote ausgestattet werden.*

2.10 Hilfetelefon

Das bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ erreicht gewaltbetroffene Frauen, die das Gespräch über die Gewalterfahrung suchen bzw. auf der Suche nach geeigneten Hilfen vor Ort sind. Der Lotsenfunktion des Hilfetelefons sind aber deutliche Grenzen gesetzt. Die Vermittlung an geeignete Frauenhäuser und Fachberatungsstellen vor Ort gestaltet sich schwierig, da das Hilfesystem vor Ort mit zu geringen Ressourcen ausgestattet ist. Es fehlen freie Frauenhausplätze insgesamt und insbesondere Plätze für Frauen mit zusätzlichen Belastungen wie z. B. Behinderungen oder Suchterkrankungen oder für Frauen mit jugendlichen Söhnen. Das Netz von Beratungsstellen für gewaltbetroffene Frauen ist nicht flächendeckend ausgebaut und für die Frauen erreichbar oder die Personalausstattung ermöglicht keinen zeitnahen Beratungstermin.

So erreicht das Hilfetelefon zwar grundsätzlich Frauen mit Behinderungen – mit Ausnahme von gehörlosen Frauen, die das Angebot nicht nutzen, weil sie ihre Anonymität im kleinen Kreis der Gebärdensprachdolmetschung nicht gewahrt sehen – aber nach der Erstberatung durch das Hilfetelefon gibt es in den meisten Fällen keine Unterstützung vor Ort. Nur die wenigsten Fachberatungsstellen und Frauenhäuser sind barrierefrei für alle Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen zugänglich und auf Grund fehlender Ressourcen kann nur eine kleine Minderheit entsprechende Unterstützung anbieten. Das gute Angebot des Hilfetelefons zur Dolmetschung in 15 Sprachen ist ebenfalls ausschließlich auf diese erste Beratung beschränkt, Fachberatungsstellen und Frauenhäuser verfügen über keine bzw. keine ausreichenden Finanzmittel für die Dolmetschung in der weiteren Beratung und Unterstützung.

Teil 3: Empfehlungen 47 und 48: Menschenhandel Art. 6 CEDAW

3.1 Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und weitere Formen

Es ist zu konstatieren, dass nicht alle geeigneten Maßnahmen zur Unterbindung jeder Form von Frauenhandel ergriffen werden. Das von der Bundesregierung in ihrem Bericht an CEDAW genannte Projekt zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung war regional begrenzt und ist inzwischen ausgelaufen. Es fehlt noch immer an flächendeckenden und bedarfsgerechten Unterstützungsstrukturen für Betroffene aller Formen des Menschenhandels.

Frauen, die von Arbeitsausbeutung betroffen sind, werden in der Öffentlichkeit und Politik noch nicht ausreichend als eine Betroffenenengruppe wahrgenommen. Nach wie vor sind stereotype Zuordnungen – Frauen sind Betroffene von sexueller Ausbeutung, Männer sind Betroffene von Arbeitsausbeutung – weit verbreitet. Die Folge ist, dass Frauen, die von Arbeitsausbeutung betroffen

sind, in Maßnahmen gegen Menschenhandel nicht ausreichend berücksichtigt werden. Vor allem bei Ausbeutung in schwer zugänglichen Bereichen wie Haushalt, Pflege oder Au-Pair ist dies problematisch. Bei den auf politischer Ebene stattfindenden Planungen zu Strategien und Maßnahmen gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung müssen Frauen als Betroffene stärker wahrgenommen und entsprechend beim Aus- und Aufbau von Unterstützungsstrukturen sowie bei der Erarbeitung von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *diese bisher nicht gesehene Gruppe der Frauen in der Arbeitsausbeutung zukünftig bei Maßnahmen gegen Menschenhandel zu berücksichtigen;*
- *die bestehenden Fachberatungsstellen und weitere Unterstützungsstrukturen für alle Formen des Menschenhandels finanziell entsprechend auszustatten, um den Betroffenen notwendige Unterstützung bieten zu können.*

3.2 Weitere Ausbeutungsformen

Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Bettelerei und der Ausnutzung strafbarer Handlungen werden von den Fachberatungsstellen schon seit einiger Zeit identifiziert. Da es in Deutschland erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36 gab und diese Formen des Menschenhandels daher bis Oktober 2016⁵⁹ nicht als Menschenhandel definiert und strafbar waren, gibt es erhebliche Defizite beim Opferschutz und der Unterstützung der Betroffenen.

Gerade bei diesen Formen von Menschenhandel spielt zudem die Straffreiheit für die Betroffenen eine wichtige Rolle. Immer wieder werden Betroffene von Menschenhandel, die zur Begehung strafbarer Handlungen gezwungen wurden, als Täter*innen und nicht als Opfer einer Straftat gesehen. Dies führt zu einer Kriminalisierung der Betroffenen und verwehrt ihnen den Zugang zu und die Durchsetzung ihrer Rechte. Die Straffreiheit für Betroffene von Menschenhandel ist gemäß § 154c Absatz 2 Strafprozessordnung lediglich als Ermessenvorschrift geregelt. So ist für die Betroffenen keine Rechtssicherheit gegeben.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *diese Formen von Menschenhandel in ihre Maßnahmen und den Ausbau von Unterstützungsstrukturen mit einzubeziehen, so dass den Betroffenen Zugang zu ihren Rechten gewährt werden kann;*
- *die Straffreiheit für Betroffene von Menschenhandel zu garantieren.*

3.3 Fehlende Gesamtstrategie gegen alle Formen des Menschenhandels

Es existiert weder ein Aktionsplan noch eine umfassende politische Gesamtstrategie gegen Menschenhandel. Es ist nicht geklärt, welche der drei verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen der Bundesregierung zu verschiedenen Bereichen des Menschenhandels sich zukünftig um die weiteren Ausbeutungsformen kümmern wird. Dies führt dazu, dass kostbare Ressourcen verschwendet und teilweise Parallelstrukturen aufgebaut werden sowie kein kohärentes Vorgehen gegen alle Formen von Menschenhandel und zur Unterstützung der Betroffenen möglich ist. In Deutschland gibt es keine unabhängige Berichterstattungsstelle oder Koordinierungsstelle zu Menschenhandel. Dies führt dazu, dass es keine Stelle gibt, die die Kapazitäten hat, umfassende Kenntnisse, Informationen und Entwicklungen zu allen Formen des Menschenhandels sowie zu Maßnahmen gegen Menschenhandel und deren Auswirkungen in Deutschland zu recherchieren, zu sammeln und darüber zu berichten.

⁵⁹ Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregisters sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Oktober 2016, BGBl I, S. 2226ff.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft eine Gesamtstrategie oder einen Aktionsplan zu allen Formen von Menschenhandel und zu Maßnahmen gegen den Menschenhandel sowie zur Unterstützung der Betroffenen zu entwickeln;*
- *eine unabhängige Berichterstattungsstelle zu allen Formen des Menschenhandels einzurichten.*

3.4 Menschenhandel und Datenschutz

Der Ausschuss bemängelt die fehlenden Daten über Fälle von Menschenhandel zu anderen Zwecken als sexueller Ausbeutung und fordert Deutschland auf, in seinem nächsten periodischen Bericht umfassende Informationen und Daten über sämtliche Formen des Frauen- und Mädchenhandels vorzulegen. Dabei ist gerade im Bereich des Menschenhandels besondere Vorsicht in Bezug auf die Datengewinnung und -handhabung notwendig, denn insbesondere für Betroffene von Menschenhandel ist der Schutz ihrer sensiblen Daten erforderlich, um ihnen ein Leben ohne Angst vor Stigmatisierung und Verfolgung zu ermöglichen.⁶⁰ Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel lassen sich daher nicht ohne eine effektive Strategie zum Datenschutz umsetzen.⁶¹

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *sicherzustellen, dass die Erhebung von Daten zu Fällen von Menschenhandel im Einklang mit den bestehenden europäischen und deutschen Datenschutzregelungen erfolgt;*
- *sicherzustellen, dass jede Berichterstattungsstelle Datenschutzstandards garantiert und die Rechte der Betroffenen, insbesondere ihre Privatsphäre, schützt;*
- *einen dezentralisierten anonymen Zugang zu Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten;*
- *sicherzustellen, dass das Recht auf den Schutz der persönlichen Daten von Betroffenen von Menschenhandel durchgesetzt werden kann, insbesondere, dass es als integraler Bestandteil der Beratungsarbeit beachtet wird.*

3.5 Durchsetzung der Rechte der Betroffenen von Menschenhandel sichern – Aufenthaltsrechte für Betroffene von Menschenhandel gewährleisten

Es ist zwar zu begrüßen, dass die Bundesregierung nun nach langer Verzögerung die EU-Richtlinie 2011/36 umgesetzt hat und damit weitere Formen der Ausbeutung und des Menschenhandels strafbar werden.⁶² Allerdings ist zu bemängeln, dass die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht sich ausschließlich auf strafrechtliche Regelungen beschränkt und die ebenfalls in der Richtlinie enthaltenen Aspekte zu Opferschutz, Opferrechten und Unterstützung der Betroffenen weitgehend ausgeklammert wurden. Dies betrifft z.B. Rechte auf Entschädigung und entgangenen Lohn, Rechte auf Hilfe und Unterstützung unabhängig von einer Eigenschaft als Zeug*in, Rechte auf Schutz im Strafverfahren sowie Rechte auf besonderen Schutz und Unterstützung von minderjährigen Betroffenen von Menschenhandel.

⁶⁰ Dazu dataACT (2014): „Pressemitteilung anlässlich des Internationalen Tages der Privatsphäre“, http://www.dataact-project.org/fileadmin/user_upload/pdf/Pressemitteilung_Internationaler_Tag_der_Privatsphaere.pdf (14.12.2016).

⁶¹ KOK e.V. (2015): „Herausforderungen des Datenschutzes in der Politik gegen Menschenhandel: Ein Praxisleitfaden“, S. 17, http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/KOK_informiert/datAct_deutsch_Online.pdf.

⁶² KOK e.V. (2016): Stellungnahme zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36, www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/Umsetzung_2011_36_EU_KOK_aktualisierte_Stellungnahme_28.04.2016.pdf (14.12.2016).

Für die Stabilisierung der Betroffenen von Menschenhandel und vor allem zur Durchsetzung ihrer Rechte ist es von großer Bedeutung, dass zu einem frühen Zeitpunkt eine langfristige und verlässliche Perspektive für ihre persönliche Sicherheit eröffnet wird. Dies hängt bei betroffenen Nicht-EU-Bürger*innen in der Regel sehr von ihrem Aufenthaltsstatus ab. Aus einer menschenrechtlichen Perspektive ist zu fordern, dass der Aufenthalt und die Leistungen zum Lebensunterhalt mindestens so lange gewährt werden, bis die Rechtsansprüche für Betroffene von Menschenhandel – unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft und einer Eignung als Zeuge oder Zeugin im Strafverfahren – durchgesetzt sind. Um einen besseren Opferschutz sicherzustellen, darf die Aufenthaltsberechtigung nicht an die Aussagebereitschaft gekoppelt werden. Dies ist aber aktuell gesetzlich so geregelt. Insbesondere bei Kindern und Minderjährigen ist es aus Gründen des Kindeswohls notwendig, ihr Aufenthaltsrecht von der Aussagebereitschaft zu entkoppeln. Auch ist es erforderlich und menschenrechtlich geboten, den Betroffenen die Möglichkeit einer Verfestigung des Aufenthaltstitels einzuräumen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die Rechte von Betroffenen von Menschenhandel bei allen politischen und gesetzlichen Maßnahmen und Strategien gegen Menschenhandel angemessen zu berücksichtigen, der Fokus darf nicht allein auf der Strafverfolgung der Täter*innen liegen;*
- *Betroffenen von allen Formen von Menschenhandel einen Aufenthalt unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft bei der Strafverfolgung zu gewähren;*
- *insbesondere für minderjährige Betroffene entsprechende Regelungen zu schaffen, die deren besondere Vulnerabilität berücksichtigen.*

Teil 4: Empfehlungen 49 und 50: Ausbeutung von Prostitution Art. 6 CEDAW

Prostitution ist ein polarisierendes Thema. Heftig gestritten wird über die Bewertung, wie liberal oder wie restriktiv damit umgegangen werden soll. Für eine sachgerechte Diskussion ist es wichtig, Prostitution und Menschenhandel zu unterscheiden und einen differenzierten Blick zu bewahren. Demnach ist Prostitution anzusehen als eine Tätigkeit, die auf einer eigenständigen Entscheidung beruht. Dagegen ist Menschenhandel gekennzeichnet von Zwang und Ausbeutung sowie dem Machtmissbrauch gegenüber den Betroffenen und stellt eindeutig eine Menschenrechtsverletzung dar, die vom Staat mit allen geeigneten Maßnahmen zu bekämpfen ist.

4.1 Sexualisierte Gewalt

Mit der grundlegenden Reform des Sexualstrafrechts (siehe oben 1.3) sind auch Prostituierte jeden Geschlechts besser vor sexualisierter Gewalt geschützt. Mit der Änderung der Regelungen zum Menschenhandel im Oktober 2016 wurde, von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet, eine zusätzliche Regelung in § 232a Absatz 6 Strafgesetzbuch aufgenommen, welche explizit die Kunden von Zwangsprostituierten oder Menschenhandelsopfern mit Strafe bedroht.⁶³ Problematisch bleibt die Frage des effektiven Rechtszugangs für Prostituierte, die Opfer von sexualisierter Gewalt geworden sind. Hier ist (mehrsprachige) Aufklärung durch Beratungsstellen sowie die Schulung und Sensibilisierung von Fachpersonal dringend erforderlich.

⁶³ Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregisters sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Oktober 2016, BGBl I, S. 2226ff.

4.2 Prostituiertenschutzgesetz

Im Oktober 2016 hat der Bundestag das Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG) beschlossen.⁶⁴ Begrüßenswert sind die darin vorgesehenen Regelungen zur Regulierung von Prostitution wie die Einführung einer Erlaubnispflicht für Bordellbetreiber*innen sowie das erklärte Ziel des Gesetzes, auch die Selbstbestimmung und die Rechte von in der Prostitution tätigen Personen zu stärken.

Die Regelungen, welche im 1. Juli 2017 in Kraft treten, werden jedoch wenig dazu beitragen, das Selbstbestimmungsrecht und die Situation der in der Prostitution Tätigen zu stärken.⁶⁵ Das ProstSchG enthält keine Rechte, sondern nur (teils unverhältnismäßige) Sonderregelungen und Verpflichtungen für Prostituierte. Dadurch werden Stigmatisierung und Repressionen gegenüber Prostituierten aufrechterhalten.

Die Anmeldepflicht enthält wesentliche Hürden und ist faktisch wie eine Erlaubnispflicht ausgestaltet. Unklar bleibt, wie nicht-deutsche Prostituierte ohne ein Recht auf Übersetzung den bürokratischen Prozess der Anmeldung bewältigen sollen. Auch die mit der Meldepflicht verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme⁶⁶ sind ungelöst, während die Pflicht zum Beisichtragen der Bescheinigung über die Anmeldung und über die Gesundheitsberatung Prostituierte verletzbar gegenüber Kund*innen macht. Die im ProstSchG vorgesehene verpflichtende jährliche Gesundheitsberatung stellt nicht nur eine unverhältnismäßige Belastung dar,⁶⁷ sondern sie ist auch kontraproduktiv, weil sie die international anerkannte freiwillige, anonyme und aufsuchende Gesundheitsberatung ausschließt.⁶⁸ Auch die im ProstSchG enthaltene Kondompflicht kann zwar einerseits Prostituierten ein Druckmittel für bessere Arbeitsbedingungen an die Hand geben, vermittelt jedoch andererseits den Eindruck der Rechtmäßigkeit von polizeilichen Kontrollen, welche unverhältnismäßig in den Intimbereich der Beteiligten eingreifen und daher verfassungswidrig sind.⁶⁹ Die grundsätzlich begrüßenswerte Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten gilt unabhängig von der Betriebsgröße, was Kleinstbetriebe mit ggf. besseren Bedingungen unter Druck setzt. Schließlich enthält das ProstSchG eine ausgedehnte Befugnis Klausel für Polizei und Behörden, gegen Prostitution einzuschreiten, welche die Gefahr von Missbrauch begünstigt.

Mit dem ProstSchG soll zudem Menschenhandel bekämpft werden, so die Bundesregierung. Zur Bekämpfung des Menschenhandels ist dieses Gesetz jedoch kein geeignetes Mittel. Langjährige Praxiserfahrungen bestätigen, dass anonyme, niedrigschwellige, aufsuchende und vor allem auf Vertrauen basierende Beratungsangebote für Prostituierte deutlich besser geeignet sind, um

⁶⁴ Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 21. Oktober 2016, BGBl I, S. 2372ff.

⁶⁵ Unter Berufung auf die salvatorische Klausel weist die Gewerkschaft der Polizei (GdP) darauf hin, dass sie die unter Punkt 4.2 aufgeführten Kritikpunkte und Forderungen nicht mittragen kann.

⁶⁶ Vgl. Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 95/46/EG: „Die Mitgliedstaaten untersagen die Verarbeitung [...] von Daten über Gesundheit oder Sexualleben.“; sowie dataCT/KOK (2015): „Herausforderungen des Datenschutzes in der Politik gegen Menschenhandel. Ein Praxisleitfaden“, http://www.dataact-project.org/fileadmin/user_upload/pdf/datAct_deutsch_Online.pdf, (14.12.2016).

⁶⁷ Diese Pflicht gibt es für keinen anderen Beruf; selbst in der Lebensmittelbranche muss nur eine einmalige Beratung im gesamten Berufsleben erfolgen.

⁶⁸ Siehe djb (2015): „Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMFSFJ eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-RefE)“, https://www.djb.de/st-pm/st/st15-10/#_ftnref15; vgl. auch Diakonie (2015): „Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMFSFJ eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-E)“, S. 5, http://www.diakonie.de/media/150911_Diakonie_STN_RE_ProstSchG-E.PDF (14.12.2016).

⁶⁹ Vgl. dazu BMFSFJ (2014): Stellungnahmen zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“, Panel 2, S. 13, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/anhoeerung-regulierung-prostitution-stellungnahme-panel-2,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (14.12.2016).

potentiell von sexueller Ausbeutung Betroffene zu erreichen und zu identifizieren. Diese Voraussetzungen sind durch die Regelungen des ProstSchG nicht gegeben.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *von den für Prostituierte belastenden Regelungen wie der faktisch als Erlaubnispflicht ausgestalteten Anmeldepflicht und der Pflicht zur Gesundheitsberatung abzusehen und stattdessen verstärkt anonyme, auf freiwilliger Basis stattfindende Beratungsangebote auszubauen;*
- *bereits bestehende regionale Alternativen zur Anmeldepflicht zu prüfen;*
- *Maßnahmen umzusetzen, die tatsächlich auf die Stärkung der Rechte und Selbstbestimmung von in der Prostitution tätigen Personen abzielen, z.B. Zugangshindernisse in Institutionen der Bildung und Beschäftigung zu reduzieren, diese als Daueraufgabe und Angebote für Prostituierte zu schaffen, welche die Lebensumstände der Prostituierten berücksichtigen und auch für Prostituierte offenstehen, die keinen Anspruch auf staatlich geförderte Leistungen haben.*

4.3 Beratung und Umstieg

Der CEDAW-Ausschuss fordert Deutschland auf, „Rehabilitations- und Unterstützungsprogramme für Frauen und Mädchen, die aus der Prostitution aussteigen möchten, unter anderem mit Informations- und Unterstützungsangeboten in Bezug auf alternative Möglichkeiten zur Sicherung ihres Lebensunterhalts durchzuführen“.⁷⁰ Dies erfordert ein flächendeckendes Unterstützungsangebot, welches nachhaltig finanziert und angemessen personell ausgestattet sein muss. So ein Angebot ist derzeit in Deutschland nicht gegeben. In vielen Bereichen fehlt es nach wie vor an konkreten Beratungsangeboten für Prostituierte.

Dieses Angebot muss zudem differenziert ausgestaltet sein, um die Interessen aller Beteiligten, wie z.B. minderjähriger oder männlicher Prostituiertes, schützen zu können. Sinnvoll kann es sein, Prostituierte und Betroffene von Menschenhandel in einer Stelle zu beraten, jedoch ist es besonders wichtig, diese Gruppen differenziert zu betrachten. Um den Zugang zu diesen Angeboten sicherzustellen, sollte ein Schwerpunkt auf die aufsuchende Arbeit durch Streetworker*innen gelegt werden. Ferner kann ein gewünschter Umstieg oft nicht realisiert werden, weil es an Zukunftsperspektiven fehlt. In Bezug auf minderjährige oder sehr junge Prostituierte besteht überdies die Problematik, dass sozialpädagogisch betreute Wohngruppen sich weigern, diese aufzunehmen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *den flächendeckenden Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsangeboten sowohl für in der Prostitution tätige Personen als auch für Personen, die aus der Prostitution in eine andere Beschäftigung umsteigen möchten, effektiv zu unterstützen und voranzutreiben;*
- *die Finanzierung von Umstiegsangeboten und Wohngruppen insbesondere für junge und minderjährige Prostituierte zu sichern und ein flächendeckendes Angebot vorzuhalten.*

⁷⁰ CEDAW (2009): Concluding observations Germany, CEDAW/C/DEU/CO/6, Ziff. 50, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en (14.12.2016).