

## **DER KONGRESS**

DER GEMEINDEN UND REGIONEN

Europarat

F – 67075 Straßburg Cedex

Tel: +33 (0)3 88 41 20 00

Fax: +33 (0)3 88 41 27 51/ 37

<http://www.coe.int/cplre>



### **12. PLENARTAGUNG**

## **ZWÖLFTE TAGUNG**

(Straßburg, 31. Mai – 2. Juni 2005)

### **Entschließung 196 (2005)<sup>1</sup> über**

### **Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung: Die Rolle der Städte und Regionen**

<sup>1</sup> Diskussion und Annahme durch den Kongress am 2. Juni, 3. Sitzung (siehe Dok. CG (12) 9, Empfehlungsentwurf vorgelegt durch S. Barnes (Vereinigtes Königreich, L, EVP/CD), Berichterstatter

Der Kongress,

1. nach Prüfung des Begründungstextes zur „Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung: Die Rolle der Gemeinden und Regionen“;

2. äußerst besorgt über die Zunahme des Menschenhandels;

3. teilt das Engagement des Europarates auf höchster Ebene, der sich für den Schutz missbrauchter oder ausgebeuteter Menschen einsetzt;

4. unter Hinweis auf:

*a.* das Zusatzprotokoll zur Konvention der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität mit dem Ziel, den Menschenhandel - insbesondere von Frauen und Kindern - zu verhindern, zu ahnden und unter Strafe zu stellen (Protokoll von Palermo 2000), das Aktionsprogramm, das bei der vierten Weltfrauenkonferenz (Peking, 1995) verabschiedet wurde sowie die Resolution über neue Maßnahmen und Initiativen zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Peking, die die Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete (23. außerordentliche Sitzung, New York, 5. – 9. Juni 2000);

*b.* die Konvention der Vereinten Nationen für die Rechte der Kinder (1989), ihr fakultatives Protokoll (2002) über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und Pornographie mit Kindern und die Prinzipien und Richtlinien die Menschenrechte und den Menschenhandel (2002) betreffend;

*c.* die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates und insbesondere Artikel 3, der das Recht aller, einschließlich der Frauen und Kinder, anerkennt, keiner „unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung“ ausgesetzt zu werden sowie Artikel 4, der die Sklaverei verbietet;

*d.* die Abschlusserklärung der Staats- und Regierungschefs beim 2. Gipfel des Europarates (Straßburg, 1997), in der alle Formen der sexuellen Ausbeutung von Frauen als Bedrohung für die Sicherheit der Bürger und der Demokratie in Europa gesehen werden und ihre Entschlossenheit, diese zu bekämpfen, bekräftigt wird;

*e.* die revidierte Strategie der sozialen Kohäsion des Europarates (2004) ;

*f.* die Arbeiten des Ministerkomitees und insbesondere die Empfehlung Nr. R (91) 11 über sexuelle Ausbeutung, Pornographie, Prostitution sowie den Handel mit Kindern und Heranwachsenden, Empfehlung Nr. R (97)13 über die Einschüchterung von Zeugen und das Recht auf Verteidigung, Empfehlung Nr. R (2000) 11 über die Bekämpfung von Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung, Empfehlung Rec (2001) 11 die Leitlinien für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen betreffend, Empfehlung Rec (2001)16 über den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung, Empfehlung Rec (2001) 18 bezüglich des ersatzweisen Schutzes und Empfehlung Rec (2002) 5 über den Schutz von Frauen vor Gewalt;

g. die Arbeiten der Parlamentarischen Versammlung und besonders die Empfehlung 1325 (1997) über Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarates, Empfehlung 1450 (2000) Gewalt gegen Frauen in Europa betreffend, Empfehlung 1467 (2000) illegale Einwanderung und die Bekämpfung von Schleppern betreffend, Empfehlung 1526 (2001) über eine Kampagne gegen den Handel mit Minderjährigen zur Zerschlagung der Vertriebsstruktur im Osten: Der Fall Moldowa, Entschließung 1307 (2002) über sexuelle Ausbeutung von Kindern: Nulltoleranz, Empfehlung 1545 (2002) über eine Kampagne gegen den Handel mit Frauen, Empfehlung 1610 (2003) über Migration in Verbindung mit Frauenhandel und Prostitution und Empfehlung 1611 (2003) über den Organhandel in Europa;

h. die zwischenstaatlichen Aktivitäten des Europarates in diesem Bereich, wie das Projekt Lara zur Reform des Strafrechts, das im Rahmen der Task Force des Stabilitätspaktes für den Menschenhandel eingesetzt wurde, die die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Menschenhandels koordinieren und harmonisieren sollen, sowie zahlreiche Seminare und Pilotprojekte, die in diesem Bereich durchgeführt wurden;

i. die Arbeiten der Fachleute im Europarat, d.h. die Expertengruppe über die Auswirkungen des Einsatzes neuer Informationstechnologien auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (2000-2002) und die Expertengruppe für den Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung (2002 -);

j. die enge Kooperation des Europarates mit anderen internationalen Organisationen und die zahlreichen Aktivitäten, die mit der Europäischen Union, Europol, Interpol, der IOM und diversen internationalen Netzen durchgeführt werden, sowie die Einsetzung von Koordinationsmechanismen wie der Task Force des Stabilitätspaktes für Menschenhandel, durch die der Europarat gehalten ist, technischen Beistand bei der Reform des Strafrechtes in Südosteuropa zu leisten;

k. das Beispiel mehrerer Städte, wie der Stadt Paris, und Städtevereinigungen, wie die Vereinigung der Bürgermeister der Großstädte Frankreichs, die sich bemühen, eine praktische Lösung für die Schwierigkeiten der Gemeinden und Regionen zu finden;

l. die drei Projekte „SécuCités“ des Europäischen Forums für die Sicherheit in den Städten der NRO, das von der Europäischen Kommission unterstützt wird und mehrere europäische Städte betrifft. Ziel ist es, Daten zu sammeln, Empfehlungen auszuarbeiten und Kontakte zwischen den „Bestimmungs-“ und „Herkunftsstädten“ zu knüpfen;

5. Begrüßt die Konvention des Europarates über den Kampf gegen Menschenhandel, die beim 3. Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 16. Mai in Warschau vorgelegt wurde;

6. Überzeugt, dass die Konvention einen großen Fortschritt für den effektiven Schutz der Opfer des Menschenhandels darstellt;

7. Bedauert jedoch, dass nur 14 Mitgliedstaaten die Konvention bei ihrer Auflegung unterzeichnet haben und unterstützt vorbehaltlos den Aufruf zur weitest möglichen Ratifizierung und ihrem raschen Inkrafttreten, das im Aktionsplan niedergelegt ist, den die Staats- und Regierungschefs beim Gipfel angenommen haben;

8. in der Erwägung, dass:

*a.* der Menschenhandel unbedingt als schwere Menschenrechtsverletzung anzuerkennen ist;

*b.* der Menschenhandel und insbesondere der Handel mit Frauen und Kindern zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ein prioritärer Aktionsbereich auf lokaler und regionaler Ebene ist, verweist darauf, dass dieses Phänomen nicht nur ausschließlich Frauen und Kinder betrifft und sich nicht nur auf die Sexindustrie beschränkt. Offensichtlich existiert Zwangsarbeit im Bauwesen, Gartenbau und der Landwirtschaft oder der Bekleidungsindustrie und der Menschenhandel bedient auch den Organhandel;

*c.* der Menschenhandel eine sehr schwere Menschenrechtsverletzung ist, da er eine moderne Form der Sklaverei darstellt und so die Grundprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates verletzt;

*d.* die rasante Entwicklung dieser Form der Kriminalität in den letzten Jahren nicht nur unverzüglich Maßnahmen aller Länder, sondern auch - angesichts der Tragweite der Bedrohung – einen konzertierten Ansatz auf lokaler und regionaler Ebene erfordert, zusätzlich zu den internationalen Texten und nationalen Politiken, damit gesamteuropäisch und weltweit agiert werden kann;

*e.* der Menschenhandel eine kriminelle „transversale“ Tätigkeit ist, die insbesondere die Gleichstellung der Geschlechter, die organisierte Kriminalität, die Geldwäsche, die Migration usw. betrifft. Daher sind verschiedene Initiativen – Ausarbeitung von Rechtsnormen, Erforschung der Ursachen und Funktionsweise des Phänomens, juristische und technische Zusammenarbeit, Follow-up, Schutz der Opfer und Sensibilisierungs- und Informationskampagnen – notwendig, um sich diesen Herausforderungen zu stellen;

*f.* die Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, die ungleiche Verteilung der Macht zwischen Männern und Frauen sowie die Gewalt, Armut und fehlende Bildung und berufliche Perspektiven sind einige der Gründe, warum Frauen und Kinder in die Falle des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung geraten;

9. stellt fest, dass:

*a.* die Netze oft die gleichen für den Menschenhandel wie für Rauschgift oder Waffen sind, mit den gleichen Vertriebsstrukturen und den gleichen Geldquellen;

*b.* der Menschenhandel global bekämpft werden muss und man sowohl gegen das Angebot wie auch gegen die Nachfrage vorgehen und die Schwächen der Bestimmungsländer ebenso wie die der Herkunftsländer berücksichtigen muss;

10. überzeugt, dass:

*a.* da die rechtlichen oder administrativen Maßnahmen nicht immer auf lokaler oder regionaler Ebene ergriffen werden können, die Interventionsmöglichkeiten der territorialen Gebietskörperschaften im Kampf gegen den Menschenhandel hauptsächlich im sozialen Bereich zu finden sind;

b. trotz ihrer beschränkten Befugnisse die Gemeinden und Regionen die Möglichkeit haben, zu agieren und die Öffentlichkeit zu mobilisieren, insbesondere mit Hilfe von Informations- und Sensibilisierungskampagnen;

c. die Gemeinden und Regionen besonders in der Lage sind, auf die Besorgnisse der Bürger einzugehen und die Politik auf ihre Bedürfnisse und die tatsächlichen Probleme abzustimmen;

d. in den Städten und Regionen die letzte Etappe des Menschenhandels stattfindet und daher auf regionaler Ebene, aber auch besonders auf lokaler Ebene, am leichtesten die Opfer ermittelt und ihnen geholfen werden kann;

e. die territorialen Gebietskörperschaften daher in alle Aspekte des Kampfes gegen den Menschenhandel einbezogen werden sollten;

f. die Städte – durch Netze, Städtepartnerschaften und andere solide Partnerschaften – sich von den Praktiken anderer Gemeinden inspirieren lassen können. So können sie viel Zeit und Energie sparen und vermeiden, Maßnahmen zu ergreifen, die sich als ineffizient erweisen;

11. ist der Auffassung, dass, angesichts des Vorhergesagten und der Aktionsmöglichkeiten des Konventionsentwurfes zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung auf lokaler und regionaler Ebene, daher folgende Ziele zu verfolgen sind:

a. *Sensibilisierung*: Die Sensibilisierung für die potentiellen Opfer. Fachdienste und Bürger (die vielleicht mit Opfern des Menschenhandels zu tun haben und sie erkennen können), die Medien (deren Rolle wichtig für die Entwicklung der Mentalität und das Verständnis dieser Geißel ist) sowie die Kunden oder potentiellen Kunden der Opfer sexueller Ausbeutung sind in den Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern unentbehrlich. Eine Sensibilisierung ist für alle Aspekte nötig: Moral, Menschenrechte, Kriminalität, Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, Rassismus und Gesundheit;

b. *Bildung und Fachausbildung*: Der Kongress ist der Auffassung, dass der Mangel an Bildung und beruflichen Perspektiven bei Frauen einer von vielen Faktoren ist, die dazu beitragen, dass diese oft leichte Beute für den Menschenhandel sind. Der Kongress begrüßt es daher, dass der Konventionsentwurf des Rates die Gleichstellung der Geschlechter aufgreift;

i. Bildung muss beiden Geschlechtern ohne Unterschied zugänglich sein, und die Schulprogramme müssen die Erziehung zu den Menschenrechten beinhalten, die Gleichheit zwischen den Geschlechtern hervorheben und Stereotype vermeiden. Die Frauen müssen eine Berufsausbildung erhalten, die es ihnen ermöglicht, eine größere finanzielle Stabilität zu erreichen;

ii. den Sozialarbeitern, aber auch den Betreuern und den Lehrern, dem Personal der diplomatischen, konsularischen und juristischen Dienste sowie der Zoll- und Polizeidienste sollte eine besondere Ausbildung angeboten werden, nicht nur zur Erkennung und Prävention des Menschenhandels, sondern auch für den Beistand der Opfer;

iii. der Einfluss neuer Informationstechnologien muss anerkannt und berücksichtigt werden, indem eine spezielle Ausbildung für alle Personen in diesem Bereich vorgesehen wird, die an der Bekämpfung des Menschenhandels beteiligt sind, insbesondere die Sonderpolizeikräfte;

*c. Schutz, Rehabilitation und Wiedereingliederung der Opfer:* Die Einrichtung von Informationszentren, Hilfsstrukturen oder Fachdiensten auf lokaler und regionaler Ebene als Beistand für die Opfer des Menschenhandels muss prioritär sein. Diese Strukturen sollten den Opfern in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Nichtregierungsverbänden helfen und ihnen eine sichere Unterkunft (vorübergehende oder langfristige Unterbringung) sowie medizinischen und psychologischen Beistand, Informationen (insbesondere dank einer Internetseite und einer kostenlosen Hotline rund um die Uhr), Ausbildung – insbesondere Sprachunterricht – und kostenlose juristische Vertretung und Übersetzungs-/Dolmetschdienste bieten;

12. fordert die Gemeinden und Regionen auf:

*a.* die oben definierten Ziele umzusetzen;

*b.* in enger Kooperation mit den Gemeinden und Regionen nationale Programme und Strategien zur Prävention des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer zu erstellen und umzusetzen, die zahlreiche Maßnahmen beinhalten, darunter: Einrichtung von Informationszentren, Diensten oder speziellen Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene zur Bekämpfung des Menschenhandels, Sensibilisierungskampagnen, eine besondere Ausbildung für die Polizei und die Fachdienste, die in Kontakt mit den Opfern des Menschenhandels kommen, Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten für Frauen und Kinder und Verbesserung der wirtschaftlichen Perspektiven der benachteiligten Bevölkerungsgruppen usw.;

*c.* im Sinne der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (1985) die Gemeinden und Regionen mit den notwendigen Befugnissen und Finanzressourcen zur Umsetzung von Aktionen und Programmen zur Bekämpfung von Menschenhandel auf ihrer Ebene auszustatten, damit sie den Opfern beistehen können;

*d.* die grenzüberschreitende Kooperation fortzusetzen und regionale Kooperationsorgane für den Informationsaustausch so effizient und rasch wie möglich einzusetzen;

*e.* aktiv sich um Partnerschaften mit den Gemeinden und Regionen anderer Mitgliedstaaten des Europarates in den Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern zu bemühen;

*f.* dezentralisierte Kooperationsprojekte mit den Städten und Regionen in den Gebieten, die von diesem Problem betroffen sind, durchzuführen;

*g.* den Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden und Regionen auf nationaler und europäischer Ebene zu verstärken, um die besten Methoden in dem Bereich zu propagieren und Initiativen wie die vernetzte Arbeit der Städte (Eurocities, SécuCités) zu unterstützen;

*h.* lokale und regionale Initiativen der verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft zu unterstützen;

*i.* ihre Zusammenarbeit mit den lokalen und nationalen Polizeikräften zu intensivieren sowie mit Interpol und Europol;

*j.* die Kooperation und Interaktion zwischen den Nichtregierungsorganisationen und den Polizeidiensten, die mit der Bekämpfung von Menschenhandel beauftragt sind, zu fördern;

*k.* auf eine bessere Repräsentation der Frauen in den Polizeikräften zu achten;

*l.* Beihilfen – insbesondere finanzielle - zum Beispiel mit Hilfe der Entwicklungsbank des Europarates - für Bildung, Ausbildung und Beschäftigung von Jugendlichen und insbesondere Frauen zu gewähren;

*m.* Kleinkreditprogramme einzurichten, damit die Frauen unabhängiger werden und weniger anfällig für die Netze des Menschenhandels sind;

*n.* die wichtige Rolle der NRO in diesem Bereich anzuerkennen und zu unterstützen, diesen Organisationen bei der Sensibilisierung zu helfen und ihnen Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels zu übertragen;

*o.* den Nichtregierungsorganisationen (NRO) finanzielle und andere Unterstützung bei ihren Sensibilisierungsaktionen und ihren Programmen zum Schutz der Opfer zu gewähren, insbesondere durch Überwachung und Beitrag zur Finanzierung, damit die spezialisierten NROs den Opfern sichere langfristige Unterkünfte anbieten können. Die Behörden könnten hierzu verfügbare und kostenlose Unterkünfte prüfen und zuweisen;

*p.* noch mehr als bisher gegen Diskriminierung, Fremdenhass und Intoleranz mit Hilfe von regelmäßigen Informations- und Sensibilisierungskampagnen der Öffentlichkeit anzukämpfen;

*q.* Maßnahmen zur Ermittlung von Anzeigen (in Zeitungen, Agenturen usw.) zu ergreifen, hinter denen sich der Menschenhandel verbirgt;

*r.* in der Praxis alle derzeitigen gültigen Rechtsvorschriften anzuwenden, damit die freiwillige Rückkehr der Opfer des Menschenhandels erleichtert wird;

*s.* Maßnahmen zur vorläufigen oder definitiven Schließung und Entziehung der Lizenz von Etablissements und Unternehmen, die sexuelle Ausbeutung betreiben, vorzusehen;

*t.* Verfahren zur regelmäßigen Bilanz der ergriffenen Maßnahmen einzusetzen, damit diese verbessert oder ersetzt werden können je nach Erfolg und Bedarf;

13. fordert die nationalen und internationalen Vereinigungen der Gemeinden und Regionen (insbesondere die Eurocities, den Rat der Gemeinden und Regionen Europas, die Vereinigten Städte und Kommunen) auf, aktiv die Rolle der Gemeinden und Regionen bei der Prävention des Menschenhandels und dem Schutz der Opfer zu fördern;

14. im Rahmen der künftigen Arbeiten an den Strategien und Programmen, effektive Aktionen gegen den Menschenhandel einzusetzen:

*a.* fordert den Ausschuss für soziale Kohäsion auf, seine Aktivitäten in diesem Bereich im Sinne der in dieser Entschließung dargelegten Prinzipien, zusammen mit der Generaldirektion III (soziale Kohäsion), den betroffenen Ausschüssen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und dem zwischenstaatlichen Sektor, insbesondere dem Lenkungsausschuss für die Gleichstellung zwischen Mann und Frau (CDEG) fortzusetzen;

*b.* fordert den Ausschuss auf, für die Tagung des Kongresses im Herbst 2005 eine Aussprache über diese Frage zu organisieren sowie eine Reihe von Leitlinien an die Gemeinden und Regionen über die Aktionen gegen Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung auszuarbeiten;

*c.* fordert das Präsidium des Kongresses auf, die Ausarbeitung und spätere Veröffentlichung eines praktischen Leitfadens mit diesen Leitlinien an die Gemeinden und Regionen zu genehmigen.