Kongress
der Gemeinden und Regionen

Kammer der Regionen

23. TAGUNG
CPR(23)3
13. September 2012

Regionale Gesetzgebung und Maßnahmen zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern

Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten
Berichterstatter: Dusica DAVIDOVIC, Serbien (R, NI[1])

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung) 2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 4

Zusammenfassung

Vorliegende Daten weisen darauf hin, dass jedes fünfte Kind einmal Opfer einer Form der sexuellen Ausbeutung oder des sexuellen Missbrauchs wird, einer der schlimmsten Formen von Gewalt gegen Kinder. Das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, auch bekannt unter dem Namen „Lanzarote-Konvention", ist die erste internationale Übereinkunft, die die verschiedenen Formen sexuellen Missbrauchs von Kindern zu Straftaten erklärt, einschließlich des Missbrauchs, der Zuhause oder in der Familie, unter Einsatz von Gewalt, Zwang oder Drohungen stattfindet.

Obwohl die von der Lanzarote-Konvention befürworteten Maßnahmen in das Straf- und Zivilrecht übernommen werden müssen, was in der Regel in die Zuständigkeit des Staates fällt, können einige wichtige Themen im Bereich Kinderschutz auch zum Aufgabenbereich der Regionen gehören, wie z. B. die Regelung und Organisation von Sozialhilfe, Sozial- und Gesundheitsdiensten und die Verabschiedung konkreter Maßnahmen und Strukturen, welche die sexuelle Ausbeutung und den sexuellen Missbrauch von Kindern verhindern und Kinder vor diesen Formen der Gewalt schützen.

Der Erläuterungstext untersucht sowohl rechtliche als auch administrative Maßnahmen, die Regionen ergreifen können, um die Bestimmungen der Lanzarote-Konvention auf regionaler Ebene umzusetzen.

[1] L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
ULDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses
EVP/CD: Europäische Volkspartei - Christdemokraten des Kongresses
SOZ: Sozialistische Gruppe des Kongresses
ECR: Fraktion Europäische Konservative und Reformisten
NI: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören
NPA: Keine politische Zugehörigkeit

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF[2]

1. Sexuelle Gewalt ist eine komplexe, sensible und alarmierend weitverbreitete Bedrohung des Wohlergehens und der gesunden Entwicklung von Kindern in ganz Europa, ungeachtet ihres Alters, ihres Geschlechts oder ihrer ethnischen Abstammung oder Religionszugehörigkeit. Sie kann viele Formen annehmen, u.a. Inzest, Pornografie, Prostitution, Menschenhandel, Korruption, Ansprechen im Internet („Grooming"), sexuelle Ausbeutung und sexueller Missbrauch.

2. Die sexuelle Ausbeutung und der sexuelle Missbrauch von Kindern werden häufig als geheime Straftaten bezeichnet, weil die kindlichen Opfer in der Regel große Schwierigkeiten haben, über diese Straftaten zu berichten. Dies und das Fehlen standardisierter und vergleichbarer Datenerfassungsmethoden führen dazu, dass es schwierig ist, ein klares Bild über das Ausmaß dieses Problems zu erhalten. Die verfügbaren Daten legen jedoch nahe, dass ca. jedes fünfte Kind in Europa schon einmal Opfer einer Form der sexuellen Gewalt geworden ist, eine der schlimmsten Formen von Gewalt gegen Kinder.

3. Obwohl das öffentliche Interesse sich am häufigsten auf den lauernden Fremden richtet, der in den Medien dargestellt wird, sind Kinder am stärksten von den Menschen in ihrem Umfeld von Missbrauch bedroht. Es wird sogar geschätzt, dass in 70-85% der Fälle der Täter eine Person ist, die das Kind kennt und der es vertraut, so z. B. Angehörige und Freunde, Betreuer, sogar andere Kinder im gleichen Alter.

4. Das Leid des Kindesmissbrauchs endet nicht immer nach dem Ende der körperlichen Misshandlung, da kindliche Opfer zahlreichen Befragungen durch soziale und juristische Einrichtungen und Strafverfolgungsbehörden ausgesetzt werden. Die Wiederholung der schmerzlichen Einzelheiten des Missbrauchs kann zu einer weiteren emotionalen Traumatisierung des Opfers führen. Interdisziplinäre Zentren, in denen alle Agenturen, die an der Untersuchung von Fällen des Kindesmissbrauchs mitwirken, dies unter einem Dach tun können, verhindern diese erneute Viktimisierung des Kindes.

5. Der Europarat bekämpft seit über 15 Jahren die sexuelle Gewalt gegen Kinder und den sexuellen Missbrauch von Kindern, und 2007 wurde sein Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, auch bekannt als „Lanzarote-Konvention", zur Unterzeichnung aufgelegt. Dabei handelt es sich um die erste internationale Übereinkunft, die zahlreiche Formen des sexuellen Missbrauchs von Kindern zu Straftaten erklärt, u.a. jenen Missbrauch, der Zuhause oder in der Familie, unter Einsatz von Gewalt, Zwang oder Drohungen stattfindet.

6. Die Kampagne ONE In FIVE zur Unterbindung der sexuellen Gewalt gegen Kinder wurde vom Europarat im Jahr 2010 begonnen und hat zum Ziel, weitere Staaten dazu zu bringen, die Lanzarote-Konvention zu unterzeichnen, zu ratifizieren und umzusetzen, sowie Kinder, deren Familien/Betreuer und die Gesellschaft als Ganzes mit den Kenntnissen und Instrumenten auszustatten, um die sexuelle Gewalt gegen Kinder zu verhindern und zu melden und auf diesem Wege das Bewusstsein für deren Ausmaß zu schärfen.

[2] Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, der am 20. März 2012 vom Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses, Mitglieder der Kammer der Regionen:
F. Mukhametshin (stellvert. Vorsitz.), *C. Abela Baldacchino (stellvert. Vorsitz.)*, *T. Ali*, *E. Ampe*, *L. Andrysiak*, *A. Boff*, *E. Brogi*, E. Campbell-Clark, *Y. Celik*, *P. Chesneau*, *E. Chrysanthou*, F. Dal, *D. Davidovic*, J. Demeter, *N. Dudov*, B.M. D'Angelo, J. Fischerova, G. Grzelak, H. Klamm *(Stellvertreter: G. Krüg)*, *V. Konstantinov*, I. Linge *(Stellvertreter: A. Svensson)*, J. Lobnig, *B. Lösch*, F. Maitia, P. Matvienko, Y. Mildon, M. Nagel, C. Naudi Baixench, *O. Olavsen*, S. Orlova, *C. Raimbert*, *P. Receveur, V. Rossi*, *Y. Rzayeva*, I. Schrick, *G. Tkemaladze*, S. Toscani *(Stellvertreter: U. Hiller),* I. Tzaki, *J. Van Den Hout*, *L. Vecchi*, J. Watson *(Stellvertreter: L. Hack)*, *L. Zukauskas*.

NB: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: D. Marchenkov, J. Hunting und M. Grimmeissen.

7. Die Lanzarote-Konvention sagt nicht konkret, ob die Gesetzgebung und die Maßnahmen, die sie befürwortet, um den sexuellen Missbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zu verhindern und die Kinder zu schützen, auf staatlicher oder regionaler Ebene erfolgen sollen. Obwohl die Maßnahmen in das Straf- und Zivilrecht übernommen werden müssen, was in der Regel in die Zuständigkeit des Staates fällt, können einige wichtige Themen im Bereich Kinderschutz auch zum Aufgabenbereich von Regionen gehören, wie z. B. die Regelung und Organisation von Sozialhilfe, Sozial- und Gesundheitsdiensten und die Verabschiedung konkreter Maßnahmen und Strukturen, welche die sexuelle Ausbeutung und den sexuellen Missbrauch von Kindern verhindern und Kinder vor diesen Formen der Gewalt schützen.

8. Eine unabhängige, kompetente regionale Stelle für den Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung ist von ausschlaggebender Bedeutung, um eine umfassende, behördenübergreifende und interdisziplinäre Strategie sicherzustellen. Sie kann die verschiedenen Einrichtungen koordinieren, u.a. Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereiche, Strafverfolgungs- und Justizbehörden, und mit den nationalen und kommunalen Stellen zusammenarbeiten, die sicherstellen, dass die Rechte des Kindes wirksam umgesetzt werden, wenn Fälle von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern bearbeitet werden.

9. Die Regionen können Aufklärungskampagnen über das Phänomen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern fördern und durchführen, die sich an die Allgemeinheit wenden, vorzugsweise in Kooperation mit kommunalen und zentralen Behörden. Sie können Programme und Projekte des Dritten Sektors unterstützen, welche die Partizipation von Kindern, Eltern, Medien und des Privatsektors im Hinblick auf den Kampf gegen sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung fördern.

10. In Bereichen, welche in ihre Zuständigkeit fallen, sollten die regionalen Stellen sicherstellen, dass alle Personen, die mit Kindern arbeiten, eine angemessene Ausbildung zum Thema sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern erhalten, einschließlich der Rechte des Kindes in diesen Situationen, und was sie tun müssen, wenn sie sexuelle Gewalt vermuten. Dies schließt alle Personen ein, die in den Bereichen Sozialdienste, Bildung, Gesundheit, Justiz und Strafverfolgung sowie Sport, Kultur und Freizeitaktivitäten tätig sind. Darüber hinaus müssen der internetverbundene Kindesmissbrauch und die internetverbundene Kindesausbeutung in das Kinderschutzsystem eingebettet werden.

11. Die Regionen sollten Strategien erarbeiten, die die bestehenden Rollen und Mittel in diesem Bereich nennen und gute Praxisbeispiele sowie Potenziale und vorliegende Herausforderungen identifizieren, um das konzertierte Handeln zum Schutz von Kindern zu verbessern.

12. Der Kongress ruft daher die regionalen Stellen und insbesondere jene mit Gesetzgebungsbefugnissen auf, die folgenden Bestimmungen der Lanzarote-Konvention in die regionale Gesetzgebung und Verwaltungspraxis aufzunehmen, um die entsprechenden Aktivitäten der nationalen Stellen zu ergänzen:

a. Einrichtung von kinderfreundlichen, behördenübergreifenden und interdisziplinären Zentren für kindliche Opfer und Zeugen von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung, in denen Kinder befragt und für forensische Zwecke medizinisch untersucht, umfassend beurteilt werden und alle relevanten beratenden und therapeutischen Dienste der entsprechenden Experten erhalten können;

b. Gründung einer unabhängigen, kompetenten regionalen Stelle für den Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung, die die Umsetzung einer umfassenden, behördenübergreifenden und interdisziplinären Strategie mit nationalem und kommunalem Handeln koordinieren würde.

c. Einrichten oder Festlegen einer Zentralstelle für die systematische Datenerfassung zum Thema sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern und die Förderung regelmäßiger Umfragen bei Kindern, einschließlich Primar- und Sekundarschulen, mit dem Ziel, die Prävalenz von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern zu bestimmen;

d. Durchführung von Aufklärungskampagnen in der Öffentlichkeit, bei Eltern, Kindern und Fachleuten, die mit Kindern oder für Kinder arbeiten, die alle Formen der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern behandeln, u.a. „Grooming" für sexuelle Zwecke, Fotos von Kindesmissbrauch im Internet, Menschenhandel und innerfamiliärer sexueller Missbrauch; Förderung der vollen Partizipation von Kindern, insbesondere im Hinblick auf neue Kommunikationstechnologien; Herausgabe von Richtlinien, die angemessene Reaktionen oder Handlungsabläufe beschreiben, die in Fällen des Missbrauchsverdachts zu ergreifen sind;

e. Sicherstellen einer angemessenen und regelmäßigen Fortbildung über die verschiedenen Formen der sexuellen Gewalt für alle Fachleute, die in den verschiedenen Bereichen, u.a. dem Justizsystem, mit Kindern oder für Kinder arbeiten;

f. Sicherstellen, dass in der Region eine angemessene Risikobewertung und therapeutische Dienste für Jugendliche, die Sexualstraftaten begehen, und für Kinder, die ein unangemessenes Sexualverhalten zeigen, verfügbar und zugänglich sind.

13. Darüber hinaus begrüßt der Kongress die Annahme der Strategie für die Rechte des Kindes 2012-2015 durch den Europarat und verpflichtet sich, die Rechte des Kindes in alle seine Politikbereiche und Aktivitäten einzubinden. Der Kongress, in diesem Kontext:

a. ruft die regionalen Stellen auf, sich aktiv für die Ziele der ONE in FIVE-Kampagne des Europarats zur Unterbindung sexueller Gewalt gegen Kinder einzusetzen und insbesondere den strategischen Aktionsplan umzusetzen, der sich mit den kommunalen und regionalen Dimensionen der Kampagne befasst;

b. erinnert an seine Entschließung 289 (2009) über die Prävention von Gewalt gegen Kinder und erneuert seinen Aufruf an die regionalen Stellen, die drei Dimensionen der Netzwerkarbeit und partizipativen Planung, Regelung und Qualitätsstandards und Monitoring und Evaluierung in ihre Kinderschutzstrategien aufzunehmen;

c. lenkt die Aufmerksamkeit der regionalen Stellen auf die Empfehlung CM/Rec(2011)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Rechte des Kindes und kinder- und familienfreundliche Sozialdienste, und ruft die Mitgliedstaaten auf, die angehängten Richtlinien als praktisches Instrument bei der Anpassung ihrer Sozialdienste für Kinder und Familien an die konkreten Rechte, Interessen und Bedürfnisse von Kindern einzusetzen und praktische Lösungen für bestehende Mängel bei der Erbringung sozialer Dienste zu identifizieren.

EMPFEHLUNGSENTWURF[3]

1. Die wichtigsten internationalen Rechtsinstrumente zum Schutz der Rechte des Kindes sind die UN-Konvention über die Rechte des Kindes (Vereinte Nationen, 1989) und das optionale Protokoll über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie (2002). Sie schützen Kinder vor allen Formen der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs, vor Entführung, Verkauf und Menschenhandel und allen weiteren Formen der Ausbeutung und vor grausamer oder unmenschlicher Behandlung.

2. Unter den Rechtsinstrumenten des Europarats widmen die Europäische Sozialcharta (ETS Nr. 035, überarbeitet 1996), das Übereinkommen über Computerkriminalität (ETS Nr. 185) und das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (CETS Nr. 197) dem Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt oder Ausbeutung besondere Aufmerksamkeit.

3. Der Europarat bekämpft seit über 15 Jahren die sexuelle Gewalt gegen Kinder und den sexuellen Missbrauch von Kindern und hat 2007, auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Expertenausschusses für den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (PC-ES), das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, oder Lanzarote-Konvention, zur Unterzeichnung aufgelegt.

[3]Siehe Fußnote 2.

4. Die Lanzarote-Konvention ist die erste internationale Übereinkunft, die zahlreiche Formen des sexuellen Missbrauchs von Kindern zu Straftaten erklärt, u.a. jenen Missbrauch, der Zuhause oder in der Familie, unter Einsatz von Gewalt, Zwang oder Drohungen stattfindet. Sie skizziert verschiedene Präventivmaßnahmen sowie Programme, die Opfer unterstützen, Personen ermutigen, die vermutete sexuelle Ausbeutung und den sexuellen Missbrauch von Kindern zu melden, und die Einrichtung von Telefon- und Internetnothilfen für Kinder. Die Konvention stellt außerdem sicher, dass alle Verhaltensformen als Straftaten klassifiziert werden, u.a. das Durchführen von sexuellen Handlungen mit einem minderjährigen Kind, Kinderprostitution und Kinderpornografie, und kriminalisiert den Einsatz von Technologien, insbesondere des Internets, um Kinder sexuell zu schädigen oder zu missbrauchen, z. B. das so genannte „Grooming".

5. Der Kongress begrüßt die Annahme der Strategie für die Rechte des Kindes 2012-2015 durch den Europarat und in diesem Kontext:

a. empfiehlt dem Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten aufzufordern, die Strategie vollständig umzusetzen, aktiv die ONE in FIVE-Kampagne des Europarats zur Unterbindung der sexuellen Gewalt gegen Kinder zu unterstützen und die Lanzarote-Konvention so rasch wie möglich zu unterzeichnen und zu ratifizieren;

b. empfiehlt des Weiteren dem Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten aufzufordern, das regionale Vorgehen und die regionalen Maßnahmen zur Prävention von sexuellem Missbrauch von Kindern zu unterstützen;

c. schließt sich dem Aufruf des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten an, die Richtlinien zu berücksichtigen, die im Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2011)12 an die Mitgliedstaaten über die Rechte von Kindern und kinder- und familienfreundliche soziale Dienste enthalten sind;

d. wiederholt seine Bitte an das Ministerkomitee, seine Vorschläge der Empfehlung 272 (2009) über die Prävention von Gewalt gegen Kinder umzusetzen.