

Nora Salem

Fachkonferenz: Fokus Frauenrechte: Welche Konsequenzen ergeben sich aus der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und der Europaratskonvention von Istanbul? Berlin, 8. Oktober 2014

DOI 10.1515/zstw-2014-0040

Die Frage, ob Eigentum im deutschen Strafrecht besser geschützt ist als die sexuelle Selbstbestimmung, war Thema der Fachkonferenz „*Fokus Frauenrechte: Welche Konsequenzen ergeben sich aus der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und der Europaratskonvention von Istanbul?*“ vom 8. Oktober 2014 in Berlin. Organisiert wurde die Konferenz von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Terre des Femmes und dem bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK). Neben den rechtlichen Auswirkungen auf die deutsche Gesetzeslage, die sich aus der *EU-Richtlinie gegen Menschenhandel* ergeben, wurden die nötigen rechtlichen Schritte, die Deutschland zur Umsetzung der *Istanbul-Konvention* noch zu gehen hat, diskutiert.

1. Das *Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*, auch *Istanbul-Konvention*¹ genannt, ist am 1. August 2014 in Kraft getreten. Deutschland hat dieses zwar unterschrieben, bisher aber noch nicht ratifiziert, da die deutsche Gesetzeslage bisher den Anforderungen der Konvention nicht entspricht. Im Fokus der *Istanbul-Konvention* stehen materiell-rechtliche Straftatbestände, die verschiedene Formen geschlechtsspezifischer Gewalt umfassen. Dazu zählen u.a. psychische Gewalt, Nachstellung, sexuelle Gewaltdelikte, Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien, bis hin zu Zwangsabtreibung und -sterilisierung. Darüber hinaus schlägt die Konvention auch Maßnahmen zur Prävention und zum Opferschutz

¹ Zum Inhalt der Konvention siehe B. Huber, Schutz von Kindern und Frauen, in: U. Sieber/H. Satzger/B. v. Heinschel-Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 2. Aufl. 2014, § 23 Rn. 34 ff.

Nora Salem: Die Autorin promoviert zum Thema der Umsetzung der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) in Ägypten bei Prof. Dr. jur. *Martina Haedrich* am Lehrstuhl für Völkerrecht der Universität Jena und absolviert derzeit einen Forschungsaufenthalt an der Fordham Law School in New York.

vor, fordert eine schnelle und effektive Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung durch die Mitgliedstaaten sowie einen zivilrechtlichen Entschädigungsanspruch gegen den Staat, sofern ein/e TäterIn mittellos ist.

Die Regelung des Sexualstrafrechts sorgte unter den TeilnehmerInnen der Konferenz für besonderen Zündstoff. Prof. Dr. iur. *Beate Rudolf* (Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte) machte deutlich, dass für Deutschland insbesondere im Hinblick auf den strafrechtlichen Tatbestand der Vergewaltigung, § 177 StGB, noch Handlungsbedarf bestehe. Dieser stellt nämlich in seinem objektiven Tatbestand darauf ab, dass die sexuelle Nötigung ausschließlich „mit Gewalt, durch Drohung mit gegenwärtiger Gefahr für Leib oder Leben oder unter Ausnutzung einer schutzlosen Lage“ erfolgen kann. Artikel 36 der Istanbul-Konvention verlangt hingegen lediglich, dass eine sexuelle Handlung gegen das Einverständnis des Opfers erfolgt.

Johanna Nelles (Referatsleiterin „Gewalt gegen Frauen“, Generaldirektion Demokratie, Europarat) erklärte, dass Deutschland mit der Anknüpfung an Gewalt, Drohung oder das Ausnutzen einer schutzlosen Lage in § 177 StGB im europäischen Vergleich ebenso hohe Anforderungen an den strafrechtlichen Tatbestand der Vergewaltigung stelle wie Österreich, Frankreich und Schweden. Sie erwähnte Kroatiens Ansatz, wo zwei nebeneinanderstehende strafrechtliche Sexualdelikte kodifiziert sind, wobei der eine Tatbestand nichteinvernehmliche Sexualakte unter Strafe stelle, der andere hingegen zusätzlich Gewalt verlange.

Etta Hallenga (Sozialpädagogin der Frauenberatungsstelle Düsseldorf e.V.) verdeutlichte mit der Schilderung besonders eindringlicher Fälle aus ihrer praktischen Erfahrung die erheblichen Schutzlücken, die das derzeitige deutsche Sexualstrafrecht aufweise. So blieben beispielsweise solche Fälle ungeahndet, in denen Opfer sich aus vorhergehenden Gewalterfahrungen nicht gegen den sexuellen Übergriff wehrten, lediglich psychische Gewalt vorliege oder das Opfer im Schlaf überrascht werde. Dies mache deutlich, dass es für ein strafrechtlich relevantes Verhalten nicht ausreiche, wenn das Opfer schlicht „Nein“ sage und ein/e TäterIn in Kenntnis dessen dennoch sexuelle Handlungen an ihm vornehme. Einer solchen Ausgestaltung von § 177 StGB liege ein Verständnis zugrunde, in dem das „Nein“ einer Frau nicht immer auch wirklich „Nein“ bedeute und Frauen vielmehr „erobert“ werden wollten. Deshalb habe der Gesetzgeber in den siebziger Jahren bei der ursprünglichen Fassung des § 177 StGB ein zusätzliches Nötigungsmittel verlangt. Dies führe zu dem absurden Ergebnis, dass ein/e TäterIn, der/die eine fremde bewegliche Sache in Kenntnis der Fremdheit und mit Zueignungsabsicht wegnimmt, sich strafrechtlich relevant verhalte (Diebstahl) – wohingegen ein/e TäterIn, der/die sexuelle Handlungen an einer anderen Person in Kenntnis des fehlenden Einvernehmens vornimmt, strafrechtlich nicht belangt

werden könne. Mithin sei das Eigentum besser geschützt als die sexuelle Selbstbestimmung, so *Hallenga*.

Christina Clemm (Fachanwältin für Strafrecht) untermauerte die Einschätzung *Hallengas* mit der Schilderung einiger Beispiele ihrer MandantInnen sowie dem Verweis auf eine Fallanalyse des „Bundesverbands Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe“ (BFF) und bezeichnete die derzeitige Situation als eine „strafrechtlich unerträgliche Lage“. Nach dieser Fallanalyse erlebe jede siebte Frau mindestens einmal in ihrem Leben schwere sexuelle Gewalt, wovon jedoch nur ca. 5–15 % zu einer Strafanzeige führten, von denen wiederum nur 8,4 % zu einer Verurteilung führten². Ein Problem stelle die uneinheitliche Rechtsprechung im Hinblick auf die Auslegung von „Gewalt“ und „schutzlose Lage“ dar. *Sabine Kräuter-Stock* (Oberstaatsanwältin in Saarbrücken und Mitglied im Deutschen Juristinnenbund – DJB) ergänzte, dass man gerade vor dem Hintergrund der Retraumatisierung der Opfer während einer Gerichtsverhandlung eine klare Rechtslage benötige und – anders als im Wirtschaftsstrafrecht – keine „oberste Rechtsprechung einfach auf gut Glück austesten“ dürfe.

Kritiker der Reform des Sexualstrafrechts weisen immer wieder auf die Beweisproblematik des Tatbestandmerkmals „*entgegen dem Einverständnis*“ hin. *Clemm* und *Kräuter-Stock* entgegneten dieser Kritik, dass die Angst vor Falschbeschuldigungen bzw. Beweisproblemen kein Motiv für das Absehen von einer Gesetzesreform sein sollten. Schließlich gebe es viele Delikte im Strafgesetzbuch, die schwer zu beweisen seien, wie etwa die Brandstiftung bei Versicherungsbetrug, oder das Nötigungsmittel der Drohung. Vielmehr seien die von der Strafprozessordnung zur Verfügung stehenden Werkzeuge zur Feststellung des Sachverhalts anzuwenden: Beweismittel und Beweiswürdigung. Ob die sexuellen Handlungen also ohne Einverständnis erfolgten, sei anhand des Beweismittels der Zeugenaussage des Opfers und deren richterlicher Würdigung an den Kategorien Glaubwürdigkeit und Glaubhaftigkeit vorzunehmen.

Kräuter-Stock verwies auf einen Entwurf zur Reform der „*Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung*“ (§§ 174 ff. StGB) des DJB³, der dem Bundesministerium für Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) vorliege. Darin würde entsprechend Art. 36 der Istanbul-Konvention bei sexuellen Übergriffen allein auf den entgegenstehenden Willen einer Person abgestellt, denn nur so könne die sexuelle Selbstbestimmung tatsächlich geschützt werden.

² BFF, Fallanalyse zu bestehenden Schutzlücken in der Anwendung des deutschen Sexualstrafrechts bezüglich erwachsener Betroffener, *K. Grieger/C. Clemm/A. Eckhardt/A. Hartmann*, Berlin Juli 2014, <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/nachricht/items/bff-legt-fallanalyse-zu-schutz-luecken-im-sexualstrafrecht-vor.html>.

³ Einzusehen auf der Homepage des DJB unter: <http://www.djb.de/Kom/K3/14-14/>.

Thomas Dittmann (Leiter der Abteilung Strafrecht im BMJV) würdigte den Entwurf des DJB und sicherte eine substantiierte Auseinandersetzung mit diesem in einer von ihm eingesetzten Expertengruppe zur Reformierung des Sexualstrafrechts zu. Denkbar sei es, den Gesetzesentwurf etwa so auszugestalten, dass ein Grundtatbestand auf das fehlende Einvernehmen bei der sexuellen Handlung abstelle und sich im Rahmen der Qualifikation die Anwendung von Gewalt, Drohung oder die Ausnutzung einer schutzlosen Lage strafscharfend auf das Grunddelikt auswirke, so *Dittmann*.

2. Den zweiten Schwerpunkt der Konferenz bildete die *EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer* (2011/36/EU) vom 5. April 2011⁴, die bis April 2013 für alle 27 Mitgliedstaaten der EU in nationales Recht umzusetzen war. Die Frage, ob die derzeitige deutsche Gesetzeslage den Vorgaben der *Menschenhandelsrichtlinie* bereits entspricht, wurde von den Teilnehmern der Konferenz unterschiedlich bewertet. Im Referentenentwurf des BMJV wurde dies seitens des Ministeriums bejaht. Das Deutsche Institut für Menschenrechte stellte hingegen noch weitergehenden Änderungsbedarf fest. Die *Menschenhandelsrichtlinie* differenziert zwischen verschiedenen Formen des Menschenhandels, u. a. der Arbeitsausbeutung und der sexuellen Ausbeutung, wobei letztere in der Regel eher eine geschlechtsspezifische Form der Ausbeutung darstellt. Neben den verschiedenen Formen des strafrechtlichen Tatbestands, derer sich Täter und Teilnehmer des Menschenhandels schuldig machen können, regelt die Richtlinie auch Maßnahmen zum Opferschutz und Prävention.

Eine wesentliche Ausprägung des Menschenhandels ist die Prostitution. *Elke Ferner* (parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) erläuterte, dass sich in diesem Bereich durch das Prostitutionsgesetz von 2002 ein Paradigmenwechsel vollzogen habe, weg vom Schutz *vor* Prostitution, hin zum Schutz *in der* Prostitution. Es wird zwischen illegaler und legaler Prostitution unterschieden. Letztere ist dann gegeben, wenn erwachsene Frauen und Männer freiwillig dieser Tätigkeit nachgehen. Ziel des Prostitutionsgesetzes von 2002 war es, die rechtliche und soziale Situation der in der Prostitution Arbeitenden zu verbessern, um so das kriminelle Umfeld effektiver bekämpfen zu können. Um der illegalen Prostitution, wozu u. a. Zwangsprostitution, Menschenhandel und sexueller Missbrauch von Minderjährigen zählt, effektiver mit strafrechtlichen als auch mit ordnungsbehördlichen Mitteln begegnen zu können, solle, so *Ferner*, in einem neuen Gesetz zur Regulierung von Prostitution eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten einschließlich einer Zuverlässigkeitsprüfung für die Betreiber verankert werden. Dies habe den Vor-

⁴ Zum Inhalt der Richtlinie siehe *Huber* (Anm. 1), § 21 Rn. 21 ff.

teil, dass die in der Prostitution Arbeitenden registriert seien und sowohl Ordnungsbehörden als auch Gesundheitsämter Zugang zu Prostitutionsstätten erhielten. Dadurch würden die Arbeitsbedingungen verbessert werden und der Zugriff auf menschenunwürdige Geschäftsmodelle schneller gelingen. Im derzeitigen Koalitionsvertrag sei eine Neuregelung des Prostitutionsgewerbes festgehalten, sagte *Ferner*. Zusätzlich solle für den besseren Schutz vor illegaler Prostitution sowohl das Strafrecht als auch das Aufenthaltsrecht reformiert werden.

Einen weiteren Schwerpunkt dieser zweiten Debatte des Tages bildete die Sicherung des Aufenthaltsrechts für Betroffene von Menschenhandel und deren Recht auf Lohn und Entschädigung. Einhellige Kritik wurde an der Verknüpfung eines Aufenthaltstitels an die Kooperationspflicht der Opfer von Menschenhandel geübt, Zeuge im Strafverfahren gegen den Täter eines solchen Deliktes zu sein (§ 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz). Zwar seien der Opferschutz und die strafrechtliche Verfolgung von Menschenhändlern Ziele der *Menschenhandelsrichtlinie*, jedoch könne letztere nicht zulasten des Opferschutzes gehen. Beide Ziele stünden nebeneinander; eine derartige Verknüpfung sei damit ein unzulässiger Verstoß gegen die Zielbestimmung des Opferschutzes.

Kritisiert wurde zudem die bestehende Gesetzeslage im Hinblick auf Entschädigungsansprüche von Opfern von Menschenhandel. Das Opferentschädigungsgesetz (OEG) enthalte zwar grundsätzlich einen Entschädigungsanspruch, der auch Lohnfortzahlungen umfasse, dieser sei aber kaum auf Opfer von Menschenhandel anwendbar, da als Tatbestandsvoraussetzung unter anderem ein Angriff auf die körperliche Integrität verlangt werde, so *Katrin Kirstein* (Anwältin für Sozialrecht). Daran fehle es aber häufig bei den Opfern von Menschenhandel, da letztlich deren Ausbeutung im Vordergrund stehe. Dr. *Armin Knosp*e (Leiter des Referats OECD, Europarat, OSZE und ESF-Bescheinigungsstelle, Bundesministerium für Arbeit und Soziales) bemerkte, dass die arbeitsrechtlichen Regelungen im OEG äußerst unbefriedigend seien und Deutschland in diesem Punkt die Menschenhandelsrichtlinie nicht umgesetzt habe. *Dominique John* (Projekt Faire Mobilität, DGB) beklagte, dass Opfern von Menschenhandel in der Regel die Kenntnis ihrer rechtlichen Stellung fehle, weshalb er einen gesetzlichen Anspruch auf Rechtsberatung dieser Opfer forderte.

Insgesamt wurde die Fachkonferenz von allen Teilnehmern als äußerst konstruktiv und lösungsorientiert wahrgenommen. Besonders hervorzuheben ist die strategisch kluge und qualitativ erstklassige Besetzung der verschiedenen Podien: sie bestand aus jeweils einem/r VertreterIn der Zivilgesellschaft, einem/r RechtsanwaltIn und einem/r VertreterIn des jeweiligen Bundesministeriums. Die dadurch erzeugte Bandbreite der widerstreitenden Positionen trug sehr zur Qualität der Debatte bei, wodurch nicht zuletzt in der Diskussion um die Reformbedürftigkeit des Sexualstrafrechts ein breiter Konsens gefunden werden konnte.