

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Menschenrechte und  
humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache  
18(17)29

**Public hearing - Human Trafficking and forced prostitution in Europe - Suzanne M. Hoff**

**LSI - La Strada International - European NGO network against human trafficking**

La Strada International (LSI) is a European NGO network against trafficking in human beings comprising eight member organisations in Belarus, Bulgaria, Czech Republic, Macedonia (FYROM), Moldova, The Netherlands, Poland and Ukraine and an international secretariat based in Amsterdam, The Netherlands. La Strada started its work in 1995. La Strada International coordinates the LSI NGO platform - United against trafficking in human beings, that currently comprises 20 NGOs in Europe, including KOK - German NGO network against trafficking in women and violence against migrant women.

La Strada International works from a human rights perspective in support of trafficked persons to ensure a world without trafficking in human beings where human rights are respected. La Strada's primary goal is empowering trafficked persons, improving their position through promoting their universal rights, including the right to choose to emigrate and work abroad and to be protected from violence and abuse.

The secretariat, based in Amsterdam, focuses on international networking, lobbying and public relations on behalf of the member organisations and partners, producing common policies and action plans and harmonised lobby and advocacy programmes. The secretariat maintains and expands the relations of the La Strada network with national and international organisations, national governments, European institutions and UN bodies. The secretariat supports capacity building of the members and provides a forum for NGOs on the issue of human trafficking. Further the organisation works on provision of and assessment of information, data collection and research. Several international projects on issues related with human trafficking, are further coordinated by the International Secretariat.

**Collection of statistical information & data available on trafficked persons**

The EU countries use different methods and bodies to collect and analyse information on human trafficking. Research from 2010<sup>1</sup> confirmed that nine out of the then 27 EU - now 28 countries - had a National Rapporteur on human trafficking<sup>2</sup>, while 16 did not. In several Member States<sup>3</sup> a different state institution is involved in monitoring and reporting on anti-trafficking responses.

However, all over Europe, cases of human trafficking are not reported and excluded from national statistics, even though serious attempts are made to collect adequate data. Germany is not an exception. Moreover figures on identified and reported human trafficking cases differ significantly in the different Member States.

In April 2013 the European Commission presented its first report at the EU level on statistics on trafficking in human beings<sup>4</sup>, which included data for the years 2008, 2009 and 2010, from all - then - 27 EU countries and Croatia, Iceland, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland and Turkey. The

<sup>1</sup> E-notes, European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery

<sup>2</sup> Cyprus, Czech Republic, Finland, Latvia, Lithuania, Netherlands, Portugal, Romania and Sweden

<sup>3</sup> Such as Belgium and Spain

<sup>4</sup> Eurostat trafficking in human beings report, presented on 15 April 2013 by the European Commission

report includes statistics on the total number of identified and presumed victims disaggregated by gender, age and form of exploitation, and also contains statistics on victims' citizenship and type of assistance and protection received. According to this report 23,632 persons were identified as (presumed) victims of trafficking in the EU in the 2008-2010 period, of which 6,309 in 2008; 7,795 in 2009 and 9,528 in 2010.

A 2012 study of the International Labour Organisation (ILO) revealed that 880,000 people in the EU are expected to be victims of forced labour, including forced sexual exploitation. The Eurostat report also uses this ILO estimation. If we look at this estimation of 880,000 cases and the number of 9,528 cases reported in 2010 for the whole European Union in the Eurostat report, then only 1% of the presumed trafficked persons in the EU were identified in 2010.

It is difficult to state how reliable these figures are. As figures lack and it is difficult to report about 'unknown cases' nobody knows the actual size/the amount of unreported cases. Moreover also the reported cases might not be correct. In general we should be careful about the data presented, not only due to the different systems used at national level for collecting figures and for reporting, moreover there is different legislation and different interpretation of legislation in the EU countries.

Most countries try to involve and ensure that all stakeholders share data. In several countries the issue of a common data base is being discussed. But concern has been raised related to privacy and protection/safety issues. Moreover regardless the system in place, there are reasons why cases remain unreported, partly because persons do not identify themselves or are not regarded by others as trafficked persons, or trafficked persons do not want to come forward, because of the difficult situation they are in, and because they have no guarantee that once identified and known they receive the protection and support they need.

LSI is involved with KOK in a DATact project, which focuses on data collection and data protection for trafficked persons. Currently KOK is preparing a follow up programme, which includes the establishment of a national database for service providers that might contribute to the collection of adequate information for Germany.

KOK and LSI believe that 'protecting the privacy of affected persons must be central to all data collection and processing measures. On no account should the range of data collected on trafficked persons allow any identification of the persons themselves. Specialised counselling centres should not be pressurised to divulge any information on clients or their counselling work<sup>5</sup>.

A possible study to assess the existence of unreported cases should take into account privacy and protection criteria and involved all possible stakeholders.

### **Residence rights & unconditional support for trafficked persons**

In practice, in nearly all European countries, trafficked persons obtain support and residence rights after they agree to cooperate with the authorities, often meaning to cooperate in criminal proceedings - and receive only unconditional support during the time of the reflection period. The length of the reflection period differs, minimum one month, often 2- 3 months, sometimes longer.

After the reflection period, countries issue renewable residence permit to victims, mainly - as requested by international legislation - when the authorities consider that their stay is necessary owing to their personal situation; or when the authorities consider that their stay is necessary for the purpose of their co-operation with the competent authorities in investigation or criminal proceedings. Persons can apply for and be granted a residence permit on humanitarian grounds. A

---

<sup>5</sup> KOK statement in favour of the establishment of a national Rapporteur on Trafficking in Human Beings or an equal mechanism in Germany

trafficked person might have the legal right to get residence until the end of a civil procedure, for a residence or for claiming compensation, like for example in Austria.

As stated, assistance provided is mostly conditional. For example, in Belgium, assistance is routinely conditional on those identified agreeing to: (a) provide information to criminal justice investigation or prosecution; (b) end contacts with their former trafficker; and (c) be supported by a specialised reception centre.

However the EU Directive of 2011<sup>6</sup>, states in Article 11.3 on Assistance and support for victims of trafficking in human beings, that 'Member States shall take the necessary measures to ensure that assistance and support for a victim are not made conditional on the victim's willingness to cooperate in the criminal investigation, prosecution or trial, without prejudice to Directive 2004/81/EC or similar national rules'.

Moreover also the Council of Europe Convention<sup>7</sup> specifies in article 12 on Assistance to victims point 6 that 'Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure that assistance to a victim is not made conditional on his or her willingness to act as a witness.'

There are some exceptions in some European countries, where persons not willing to testify, after the reflection period are provided with support. Often this goes for persons which are legally residing in the countries. For example in the Czech Republic, if persons here do not need a permission to stay, services can be provided to them on the basis of the Czech 'Social Service act'. These services are only for nationals and foreigners with a legal status. The Italian model is often called the positive exception. The degree of protection and support provided in Italy is relatively comprehensive in comparison to some other EU countries. Rather than requiring a reflection period to entitle presumed trafficked persons to both assistance and a temporary right to remain in the country, Italian procedures allow them both, once an accredited NGO or a local authority identify them as trafficked and before they agree to enter into a social assistance and integration programme<sup>8</sup>.

LSI continues to lobby for unconditional support for trafficked persons, support on the basis of the fact that a persons' human rights have been violated. The Council of Europe Convention sets out minimum standards concerning assistance and protection measures which States Parties must take to protect and respect the rights of trafficked persons. Among them are requirements to unconditionally ensure to persons reasonably believed to have been subjected to trafficking to provide: • what it calls "appropriate and secure accommodation"; • access to emergency medical treatment; • translation and interpretation services; • counselling and information on their legal rights; and • legal assistance. In this context, "unconditionally" means that these forms of assistance may not be made conditional on a presumed trafficked person's willingness to act as a witness.

Access to education, vocational training or employment, which can support the trafficked person to take control of his /her life again, is also essential. LSI further calls for more access to the right of residence on humanitarian grounds due to the human rights violations suffered, independently of (the outcome of) the criminal court procedures.

### **Role & impact of involvement of clients of sex workers in prosecution of perpetrators**

---

<sup>6</sup> EU Directive of 2011 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA

<sup>7</sup> Council of Europe Convention - CETS No. 197 - Action against Trafficking in Human Beings, 16.V.2005

In general clients of sex workers can play an important role in identifying trafficking cases, as they can detect indications for human trafficking. There seems no information available about whether clients in practise play a role in the prosecution of perpetrators in Europe; neither are our members aware of such practises; it is expected that only at rare occasions they testify, although in theory they can act as a witness in a court case. As their role of 'reporters of human trafficking' is acknowledged and regarded as valuable, criminalisation of clients is to be avoided. This will diminish the chance that clients will report human trafficking cases.

In general it would be good to improve witness protection. In about half the EU Member States measures to protect victim witnesses are available. The in-court protection includes victim witnesses being able to give evidence at a preliminary hearing (e.g. before an investigating judge) and not having to appear at a public court hearing, and victim witnesses giving evidence by video link or being shielded from the view of the accused (i.e., did not have to look at him/her and could not be seen by the accused, even if they could be seen by others) Some countries have separate waiting areas in court available (or in other places where witnesses testify) for prosecution and defence witnesses.

In general we do see from NGO experience that the better trafficked persons are protected and assisted, and receive protection during court cases, the more they are willing to testify. Moreover in cases they have been granted a reflection period and had access to adequate assistance and support and a residence right, they feel safer - and are more willing - to testify.

However as defined in Article 9, of the EU directive on Investigation and prosecution, ad 1, Member States shall ensure that investigation into or prosecution of human trafficking is not dependent on reporting or accusation by a victim and that criminal proceedings may continue even if the victim has withdrawn his or her statement.

### **Protection of sex workers in legislation, support to victims and punishment of perpetrators**

European countries have different legislation on prostitution. Unfortunately there is currently no adequate - no empirical - evidence which proves that certain legislation is best protecting the rights of sex workers. Available research is often biased. Moreover it is difficult to define the outcome of certain legislation, as often no research was done prior to the new (legal) situation.

La Strada International has always called for the protection and promotion of the human rights of sex workers. Globally, sex workers face many forms of violence. Due to the often criminalised status of sex work and the stigma that sex workers face, violence against sex workers remains nearly always unpunished. We believe that violence against sex workers needs to be addressed by protecting their rights and investigating and prosecuting all violent offences against anyone working in the sex sector. However, this approach to end violence against sex workers is hard to put into practise if sex work itself is considered as violence against women.

Equating sex work with violence against women leads to criminalising the industry, clients and sometimes even sex workers themselves. As a consequence sex workers are not recognised as rights holders and are deprived of the tools to protect themselves from violence and seek redress.

A ban on prostitution or a form of criminalisation deprives them of their income without offering an alternative and it stigmatises and marginalises both domestic and migrant sex workers. It drives the sex industry further underground, which results in less access to health, social and legal assistance for sex workers, and significantly lower chances to identify individuals who have been trafficked.

The members and partners of La Strada International have supported many women and men who were trafficked in the sex industry in the past nearly two decades. We know from experience that

criminalisation does not solve any of the problems that our clients face, nor does it prevent or stop human trafficking. We do recognise that the sex industry is one of the economic sectors in which human trafficking occurs, as it does in other sectors, in particular those where workers are invisible and unprotected. We recommend instead effective implementation and monitoring of legislation and clear criteria and standards to ensure adequate working conditions in the sector.

In its 3rd General Report, GRETA states: “The impact of criminalising the purchase of sexual services, seen as an anti-trafficking measure in some of the States evaluated by GRETA, must be assessed in the light of all possible consequences. This includes ensuring that the measures taken do not drive victims of trafficking for the purpose of sexual exploitation underground or make them more vulnerable, and also that they do not mobilise investigation units and prosecution authorities to the detriment of investigations of traffickers”<sup>9</sup>.

### Recommendations for implementation of legislation

As for the EU directive and the council of Europe convention<sup>10</sup> to be (better) implemented in European countries<sup>11</sup>, it is needed that more efforts are undertaken to adequately identify trafficked persons; that there is access to a residence permit for all trafficked persons and unconditional access for all trafficked persons to adequate assistance and support, including legal counselling and legal representation. Trafficked persons should further have access to remedies, including compensation. The non-punishment clause is to be implemented in practice and that National rapporteurs or equivalent mechanisms are established. Such a national reporting body should be an independent body.

Trafficking in human beings is indeed a transnational phenomenon. Combating it requires an interdisciplinary and cross-sectoral approach. Essential is though that the rights of trafficked persons are put central in this approach, as in practice, the protection and promotion of the rights of trafficked persons is often placed below concerns about immigration control and securing prosecutions.

As for awareness raising many prevention activities are undertaken at the European level by all stakeholders to prevent human trafficking, including information and awareness raising campaigns, education and trainings to professional groups and risk groups and helplines and hotlines. However in general it is difficult to assess the impact of this work, as limited adequate impact assessment is undertaken. Next to the need for more monitoring and evaluation, it is important that adequate information is available for migrant workers, that prevention work is done in both countries of origin and destination - as also persons legally residing in a country can fall prey to trafficking and that the focus is put on safe travel and safe working conditions and not on limiting persons' rights to cross borders. It should be ensured that persons are aware of the risks of human trafficking, have adequate information about the right to employment and stay and know the possibilities to ask for assistance and support.

---

<sup>9</sup> See 3<sup>rd</sup> General Report on GRETA activities, p. 6

<sup>10</sup> Now 41 ratifications

<sup>11</sup> In October 2013, 18 countries had notified a full transposition of the EU Directive into their national laws (Czech Republic, Sweden, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Romania, Finland, Bulgaria, Croatia, Ireland, Greece, France, Austria, Portugal, Slovakia and UK ) and 2 countries have only notified partial transposition (Belgium, Slovenia).

## **LSI - La Strada International - Europäisches Netzwerk nichtstaatlicher Organisationen gegen Menschenhandel**

La Strada International (LSI) ist ein europäisches Netzwerk nichtstaatlicher Organisationen gegen Menschenhandel, das aus acht Mitgliedsorganisationen aus Belarus, Bulgarien, der Tschechischen Republik, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Moldau, den Niederlanden, Polen und der Ukraine und einem internationalen Sekretariat in Amsterdam (Niederlande) besteht. La Strada nahm seine Arbeit im Jahr 1995 auf. La Strada International koordiniert die LSI-Plattform nichtstaatlicher Organisationen "Gemeinsam gegen Menschenhandel", die zurzeit zwanzig nichtstaatliche Organisationen in Europa umfasst, darunter auch den Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK e.V.).

La Strada International handelt aus dem Blickwinkel der Menschenrechte heraus und unterstützt die Opfer des Menschenhandels, um für eine Welt ohne Menschenhandel zu sorgen, in der die Menschenrechte geachtet werden. Hauptziel von La Strada ist, den Opfern des Menschenhandels die Selbstbestimmung zu ermöglichen, ihre Position durch die Förderung ihrer universellen Rechte einschließlich des Rechts zu verbessern, selbst entscheiden zu dürfen, ob sie auswandern und im Ausland arbeiten wollen, und sie vor Gewalt und Missbrauch zu schützen.

Das Sekretariat in Amsterdam befasst sich schwerpunktmäßig mit dem Aufbau eines internationalen Kontaktnetzes, Lobbyarbeit und Öffentlichkeitsarbeit im Auftrag der Mitgliedsorganisationen und Partner und erarbeitet dabei gemeinsame Maßnahmen und Aktionspläne sowie harmonisierte Lobby- und Interessenvertretungsprogramme. Das Sekretariat pflegt und erweitert die Beziehungen des La-Strada-Netzwerks mit nationalen und internationalen Organisationen, nationalen Regierungen, europäischen Institutionen und VN-Gremien. Das Sekretariat unterstützt den Kapazitätsaufbau der Mitglieder und bietet nichtstaatlichen Organisationen ein Forum für das Thema Menschenhandel. Darüber hinaus stellt die Organisation Informationen bereit und wertet diese aus, erfasst Daten und forscht. Mehrere internationale Projekte zu Themen, die im Zusammenhang mit Menschenhandel stehen, werden vom internationalen Sekretariat weiter koordiniert.

### **Die Erfassung der über die Opfer von Menschenhandel verfügbaren statistischen Informationen und Daten**

Die EU-Staaten erfassen und analysieren Informationen über Menschenhandel mithilfe unterschiedlicher Methoden und Gremien. Im Rahmen eines 2010 durchgeführten Forschungsprojekts<sup>12</sup> wurde bestätigt, dass es in neun der damals 27 (jetzt 28) Mitgliedstaaten einen nationalen Berichterstatte für Menschenhandel<sup>13</sup> gibt, in sechzehn Mitgliedstaaten hingegen nicht. In mehreren Mitgliedstaaten<sup>14</sup> sind jeweils unterschiedliche staatliche Institutionen an der Überwachung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels bzw. der Berichterstattung darüber beteiligt.

Allerdings wird überall in Europa nicht über Fälle von Menschenhandel berichtet und diese werden nicht in den nationalen Statistiken berücksichtigt, obgleich ernsthafte Versuche unternommen werden, geeignete Daten zu erfassen. Deutschland ist dabei keine Ausnahme. Darüber hinaus sind die Zahlen über festgestellte und aktenkundige Fälle von Menschenhandel in den jeweiligen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

---

<sup>12</sup> E-notes, European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery

<sup>13</sup> Finnland, Lettland, Litauen, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Schweden, die Tschechische Republik und Zypern

<sup>14</sup> Beispielsweise Belgien und Spanien

Im April 2013 stellte die Europäische Kommission ihren ersten Bericht auf EU-Ebene über Statistiken zum Menschenhandel<sup>15</sup> vor, der die Daten von 2008, 2009 und 2010 aus allen damals 27 Mitgliedstaaten sowie aus Kroatien, Island, Montenegro, Norwegen, der Schweiz, Serbien und der Türkei enthielt. In dem Bericht finden sich Statistiken über die Gesamtzahl der festgestellten und mutmaßlichen Opfer, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und Form der Ausbeutung, sowie Statistiken über die Staatsangehörigkeit der Opfer und die getroffenen Hilfs- und Schutzmaßnahmen. Diesem Bericht zufolge wurden zwischen 2008 und 2010 in der EU 23.632 Personen als (mutmaßliche) Opfer von Menschenhandel festgestellt, davon 6.309 im Jahr 2008, 7.795 im Jahr 2009 und 9.528 im Jahr 2010.

Eine Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) von 2012 ergab, dass vermutlich 880.000 Menschen in der EU Opfer von Zwangsarbeit einschließlich erzwungener sexueller Ausbeutung sind. Der Eurostat-Bericht übernimmt diese Schätzung der IAO. Wenn wir die geschätzte Zahl von 880.000 Menschen und die Zahl der laut Eurostat-Bericht im Jahr 2010 gemeldeten Fälle (9.528) für die gesamte Europäische Union gegenüberstellen, stellen wir fest, dass 2010 nur ein Prozent der mutmaßlichen Opfer von Menschenhandel in der EU identifiziert wurden.

Es ist schwer zu beurteilen, wie verlässlich diese Zahlen sind. Da es an Zahlenmaterial fehlt und es schwierig ist, über 'unbekannte Fälle' zu berichten, kennt niemand die tatsächliche Größe bzw. die tatsächlichen Anzahl nicht gemeldeter Fälle. Zudem sind auch die gemeldeten Fälle möglicherweise nicht korrekt. Generell sollten wir mit den vorhandenen Daten vorsichtig umgehen - nicht nur aufgrund der unterschiedlichen Systeme der Datenerfassung und Berichterstattung auf nationaler Ebene, sondern auch aufgrund unterschiedlicher Gesetze und Gesetzesauslegungen in den EU-Staaten.

Die meisten Länder versuchen, alle Akteure einzubeziehen und dafür zu sorgen, dass sie Daten austauschen. In einigen Ländern wird die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank erörtert. Allerdings gibt es Bedenken hinsichtlich der Privatsphäre und Datenschutz- bzw. Datensicherheitsfragen. Darüber hinaus gibt es ungeachtet des jeweils vorhandenen Systems Gründe dafür, dass Fälle nicht gemeldet werden: Teilweise liegt es daran, dass manche Personen ihre Identität nicht feststellen lassen wollen oder von Dritten nicht als Opfer von Menschenhandel angesehen werden, oder die betreffende Person möchte sich nicht offenbaren aufgrund der schwierigen Situation, in der sie sich befindet, und da sie keine Garantie dafür hat, dass sie nach Feststellung ihrer Identität den Schutz und die Unterstützung erhält, die sie braucht.

La Strada International beteiligt sich gemeinsam mit dem KOK an einem so genannten "DATact"-Projekt, dessen Schwerpunkt auf der Erfassung und dem Schutz der Daten von Personen liegt, die Opfer von Menschenhandel sind. Zurzeit erarbeitet das KOK ein Folgemaßnahmenprogramm, das unter anderem die Einrichtung einer nationalen Datenbank für Dienstleister vorsieht, die zur Erfassung geeigneter Daten für Deutschland beitragen kann.

Das KOK und La Strada International sind der Auffassung, dass 'der Schutz der Privatsphäre betroffener Personen im Zentrum aller Datenerfassungs- und Datenverarbeitungsmaßnahmen stehen muss'. Keinesfalls sollten die erfassten Daten über die Opfer von Menschenhandel Rückschlüsse auf die Identität der betroffenen Personen zulassen. Die spezialisierten Beratungszentren sollten nicht gedrängt werden, Informationen über ihre Klienten oder ihre Beratungsarbeit offenzulegen<sup>16</sup>.

Eine Studie zur Bewertung der Frage, wie viele nicht gemeldete Fälle existieren, sollte Kriterien wie Privatsphäre und Datenschutz berücksichtigen und alle beteiligten Akteure einbeziehen.

---

<sup>15</sup> Eurostat-Bericht über Menschenhandel, vorgestellt von der Europäischen Kommission am 15. April 2013

<sup>16</sup> Erklärung des KOK, in der die Einsetzung einer nationalen Berichterstattungsstelle oder einer vergleichbaren Einrichtung in Deutschland zum Thema Menschenhandel empfohlen wird.

## **Aufenthaltsrechte und bedingungslose Unterstützung der Opfer von Menschenhandel**

In der Praxis werden in fast allen europäischen Ländern den Opfern von Menschenhandel Unterstützung und Aufenthaltsrechte gewährt, wenn sie mit den Behörden zusammenarbeiten, was häufig bedeutet, dass sie in Strafverfahren kooperieren. Sie erhalten nur während der Reflexionsphase bedingungslose Unterstützung. Die Länge der Reflexionsphase variiert und dauert mindestens einen Monat, häufig zwei bis drei Monate und bisweilen noch länger.

Nach Ablauf der Reflexionsphase stellen die Länder den Opfern eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis aus, und zwar - wie in den einschlägigen internationalen Gesetzen vorgesehen - hauptsächlich dann, wenn die Behörden der Auffassung sind, dass ihr Aufenthalt aufgrund ihrer persönlichen Situation oder zum Zwecke der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren notwendig ist. Personen können aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis beantragen und erhalten. Einer Person, die Opfer von Menschenhandel ist, kann von Rechts wegen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis bis zum Ende eines Zivilverfahrens, einen Wohnsitz oder eine Entschädigung wie beispielsweise in Österreich haben.

Wie bereits erwähnt wird in den meisten Fällen Unterstützung unter bestimmten Bedingungen gewährt. In Belgien beispielsweise hängt die Unterstützung in der Regel davon ab, ob die betreffenden Personen bereit sind, (a) im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen oder Verfahren Auskunft zu geben, (b) den Kontakt zu dem Menschenhändler abzubrechen und (c) sich von einem spezialisierten Beratungszentrum unterstützen zu lassen.

Indessen heißt es in Artikel 11.3 der EU-Richtlinie von 2011<sup>17</sup>, in der es um Hilfe und Unterstützung für die Opfer von Menschenhandel geht: 'Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Unterstützung und Betreuung eines Opfers nicht von dessen Bereitschaft, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung oder beim Gerichtsverfahren zu kooperieren, abhängig gemacht wird, unbeschadet der Richtlinie 2004/81/EG oder vergleichbarer nationaler Vorschriften.'

Darüber hinaus heißt es auch in Artikel 12 des Übereinkommen des Europarats<sup>18</sup> in Bezug auf die Unterstützung von Opfern: 'Jede Vertragspartei trifft gegebenenfalls nach Maßgabe ihres internen Rechts Maßnahmen für eine Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen oder sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft, die sich für die Unterstützung von Opfern einsetzen.'

Es gibt Ausnahmen in einigen europäischen Ländern dahingehend, dass Personen nach der Reflexionsphase Unterstützung erhalten, wenn sie nicht zu einer Zeugenaussage bereit sind. Dies gilt häufig für Personen, die ein Aufenthaltsrecht in diesen Ländern besitzen. So können beispielsweise in der Tschechischen Republik Personen, die keine besondere Aufenthaltserlaubnis benötigen, Leistungen auf der Grundlage des tschechischen 'Sozialdienstleistungsgesetzes' beanspruchen. Diese Dienstleistungen gelten nur für tschechische Staatsangehörige und Ausländer mit Rechtsstatus. Das italienische Modell wird häufig als 'positive Ausnahme' bezeichnet. Der in Italien gewährte Schutz und die in Italien gewährte Unterstützung ist im Vergleich mit anderen EU-Staaten relativ umfassend. Statt einer obligatorischen Reflexionsphase, die mutmaßliche Opfer von Menschenhandel berechtigt, Unterstützung und eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis im Land zu erlangen, ermöglichen die Verfahren in Italien beides, sobald eine anerkannte nichtstaatliche Organisation oder eine Kommunalbehörde Personen als Opfer von Menschenhandel anerkennt und

---

<sup>17</sup> RICHTLINIE 2011/36/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates

<sup>18</sup> Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels - SEV Nr. 197 – vom 16.V.2005



bevor diese sich einverstanden erklären, an einem Sozialunterstützungs- und Integrationsprogramm teilzunehmen<sup>19</sup>.

La Strada International setzt sich auch weiterhin für die bedingungslose Unterstützung der Opfer von Menschenhandel ein, d.h. Unterstützung aufgrund der Tatsache, dass die Menschenrechte einer Person verletzt wurden. Das Übereinkommen des Europarates sieht Mindeststandards in Bezug auf die Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen vor, die die Staaten treffen müssen, um die Rechte der Opfer von Menschenhandel zu schützen und zu achten. Dies beinhaltet die Anforderung, Personen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit Opfer von Menschenhandel geworden sind, ohne Bedingungen folgende Unterstützung zu gewähren: "angemessene und sichere Unterkunft", wie es heißt, "Zugang zu medizinischer Notversorgung, Übersetzungs- und Dolmetschdienste, Beratung und Information, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte" sowie "anwaltlicher Beistand". In diesem Zusammenhang bedeutet "ohne Bedingungen", dass diese Formen der Unterstützung nicht an die Voraussetzung geknüpft werden dürfen, dass das mutmaßliche Opfer von Menschenhandel bereit ist, als Zeuge zu fungieren.

Der Zugang zu Bildung, einer beruflichen Ausbildung oder Beschäftigung, der dazu beitragen kann, dass die betreffende Person ihr Leben wieder selbst in die Hand nehmen kann, ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung. La Strada International fordert bessere Möglichkeiten zur Inanspruchnahme des Rechts auf Aufenthalt aus humanitären Gründen aufgrund der erlittenen Menschenrechtsverletzungen - unabhängig vom Strafverfahren bzw. dessen Ergebnis.

#### **Die Rolle und die Auswirkungen der Einbeziehung der Kunden von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern bei der strafrechtlichen Verfolgung von Tätern**

Allgemein können die Kunden von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel spielen, da sie Anzeichen des Menschenhandels erkennen können. Offenbar gibt es keine Informationen über die Frage, ob Kunden in der Praxis bei der strafrechtlichen Verfolgung der Täter in Europa eine Rolle spielen; auch unsere Mitglieder kennen derlei Praktiken nicht. Man geht davon aus, dass Kunden nur in seltenen Fällen als Zeugen aussagen, obwohl sie theoretisch als Zeugen in einem Strafprozess auftreten können. Da ihre Rolle als Personen, die 'Menschenhandel melden', anerkannt und als wertvoll betrachtet wird, ist die Kriminalisierung von Kunden zu vermeiden. Dies verringert die Chance, dass Kunden Fälle von Menschenhandel melden.

Generell wäre ein verbesserter Zeugenschutz zu begrüßen. In etwa der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten gibt es Zeugenschutzmaßnahmen. Der Schutz vor Gericht beinhaltet, dass Opfer, die im Strafverfahren als Zeugen aussagen, im Rahmen einer Voruntersuchung angehört werden können (z.B. vor einem Untersuchungsrichter) und nicht bei einer öffentlichen Gerichtsverhandlung erscheinen müssen, oder dass Opfer, die als Zeugen aussagen, ihre Aussage per Videoübertragung oder außerhalb des Blickfelds des/der Angeklagten machen können (d.h. das Opfer musste ihn oder sie nicht ansehen und konnte von dem/der Angeklagten nicht gesehen werden, aber von anderen). In manchen Ländern gibt es separate Wartebereiche in Gerichtsgebäuden (oder an anderen Orten, an denen Zeugen aussagen) für die Zeugen der Anklage und der Verteidigung.

Allgemein lässt sich nach den Erfahrungen nichtstaatlicher Organisationen sagen, dass je besser der Schutz - auch während der Strafverfahren - und die Unterstützung für die Opfer von Menschenhandel, desto größer die Bereitschaft, als Zeugen auszusagen. Darüber hinaus fühlen sie sich in den Fällen, in denen ihnen eine Reflexionsphase gewährt wurde und sie Zugang zu geeigneten Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen und Aufenthaltsrechten haben, sicherer - und sind dann eher bereit, als Zeugen auszusagen.

Indessen müssen die Mitgliedstaaten wie in Artikel 9 der EU-Richtlinie über strafrechtliche Ermittlungen und Verfolgung (ad 1) dafür sorgen, dass die Untersuchung oder strafrechtliche

Verfolgung des Menschenhandels nicht von der Meldung oder Beschuldigung von Seiten eines Opfers abhängig ist und dass Strafverfahren auch dann fortgeführt werden können, wenn das Opfer seine oder ihre Aussage zurückzieht.

### **Der rechtliche Schutz von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern, die Unterstützung der Opfer und die Bestrafung der Täter**

In den europäischen Ländern gibt es unterschiedliche Prostitutionsgesetze. Leider gibt es zurzeit keinen geeigneten - d.h. keinen empirischen - Beleg für die Beantwortung der Frage, welche Gesetze die Rechte von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern am besten schützen. Die verfügbaren Studien sind häufig voreingenommen. Darüber hinaus ist es schwierig, die Resultate bestimmter Gesetze zu bestimmen, da häufig vor der neuen (rechtlichen) Situation keine Studien durchgeführt wurden.

La Strada International hat sich stets für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern eingesetzt. Weltweit sind Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vielen Formen von Gewalt ausgesetzt. Da Sexarbeit häufig kriminalisiert wird und Sexarbeiterinnen stigmatisiert werden, wird Gewalt ihnen gegenüber fast nie bestraft. Wir sind der Auffassung, dass Gewalt gegenüber Sexarbeiterinnen dadurch bekämpft werden muss, dass man ihre Rechte schützt und alle gewaltsamen Übergriffe gegen Personen, die im Sexsektor tätig sind, untersucht und strafrechtlich verfolgt. Allerdings lässt sich dieser Ansatz zur Beendigung der Gewalt gegen Sexarbeiterinnen kaum in die Praxis umsetzen, wenn Sexarbeit an sich als Gewalt gegenüber Frauen betrachtet wird.

Wenn man Sexarbeit mit Gewalt gegenüber Frauen gleichsetzt, kriminalisiert man die Industrie, die Kunden und gelegentlich auch die Sexarbeiterinnen selbst. Infolgedessen werden Sexarbeiterinnen nicht als Rechteinhaberinnen anerkannt, und ihnen stehen nicht die Instrumente zur Verfügung, die sie vor Gewalt schützen und ihnen Rechtsbehelfe verschaffen.

Durch ein Verbot der Prostitution oder jegliche Form der Kriminalisierung entzieht man ihnen ihre Einkommensgrundlage, ohne ihnen eine Alternative anzubieten, und stigmatisiert und marginalisiert einheimische und ausländische Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter. Die Sexindustrie driftet noch weiter in den illegalen Bereich ab, was zu schlechterem Zugang zu gesundheitlicher, sozialer und rechtlicher Unterstützung für Sexarbeiterinnen führt und deutlich die Chancen verringert, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren.

Die Mitglieder und Partner von La Strada International haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten viele Frauen und Männer unterstützt, die Opfer von Menschenhandel in der Sexindustrie waren. Unsere Erfahrung zeigt, dass Kriminalisierung keines der Probleme unserer Klienten löst und auch nicht den Menschenhandel verhindert oder stoppt. Wir erkennen gleichwohl an, dass die Sexindustrie einer der Wirtschaftssektoren ist, in denen Menschenhandel stattfindet, ebenso wie andere Sektoren, in denen Arbeitnehmer nicht sichtbar und ungeschützt sind. Wir empfehlen daher die effektive Umsetzung und Kontrolle von Gesetzen und klare Kriterien und Standards, um für angemessene Arbeitsbedingungen in diesem Sektor zu sorgen.

In ihrem dritten Generalbericht erklärt die Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA): "Die Auswirkungen der Kriminalisierung des Erwerbs sexueller Dienstleistungen, die in manchen der von GRETA evaluierten Staaten als Maßnahme zur Bekämpfung des Menschenhandels betrachtet wird, muss vor dem Hintergrund aller möglichen Folgen bewertet werden. Beispielsweise muss gewährleistet werden, dass die getroffenen Maßnahmen nicht Personen, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung geworden sind, in die Illegalität treiben oder sie noch stärker gefährden, und auch, dass sie nicht Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden zu Ungunsten der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhändlern mobilisieren"<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Siehe den dritten Generalbericht über die Aktivitäten von GRETA, S. 6

## Empfehlungen für die Umsetzung von Gesetzen

Für die (bessere) Umsetzung der EU-Richtlinie und des Europaratsübereinkommens<sup>21</sup> in den europäischen Ländern<sup>22</sup> muss man sich stärker um die Feststellung von Opfern von Menschenhandel bemühen und allen Opfern von Menschenhandel den Zugang zu einer Aufenthaltserlaubnis und den bedingungslosen Zugang zu Hilfe und Unterstützung, darunter anwaltlicher Beratung und Vertretung, ermöglichen. Personen, die Opfer von Menschenhandel sind, sollten darüber hinaus Zugang zu Rechtsmitteln einschließlich Entschädigungen haben. Die Nichtbestrafungsklausel muss in der Praxis umgesetzt werden, und nationale Berichtersteller oder gleichwertige Mechanismen müssen eingesetzt werden. Ein solches nationales Berichtsgremium sollte unabhängig sein.

Der Menschenhandel ist natürlich auch ein transnationales Phänomen, dessen Bekämpfung einen interdisziplinären und sektorübergreifenden Ansatz erfordert. Wichtig dabei aber ist, dass bei diesem Ansatz die Rechte der Opfer von Menschenhandel im Mittelpunkt stehen, da in der Praxis der Schutz und die Förderung der Rechte der Opfer von Menschenhandel häufig hinter Belangen zurückstehen müssen, die im Zusammenhang mit der Steuerung der Einwanderung und der Sicherung der strafrechtlichen Verfolgung stehen.

In Bezug auf die Sensibilisierung für dieses Thema gibt es viele Präventionsmaßnahmen auf europäischer Ebene von Seiten aller Akteure zur Verhütung des Menschenhandels, darunter Aufklärungs- und Informationskampagnen, Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen für bestimmte Berufs- und Risikogruppen und Hotlines. Es ist aber generell schwierig, die Auswirkungen dieser Arbeit zu bewerten, da es kaum geeignete Folgenabschätzungen gibt. Neben der Notwendigkeit einer stärkeren Überwachung und Evaluierung ist entscheidend, dass Wanderarbeitnehmern geeignete Informationen zur Verfügung stehen, im Herkunfts- und Zielland Präventionsarbeit geleistet wird, da auch Personen mit Aufenthaltserlaubnis in einem bestimmten Land Opfer von Menschenhandel werden können, und der Schwerpunkt auf sicheren Reise- und Arbeitsbedingungen und nicht auf der Einschränkung der Rechte von Personen liegt, Grenzen zu überqueren. Es sollte gewährleistet sein, dass die Menschen die Risiken des Menschenhandels kennen, ausreichende Informationen über das Recht auf Beschäftigung und Aufenthalt besitzen und wissen, an wen sie sich um Hilfe und Unterstützung wenden können.

---

<sup>21</sup> Inzwischen von 41 Ländern ratifiziert.

<sup>22</sup> Im Oktober 2013 hatten 18 Länder die vollständige Umsetzung der EU-Richtlinie in ihre nationalen Gesetze (Tschechische Republik, Schweden, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien, Finnland, Bulgarien, Kroatien, Irland, Griechenland, Frankreich, Österreich, Portugal, Slowakei und Großbritannien) mitgeteilt; zwei Länder haben lediglich eine teilweise Umsetzung mitgeteilt (Belgien, Slowenien).