

Situation und Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz: Kurzbericht zur Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsfragen (SFM)

Die Jahresversammlung der SODK vom 13. und 14. September 2007 in Lausanne hat folgenden Beschluss gefasst:

Die Jahresversammlung 2007 nimmt Kenntnis vom Kurzbericht und der darin enthaltenen Empfehlungen.

Einleitung

Als Zweig der transnationalen Kriminalität und im Zug der Migrationsbewegungen hat sich der Menschenhandel - insbesondere der Frauenhandel - in den letzten Jahrzehnten zunehmend ausgebreitet. Auch die Schweiz hat sich dazu verpflichtet, den vom Bundesamt für Polizei als "moderne Form der Sklaverei" bezeichneten Menschenhandel mit innen- und aussenpolitischen Massnahmen in den Bereichen Strafverfolgung, Opferschutz und Prävention zu bekämpfen. Im Jahre 2006 ratifizierte sie sowohl das UNO-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung von Menschenhandel wie auch UNO-Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie (beide seit Herbst 2006 in Kraft).

Im Jahr 2003 wurde die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel/Menschenschmuggel (KSMM) geschaffen, welche die Verbesserung von Strafverfolgung und Opferschutz sowie der entsprechenden Koordinationsinstrumente zum Ziel hat. Gleichzeitig wurde bei der Bundeskriminalpolizei das Kommissariat „Pädophilie, Menschenhandel, Menschenschmuggel“ (PMM) gegründet, welches die Ermittlungen der Kantonspolizeien mit überkantonalem oder internationalem Bezug unterstützt und koordiniert. Im Bereich der Strafverfolgung sowie des Ausländerrechts wurden gesetzliche Anpassungen vorgenommen. Bezüglich Opferschutz wurden im Rahmen der Revision des Opferhilfegesetzes spezifische Massnahmen für die Opfer von Menschenhandel geprüft; dem Anliegen ist teilweise Rechnung getragen worden (vgl. nachfolgend Ziffer 1.4).

In diesem Kontext führten Abklärungen zwischen der SVK-OHG/SODK, der KSMM/fedpol und der FGG/EBG¹ rasch zur Feststellung, dass kaum abgestützte Aussagen zu Situation und Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz zu machen sind. Die drei Organisationen finanzierten deshalb gemeinsam eine diesbezügliche Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsfragen (SFM).

Ziel der Studie war es, den nationalen und internationalen Kenntnisstand aufzuarbeiten und die Situation in der Schweiz anhand von ausgewählten Fallbeispielen zu beschreiben (Städte Lausanne, Bern und Zürich, Querbezüge zu anderen Kantonen wie etwa Tessin oder Genf). Die aktuelle Praxis wurde mittels Gesprächen mit rund 40 Expertinnen und Experten aus den Bereichen Polizei, Opferhilfe, Beratungsstellen (beispielsweise im Migrationsbereich) und einer begrenzten Anzahl von Gesprächen mit Betroffenen ausgeleuchtet. Davon ausgehend sollten die Autorinnen aus ihrer Sicht eine Bewertung des Opferschutzes vornehmen und den allfälligen Handlungsbedarf skizzieren. Die quantitative Fragestellung wurde auf eine erste Machbarkeitsabklärung beschränkt.

Der vorliegende Kurzbericht gibt einen Überblick über die wichtigsten Aussagen der Studie SFM, welche insbesondere für die auftraggebenden Organisationen relevant sind im Hinblick auf die weitere Bearbeitung des Themas².

¹ SVK-OHG: Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz Opferhilfe (ein Fachgremium der SODK)
SODK: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
FGG: Fachstelle gegen Gewalt des EBG
EBG: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
KSMM: Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (dem fedpol angegliedert)
fedpol: Bundesamt für Polizei

² Ab Juli 2007 ist die Studie in französischer Sprache als gedruckte Ausgabe erhältlich oder aber auf der Homepage des Swiss Forum for Migration and Population Studies herunterzuladen.

1. Was ist Menschenhandel? Definition und gesetzliche Grundlagen

1.1 Zusatzprotokoll zum UNTOC

Das Zusatzprotokoll zum UNTOC versteht unter "Menschenhandel" die Anwendung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen. Die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die beabsichtigte Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der genannten Mittel angewendet wurde. Die Anwendung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Empfang eines Kindes³ zum Zweck der Ausbeutung gilt auch dann als "Menschenhandel", wenn dabei keines der genannten Druckmittel angewendet wurde.

1.2 Fakultativprotokoll Kinderrechtskonvention

Das Fakultativprotokoll ist eine Ergänzung und Weiterführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Es stellt den Schutz des Kindes vor kommerzieller Ausbeutung in den Mittelpunkt und orientiert sich dabei an der Maxime des Kindeswohls. Nebst dem Handel mit Kindern zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Organentnahme und der Ausbeutung der Arbeitskraft im Sinne des Zusatzprotokolls UNTOC fallen auch die Vermittlung einer illegalen Adoption sowie das Herstellen, Verbreiten und Besitzen von Kinderpornographie unter den Anwendungsbereich des Fakultativprotokolls.

1.3 Das Schweizerische Strafgesetzbuch

Insgesamt vermochte die schweizerische Rechtsordnung den Anforderungen der beiden UNO-Protokolle zu genügen. Einzige Ausnahme bildete der Straftatbestand des Menschenhandels (der ehemalige Art. 196 StGB), der bisher den Handel einzig zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unter Strafe stellte, und deshalb um die Tatbestände des Handels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und der Entnahme von Körperorganen ergänzt und systematisch neu eingeordnet werden musste (heutiger Artikel 182 StGB).

Der am 1. Dezember 2006 in Kraft getretene Artikel 182 StGB definiert den Tatbestand Menschenhandel wie folgt:

- ¹ Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.
- ² Handelt es sich beim Opfer um eine unmündige Person oder handelt der Täter gewerbsmässig, so ist die Strafe Zuchthaus.
- ³ In jedem Fall ist auch auf Busse zu erkennen.
- ⁴ Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt. Artikel 6bis ist anwendbar.

Das durch den Tatbestand des Menschenhandels zu erfassende Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch den Täter und in der Aufhebung der Selbstbestimmung des Opfers, also in der Behandlung eines Menschen als Ware. Mit Menschen handeln heisst insbesondere Personen anbieten, beschaffen, vermitteln, verkaufen und übernehmen.

³ Person unter 18 Jahren

Unter den Begriff Handel sind auch weitere Akte zu subsumieren wie etwa das Befördern, Transportieren oder Liefern.

Mit der expliziten Nennung der Akteure des Menschenhandels soll klargestellt werden, dass alle als Täter am Geschäft Beteiligten und insbesondere auch der Abnehmer strafbar sind. Täter ist, wer die Tatherrschaft bezüglich des Handel Treibens hat, wer also eine tragende Rolle bei der Abwicklung eines solchen Geschäfts spielt. Untergeordnete Tatbeiträge sind demgegenüber als Gehilfenschaft strafbar. Das Anwerben eines Menschen zu den genannten Zwecken ist dem eigentlichen Handel explizit gleichgestellt. Neu kann auch der Täter bestraft werden, der nur einen Menschen oder der nur einmal mit einem oder mehreren Menschen handelt.

Die Strafnorm stellt den Handel mit Menschen generell unter Strafe und ist nicht auf den Handel mit Kindern beschränkt. Auf Grund des besonders abscheulichen Unrechtsgehalts wird der Handel mit schutzbedürftigen minderjährigen Personen einer verschärften Strafdrohung unterstellt. Die Strafe beträgt in diesem Fall stets Zuchthaus. Der gleichen Strafdrohung untersteht der Täter, der gewerbsmässig handelt.

Die Einwilligung der Betroffenen schliesst die Tat nicht aus, vielmehr ist zu prüfen, ob die Willensäusserung dem tatsächlichen Willen der verletzten Person entsprach. So ist der Tatbestand des Menschenhandels nach neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung in der Regel erfüllt, wenn junge Frauen, die aus dem Ausland kommen, unter Ausnützung ihrer schwierigen Lage zur Ausübung der Prostitution in der Schweiz engagiert werden. Deren Einwilligung zu einer solchen Tätigkeit ist nicht wirksam, wenn sie durch die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse bedingt ist.⁴ Die allfällige Zustimmung eines Kindes ist a priori unwirksam. Ein Kind kann zu den in Artikel 182 StGB umschriebenen Tathandlungen schon auf Grund der entsprechenden Bestimmungen des ZGB keine rechtswirksame Zustimmung geben.⁵

1.4 Opferhilfegesetz (OHG)

Menschenhandel ist ein Delikt des Strafgesetzbuchs, dessen Opfer zu Leistungen im Sinne des OHG berechtigt sind. Mit dem Menschenhandel sind oft auch andere Delikte verbunden (z.B. Förderung der Prostitution, Art. 195 StGB, Nötigung, Art. 181 StGB, oder Körperverletzung, Art. 122 ff. StGB sowie Strafbestimmungen anderer Gesetze wie z.B. des Ausländerrechts, Arbeitsrechts oder des Gesundheitsrechts), welche ebenfalls eine Hilfe an das Opfer begründen⁶.

Im Rahmen der Revision des OHG wurde geprüft, ob das Gesetz spezialisierte Beratungsangebote für Opfer von Menschenhandel und von häuslicher Gewalt vorsehen sollte, und ob der Bund sich an solchen Einrichtungen beteiligen resp. diese betreiben könne. Der Bundesrat vertrat die Auffassung⁷, dass es nicht zweckmässig sei, den Bund neben den Kantonen zur Einrichtung von Beratungsstellen zu verpflichten, und dass die Einführung von Bundesbeiträgen an spezialisierte Beratungsstellen aufgrund der NFA nicht in Frage komme. Die am 23. März 2007 vom Parlament verabschiedete Totalrevision des OHG⁸ sieht nun vor, dass die Kantone bei der Einrichtung von Beratungsstellen den besonderen Bedürfnissen ver-

⁴ BGE 126 IV 225, 128 IV 117

⁵ Siehe Botschaft und Bundesbeschluss vom 11. März 2005 über das Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel, BBl 2005 Nr. 17 v. 3.5.2005, S. 2807ff.

⁶ In den Jahren 2002 und 2003 betreuten die anerkannten Beratungsstellen 66 bzw. 64 Fälle von Menschenhandel oder Förderung der Prostitution. Der Zugang dieser Opfergruppe zu den Leistungen nach OHG ist erschwert (illegaler Aufenthalt, Misstrauen gegenüber Behörden, sprachliche Barrieren, usw.).

⁷ Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des OHG vom 9. November 2005

⁸ BBL 2007 2299 (Nr. 14 vom 3.4.07); die Referendumsfrist läuft am 12.7.07 ab.

schiedener Opferkategorien Rechnung zu tragen haben⁹ Zudem wird auf die Möglichkeit der Kantone verwiesen, gemeinsame Beratungsstellen zu betreiben¹⁰.

1.5 Ausländergesetz (AuG)

Die Ausnahmeregelungen im bisherigen Ausländerrecht ermöglichen die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall besteht oder staatspolitische Gründe dafür sprechen. Von dieser Bewilligungsmöglichkeit konnte bei Bedarf auch bei Opfern des Menschenhandels für die Dauer des Strafprozesses oder in Härtefällen Gebrauch gemacht werden. Ein Rechtsanspruch besteht indes nicht. Empfehlungen zur Praxis wurden in einem Rundschreiben des Bundesamtes für Migration vom 25.8.2004 formuliert.

Das neue Ausländergesetz (AuG) sieht explizit die Möglichkeit von Ausnahmen von den Zulassungsvoraussetzungen vor, um den Aufenthalt von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel zu regeln. Damit wird die Möglichkeit des Aufenthalts neu auf Gesetzesstufe verankert. Es ist zudem auch die Möglichkeit der Gewährung einer Rückkehrhilfe vorgesehen.¹¹ Das neue AuG tritt voraussichtlich am 1.1.2008 in Kraft. Die Regelung des Aufenthaltes wird durch das AuG verbindlicher als im bisherigen Recht. Dem Opfer können aber im Vorfeld einer Anzeige und während des Verfahrens weiterhin keine Zusagen über einen längerfristigen Aufenthalt in der Schweiz gemacht werden, was für die Betroffenen einen grossen Unsicherheitsfaktor darstellt.

2. Geschätzte Opferzahl und die Schwierigkeiten der quantitativen Erhebung

Weltweit wird die Zahl der Opfer auf zwischen 700'000 - 2 Mio. Personen geschätzt¹², wovon jährlich ca. zwischen 100'000 bis 200'000 Menschen nach Westeuropa gehandelt werden, darunter viele Frauen aus osteuropäischen Ländern. Das Bundesamt für Polizei ging 2002 von der Annahme aus, dass in der Schweiz rund 1'500 – 3'000 Frauen Opfer von Menschenhändler sein könnten¹³, wobei sich die Fachleute einig sind, dass die aktuelle Datenlage kaum eine fundierte Schätzung ermöglicht. Die methodologischen Schwierigkeiten liegen auf der Hand: die Erhebungen müssen im grauen oder illegalen Sektor erfolgen, das Phänomen Menschenhandel wird unterschiedlich interpretiert, und die davon betroffenen Personen werden nicht einheitlich erfasst. Es handelt sich zudem um ein so genanntes "Kontrolldelikt", was bedeutet, dass die Anzahl der aufgedeckten Fälle stark abhängt vom Ausmass der polizeilichen Kontrolle in diesem Bereich¹⁴. Generell werden in der Regel die Täter eher erfasst als die Opfer, da die strafrechtliche Relevanz im Vordergrund steht.

Auch eine vertiefte Analyse der nationalen und internationalen Literatur förderte keinen "Königsweg" zur quantitativen Erfassung des Menschenhandels zutage. Hingegen könnte mit einem vertretbaren Aufwand die Datenlage in der Schweiz mittels der Zusammenführung von bereits bestehenden Daten aus unterschiedlichen Quellen erheblich verbessert werden. Ein systematisches Monitoring, welches insbesondere die Statistiken von Polizei, Migrationsbehörden, Opferhilfe¹⁵ und weiteren Nichtregierungsorganisationen umfasst, würde ver-

⁹ Art. 9 Abs. 1 OHG vom 23.3.07; in der Botschaft sind die Opfer von Menschenhandel als Beispiel aufgeführt.

¹⁰ Art. 9 Abs. 2 OHG vom 23.3.07: „Sie können gemeinsame Beratungsstellen betreiben.“

¹¹ Vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. e und Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG.

¹² Weltweit schätzte das Staatsdepartement der USA 2005 die Zahl der Opfer auf 600'000 - 800'000, währenddem die Internationale Arbeitsorganisation etwa im gleichen Zeitraum auf 2.3. Millionen kam!

¹³ Bericht Innere Sicherheit, Bundesamt für Polizei, 2002.

¹⁴ Die Strafrechtsverfahren decken nur einen kleinen Teil der effektiven Fälle von Menschenhandel in der Schweiz ab (2004: auf 85 Beratungsfälle im Makasi kommen 2 Verurteilungen, wobei diese natürlich auch mehrere Opfer betreffen können).

¹⁵ Die Aufnahme des neuen Art. 182 StGB in die OH-Statistik wird im Rahmen der Anpassung der Statistik an die OHG-Revision erfolgen.

lässlichere Daten liefern und auch die Grundlage schaffen für weitere quantitative und qualitative Analysen einzelner Fragestellungen.

3. Situation in der Praxis

Aufgrund der Praxisbefragungen und abgestützt auf internationale Daten hält die Studie fest, dass die Schweiz teils als Durchgangsland, vor allem aber auch als Destinationsland vom Menschenhandel betroffen ist. Fachleute gehen im Weiteren davon aus, dass das Phänomen zunehmen wird (Anstieg und Globalisierung der Migrationsbewegungen, Entwicklung der Kommunikationstechnologie, Feminisierung der Migration, Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften im informellen Sektor, Zunahme des Rückgriffs auf Zwischenstellen wie Händler und Schlepper im Zuge der Verschärfung der Eingangsbestimmungen der Destinationsländer).

Der Handel ist nicht zwingend grossflächig organisiert; oft handelt es sich um kleine Netzwerke von Verwandten oder Bekannten, was den Betroffenen die Aussage im Rahmen eines Strafverfahrens erschwert. Ein eher gut organisierter Handel lässt sich insbesondere bezüglich Frauen aus Brasilien, Osteuropa, Thailand beobachten. Hauptbetroffene Sektoren nebst der Prostitution sind die Sektoren Hauspersonal, Bau, Landwirtschaft, Kleinindustrie und Gastwirtschaft.

Entsprechend der bis Dezember 2006 gültigen Gesetzgebung wird der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung von den befragten Praxisvertreterinnen und -vertretern am häufigsten genannt, die Ausbeutung der Arbeitskraft zunehmend häufig, und der Organhandel eher selten (am häufigsten Nierenhandel). Fälle von Kinderhandel in allen drei Bereichen werden eher selten erwähnt, beobachtet wurden einzelne Fälle von Handel mit Jugendlichen (der Erhalt von gesicherten Angaben erwies sich diesbezüglich als besonders schwierig). Die betroffenen Behörden assoziieren den Menschenhandel also vor allem mit dem Zweck der sexuellen Ausbeutung; die neue Strafrechtsnorm mit der Ausweitung auf die Ausbeutung der Arbeitskraft und den Organhandel wird sich in der Praxis noch etablieren müssen.

Die Aussagen der Praxis wie auch die Hinweise aus anderen Ländern (insbesondere Italien) bestätigen, dass Strafverfolgung und Opferschutz in einer gegenseitigen Wechselwirkung stehen und miteinander verzahnt werden müssen. Es leuchtet ein, dass die Opfer als Zeuginnen und Zeugen in laufenden Strafverfahren geschützt werden müssen. Weniger bewusst ist aber, dass der Opferschutz im Vorfeld eine wichtige Bedingung dafür ist, dass die Betroffenen sich überhaupt zu erkennen geben oder bereit sind, auszusagen. Sie müssen mit einer minimalen physischen und materiellen Sicherheit rechnen und ungefähr absehen können, wie sich ihr Aufenthalt in der Schweiz und ihre Rückkehr ins Herkunftsland gestaltet, wenn sie sich den Behörden zu erkennen geben. Die adäquate Erkennung und Begleitung der betroffenen Opfer erweist sich deshalb auch aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden als zentral.

Menschenhandel steht im Schnittpunkt von vielen Themen und Kompetenzbereichen. Die betroffenen Personen werden nicht in erster Linie als Opfer von Menschenhandel sichtbar, sondern meist aufgrund von einer isolierten Sachlage: bei der Polizei wegen fehlender Papiere oder im Rahmen einer Razzia, bei den Arbeitsmarktbehörden wegen Schwarzarbeit, im Spital wegen Verletzungen oder Krankheit, und bei den Opferhilfestellen wegen einzelner Delikte wie Körperverletzung oder Freiheitsentzug.

Damit sind viele unterschiedliche Behörden und Stellen mit der Thematik konfrontiert, welche die konkrete Situation aus ihrem je eigenen Blickwinkel interpretieren. Die von Menschenhandel betroffenen Personen selber legen in der Regel ihre Situation nicht sofort offen oder nur dann, wenn sie davon ausgehen können, dass ihnen der nötige Schutz zuteil wird. Der Rückgriff auf die umfassende, eher strafrechtlich auf den Täter ausgerichtete Definition des Menschenhandels ist anspruchsvoll und deshalb in der Praxis noch wenig eingespielt. Damit einher geht das Risiko einer etwas willkürlichen Aufteilung der betroffenen Personen in "Opfer von Menschenhandel" und "Nicht-Opfer", was zu einer systematischen Unterschätzung

des Phänomens und zu einer unzureichenden Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Schutzmöglichkeiten führen kann.

Der Bericht weist im Übrigen auf gewisse Schwierigkeiten hin bei der Organisation des Aufenthalts der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz. Grundsätzlich zeigt die Erfahrung, dass die Mehrheit der Betroffenen die sichere Rückkehr ins Ursprungsland anstrebt, was jedoch häufig eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Diese Zeit des faktischen Aufenthalts in der Schweiz muss geregelt und finanziert werden. Eine möglichst klare und absehbare Regelung des Aufenthaltsstatus und der Übernahme der Aufenthalts- und Lebenskosten der Betroffenen trägt massgeblich dazu bei, das Opfer zu stabilisieren und seine Zusammenarbeit mit den Behörden zu begünstigen. Dies erweist sich aufgrund der teils unregelmässigen Zuständigkeiten und der unsicheren bzw. zu wenig bekannten rechtlichen Möglichkeiten jedoch als regelmässigen Stein des Anstosses.

4. Bekämpfung des Menschenhandels: Stand der Massnahmen auf Bundesebene

Aussenpolitisch hat die Schweiz die Bekämpfung des Menschenhandels als besondere Herausforderung und zentrales Element der Menschenrechtspolitik bezeichnet. Das EDA hat zudem "Leitlinien für aussenwirksame Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer" erarbeitet, deren zentrale Aktionsfelder die Prävention in den Herkunftsländern, Programme zur freiwilligen Rückkehr der Opfer verbunden mit Massnahmen zu ihrer sozialen Reintegration im Heimatland, der Aufbau und Unterstützung von Behörden und NGOs, welche in der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels tätig sind und zum Opferschutz beitragen oder die Soforthilfe in Transit- und Zielländern des Menschenhandels ausserhalb der EU umfassen. Die Schweiz unterstützt in diesem Rahmen zahlreiche Projekte im Ausland und verfolgt ein aktives Engagement in internationalen Organisationen, die gegen Menschenhandel tätig sind (UNO, OSZE, Europarat, etc.) Überdies wirkte sie mit bei der Erarbeitung der Europaratskonvention gegen den Menschenhandel von 2005 und des Aktionsplans der OSZE von 2003, und gewährt dem Büro der OSZE-Sonderbeauftragten gegen Menschenhandel personelle Unterstützung.

Innenpolitisch wurde bereits auf die gesetzlichen Revisionen in den Bereichen Straf-, Ausländer- und Opferhilferecht sowie auf die Schaffung der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) und des Kommissariats Pädophilie, Menschenhandel und Menschenschmuggel (PMM) beim Bundesamt für Polizei hingewiesen.

5. Bekämpfung des Menschenhandels: Stand der Massnahmen auf kantonaler Ebene

Die Kantone entwickeln in unterschiedlicher Intensität und Ausgestaltung Massnahmen im Bereich Strafvollzug und Opferschutz. Zum Zeitpunkt der Erhebung hatten sechs Kantone Runde Tische eingerichtet zur Verbesserung der Zusammenarbeit, zwei weitere Kantone waren an den Vorbereitungsarbeiten; der Kanton TI wählte ein anderes Zusammenarbeitsmodell mit Fokus auf den Frauenhandel. Ziel dieser Dispositive ist die Erarbeitung eines Kooperationsmodells insbesondere zwischen Polizei, Migrationsbehörden, Strafverfolgungsbehörden und Opferhilfestellen, welches Zuständigkeiten, Ablauf und Koordination der Zusammenarbeit regelt. Unterstützt werden sie dabei von der KSMM (in deren Gremien die Kantone Einsitz haben). Nur ein Kanton bestreitet die Notwendigkeit von Massnahmen mit dem Argument, dass auf seinem Territorium kein Menschenhandel betrieben werde. Zunehmend ziehen die Kantone auch die auf Frauenhandel spezialisierte Fach- und Beratungsstelle FIZ/Makasi bei, sei dies punktuell bei konkreten Interventionen oder im Rahmen von generelleren Zusammenarbeits- oder Leistungsvereinbarungen.

Nach der Endredaktion der Studie gab es bei den Strafverfolgungsbehörden folgende weitere Entwicklungen: Das Schweizerische Polizei-Institut in Neuenburg bietet neu einen einwöchigen Kurs für „Bekämpfung des Menschenhandels“ für Angehörige der Polizei und der

Migrationsämter an. Dieser wurde von der Stadtpolizei Zürich in Zusammenarbeit mit der KSMM entwickelt. Der Kurs fand erstmals im April 2007 auf Deutsch statt und wird wegen des grossen Interesses im Oktober wiederholt. Für 2008 wird eine französischsprachige Version des Kurses angestrebt. Parallel dazu beschloss die Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizei-Chefs die Einsetzung einer interkantonalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel / Menschenschmuggel“. Sie hat das Ziel, gesamtschweizerisch gültige Ermittlungsansätze zu erarbeiten und in diesem Bereich die Vernetzung der Polizeien zu fördern.

Welche Faktoren begünstigen die Umsetzung von Massnahmen? Es zeigte sich bei den untersuchten Städten und Kantonen, dass die erste Initiative häufig von Einzelpersonen in unterschiedlicher Funktion und hierarchischer Stellung ausging, welche ein besonderes Engagement in der Thematik zeigten und bereit waren, eine "Motorfunktion" zu übernehmen. Unabdingbar war aber danach die Aufnahme des Themas durch legitimierte Instanzen von Politik oder Verwaltung (Polizeidienste, Strafverfolgungsbehörden, Sozialbehörden, Gleichstellungsbüros, etc.), welche dem Thema zum Durchbruch verhelfen und die nötige Mittelzuteilung erwirken konnten.

6. Wer macht was im Opferschutz?

Aufgrund der analysierten Fallbeispiele wurden die Rollen der verschiedenen intervenierenden Stellen und der Optimierungsbedarf entlang der folgenden schematischen Interventionskette identifiziert:

- Erkennen der Opfer von Menschenhandel, bei Bedarf Weiterleitung an andere Stellen
- Offizielle Anerkennung als Opfer und Recht auf Schutz (Gewährung einer Bedenkzeit, Eröffnung eines OHG-Dossiers und Eröffnung einer Ermittlung oder eines Strafprozesses)
- Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (wenn möglich und nötig)
- Hilfe und soziale, juristische und psychologische Betreuung
- Finanzierung des Aufenthalts in der Schweiz
- Organisation und Finanzierung der Rückkehr in das Herkunftsland
- Integration im Zielland nach der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen

6.1 Erste Anlaufstellen

Die betroffenen Menschen wenden sich für punktuelle Fragen an einzelne Stellen. Die befragten Vertreterinnen und Vertreter dieser Anlaufstellen (Polizei, Spital, Beratungsstellen für Migrantinnen und Migranten, Gewerkschaften, seltener auch OH-Beratungsstellen) haben in den Interviews auf die Schwierigkeit hingewiesen, in diesen ersten Gesprächen eine Situation von Menschenhandel zu erkennen. Sie führen diese (nebst den bereits erwähnten definitorischen Hürden) einerseits auf mangelnde Kenntnisse zurück, andererseits aber auch auf die Tatsache, dass sie zu wenig Fälle pro Jahr haben und über entsprechend wenig Routine verfügen. Haben sie Hinweise oder einen Verdacht auf Menschenhandel, hängt der weitere Vorgehensablauf in vielen Kantonen oder Städten stark vom jeweiligen Netzwerk der betreffenden Stelle bzw. der betreffenden Mitarbeitenden ab. Deutlich wird der Bedarf nach einer Relaisstelle, welche die weiteren Abklärungen und Interventionen sachgerecht durchführen kann.

6.2 Weitere Begleitung

Die Begleitung der betroffenen Personen umfasst nebst den nötigen Sicherheitsmassnahmen die soziale und juristische Beratung, die finanzielle und materielle Unterstützung sowie die Sicherung der Zusammenarbeit aller involvierten Akteurinnen und Akteure (Polizei, Justiz, Migrationsbehörden in der Schweiz, aber in Zusammenhang mit den Rückkehrvorbereitungen auch eine Vielzahl von ausländischen Behörden). Je nach kantonaler Organisation und Zuständigkeiten nehmen die einzelnen Stellen eine oder mehrere dieser Aufgaben wahr.

Opferschutz: Phasen und beteiligte Akteure (SFM)

	Erkennung	Anerkennung	Aufenthalt	Hilfe	Finanzierung	Rückkehr	Integration
Polizei	X	X	(x)				
Migrationsamt		X	X				
Justiz		X	(X)				
Spezialisierte Hilfe	X			X		(X)	(X)
OHG-Beratungsstellen		X		X	X	(X)	
"Niederschwellige" Organisationen	X						
Sozialdienste				(X)	X		X
IOM						X	

(X) möglicher, aber nicht zwingender Einbezug

Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen kann keine Stelle allein die ganze Interventionskette bewältigen; es braucht während des Begleitprozesses unterschiedliche Kenntnisse und Kompetenzen, um den Opferschutz adäquat gewährleisten zu können. Gleichzeitig müssen die Interventionen der verschiedenen involvierten Stellen aber koordiniert werden.

Im Bereich Menschenhandel stehen also einem aufwändigen Informations- und Koordinationsbedarf vergleichsweise tiefe Fallzahlen gegenüber. Damit scheint ein flächendeckender Ausbau von spezialisierten Angeboten kaum zielführend, die Koordination und Bündelung des fachspezifischen Supports hingegen notwendig. Ausgehend von dieser Feststellung wurde daher zu skizzieren versucht, wie der Opferschutz pragmatisch sinnvoll aber fachlich angemessen sichergestellt und optimiert werden kann.

7. Vorschläge zur Optimierung des Opferschutzes

7.1 Vereinbarung einer schematischen Interventionskette

Grundsätzlich werden Strafverfolgung und Opferschutz erleichtert oder gar erst ermöglicht, wenn im Rahmen von Runden Tischen oder ähnlichen Verfahren unter Einbezug von allen Beteiligten festgelegt wird, wer wann wofür zuständig ist (auch in finanzieller Hinsicht). Dies kann in Form eines Protokolls oder einer Vereinbarung festgehalten werden. Ein analoges Vorgehen wurde in den meisten Kantonen im Bereich der häuslichen Gewalt gewählt, mit durchwegs positiven Ergebnissen. Wichtige Vorbedingung ist, dass der Opferschutz neben der Strafverfolgung explizit als gleichwertige Zielsetzung anerkannt wird.

7.2 Erstkontakt und Identifizierung der Opfer von Menschenhandel

Damit die Fälle von Menschenhandel sachgerecht dort identifiziert werden können, wo sie sich melden, ist eine breite Information und Sensibilisierung aller potentiellen Anlaufstellen notwendig. Dies umso mehr, als die meisten dieser polyvalenten Stellen in der Regel über keine spezialisierten Kenntnisse und Kompetenzen im Bereich Menschenhandel verfügen. Insbesondere müssen sie auch über die Abläufe und Fristen informiert sein und wissen, an wen sie mutmassliche Opfer von Menschenhandel weiter verweisen können.

7.3 Koordination der weiteren Begleitung im konkreten Fall auf kantonaler oder regionaler Ebene

Die Tabelle der in die Begleitung der Opfer von Menschenhandel involvierten Stellen illustriert den Bedarf nach einer klar bezeichneten operationellen Koordinationsstelle. Diese sollte für das "Case management" verantwortlich und in dieser Rolle von den anderen Akteurinnen und Akteuren anerkannt sein. Die konkreten Massnahmen erfolgen oft unter erheblichem Zeitdruck und bedingen gut konstituierte Netzwerke sowie detaillierte Kenntnisse der juristischen und sozialen Gegebenheiten eines Kantons. Deshalb ist die Fallkoordination mit Vorteil kantonale oder regional organisiert. In grösseren Kantonen oder bei Bestehen einer kantonsübergreifenden Zusammenarbeit ist zusätzlich die Einrichtung eines regionalen Kompetenzzentrums sinnvoll, welches nebst dem Case management auch die Sensibilisierung und Schulung der ersten polyvalenten Anlaufstellen gewährleisten kann.

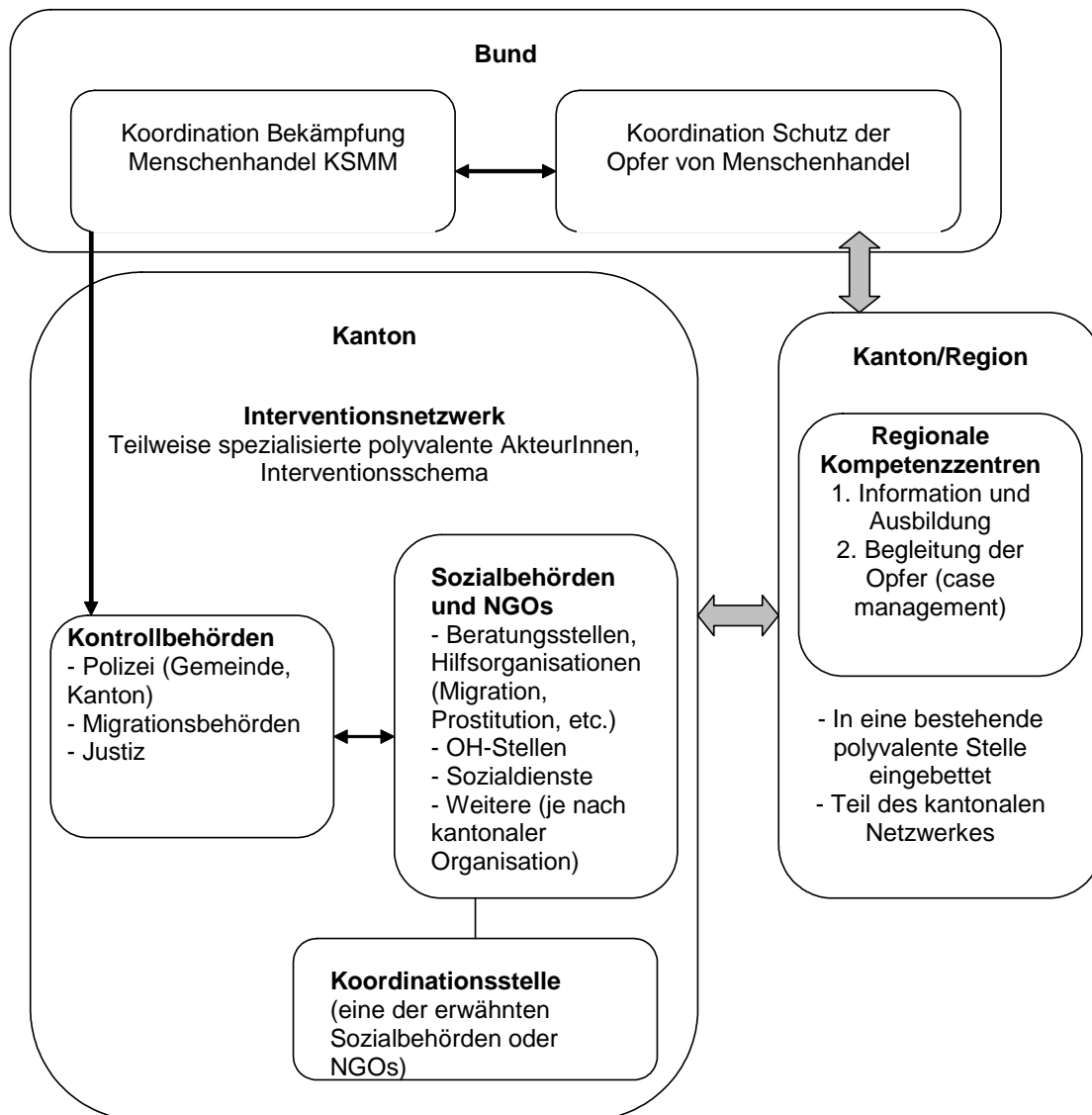
Der Koordinationsauftrag kann durchaus auch die polizeiliche Ermittlung und Strafverfolgung umfassen, muss aber explizit den Opferschutz zum Ziel haben. Er kann je nach kantonaler Organisation entweder einer bestehenden oder aber einer spezialisierten Stelle übertragen werden. Der Bericht des SFM empfiehlt, diese Funktion wie im Kanton Tessin den Opferhilfebehörden zu übertragen. Die Übernahme dieses Auftrags durch eine bestehende NGO (z.B. im Migrationsbereich) wird aufgrund der damit verbundenen Ziel- und Rollenkonflikten als problematisch beurteilt. Ebenfalls nachteilig werten sie dessen Ansiedelung bei Polizei und Justiz, da sich deren Auftrag auf die Strafverfolgung und nicht auf den Opferschutz konzentriert.

Eine durchgehende Spezialisierung der Intervenierenden erscheint auch auf dieser Ebene unverhältnismässig. Wichtig ist aber, dass alle betroffenen Stellen über die nötigen Grundinformationen, und einzelne Schlüsselpersonen (zwingend insbesondere die Koordinationsverantwortlichen und/oder die Mitarbeitenden der regionalen Kompetenzzentren) über eine vertiefte Ausbildung verfügen.

7.4. Übergreifender Support auf gesamtschweizerischer Ebene

Die Praxis zeigt, dass auch mit Bestehen einer institutionalisierten Interventionskette und trotz Information, Schulung und Koordination die Opferschutzstellen auf der kantonalen oder regionalen Ebene von komplexen Situationen überfordert sein können. Diese sind oft kantons- oder länderübergreifend, und bedingen Kenntnisse und Kompetenzen, welche die Stellen nicht konstant sicherstellen können. Zu ihrer Unterstützung auf strategischer Ebene und auch um neues Wissen und neue Entwicklungen gezielt umsetzen zu können - wird ein fachlicher Zusatzsupport auf der nationalen Ebene vorgeschlagen, welcher im Bereich Opferschutz die Rolle und Funktion des KSMM im Bereich der Strafverfolgung ergänzt. Abschliessend fasst die nachfolgende Tabelle des SFM noch einmal den Vorschlag eines sinnvollen Opferschutzmodells zusammen:

Schutzdispositiv der Opfer von Menschenhandel: Vorschlag eines institutionellen Schemas (SFM)



8. Schlussfolgerungen der Begleitgruppe

Gestützt auf die Ergebnisse der Studie ziehen die projektbegleitenden Vertreterinnen und Vertreter der Auftraggeber¹⁶ drei grundsätzliche Schlussfolgerungen:

- 8.1. Die Schweiz ist vom Menschenhandel vor allem als Destinationsland betroffen und hat sich zu Massnahmen der Bekämpfung des Menschenhandels verpflichtet. Diese umfassen neben der Verbesserung der Strafverfolgung auch die sachgerechte Identifikation der Opfer sowie deren Schutz, Beratung und Unterstützung. Strafverfolgung und Opferschutz sind konsequent als zwei gleichwertige Ansätze zu betrachten, welche sich gegenseitig bedingen. Dieser Grundsatz ist den Interventionskonzepten auf Bundes- und Kantonebene voranzustellen.
- 8.2. Schutz, Beratung und Unterstützung der Opfer von Menschenhandel setzen in gewissen Phasen spezialisierte Kenntnisse und Kompetenzen voraus, welche nicht von polyvalenten Beratungsstellen erbracht werden können. Analog zur Entwicklung im Bereich der Strafverfolgung ist es sinnvoll, wenn die bestehenden Beratungs- und Begleitungsangebote regional und gesamtschweizerisch ergänzt werden mit einem Fachsupport, welcher sowohl fallbezogen (Case management) als auch im Bereich der Schulung und Information aktiv ist. Dabei sollte soweit fachlich vertretbar die Schaffung von neuen Strukturen vermieden werden. Aufgrund der im Bericht skizzierten Vorschläge scheinen folgende Massnahmen umsetzbar:

Jeder Kanton erstellt ein Interventionsschema und bezeichnet eine Stelle, welche für die konkrete Fallkoordination zuständig ist (Case management, welches alle Aspekte des Opferschutzes umfasst und deshalb nicht im Bereich der Strafverfolgung anzusiedeln ist). Diese Stelle müsste entsprechend geschult werden (diesbezügliche Massnahmen können auch gemäss revidiertem Opferhilfegesetz vom Bund unterstützt werden, Art. 31, Abs. 2 OHG vom 23. 3. 2007). Sinnvollerweise wären einzelne Stellen interkantonal als Kompetenzzentren zu führen, welche zusätzlich Schulungs- und Informationsaufgaben wahrnehmen¹⁷ und in kantonsübergreifenden bzw. komplexen Fällen das Case management übernehmen können. Überdies klärt jeder Kanton die Zuständigkeiten für die Finanzierung des Aufenthaltes von Opfern des Menschenhandels (insbesondere zwischen Opferhilfe und Sozialhilfe).

Auf gesamtschweizerischer Ebene ist der Wissenstransfer und der Fachaustausch im Bereich Opferschutz durch die KSMM in Austausch mit der SVK-OHG zu verstärken. Aufgrund ihrer Strukturen und Dotierung können heute weder die KSMM noch die SVK-OHG fallbezogenen Support oder Koordination in Notfällen bieten. Es ist aufgrund der sich entwickelnden Praxis zu prüfen, inwiefern auf dieser Ebene zusätzliche Massnahmen notwendig sind (insb. bez. der raschen Klärung der Zuständigkeiten und Kompetenzen in kantonsübergreifenden Fällen).

- 8.3. Quantitative Daten sind sowohl für die Beurteilung der Entwicklung des Menschenhandels als auch für die Bedarfsplanung der Angebote unerlässlich. Im Sinn des im Bericht skizzierten Vorgehens muss aber nicht zwingend eine neue Erhebung angestrebt werden. Die Datenlage würde bereits erheblich verbessert, wenn die bestehenden relevanten Statistiken (Polizei, Migration, Opferhilfe, etc.) systematisch zusammengeführt werden zu einem Lagebild im Bereich Menschenhandel. Die Zusammenführung könnte in Zusammenarbeit mit BFS und KSMM erfolgen.

¹⁶ SODK (Eva Wiesendanger, wiss. Adjunktin), FGG/EBG (Monique Aeschbacher, Leiterin Fachstelle gegen Gewalt), KSMM/fedpol (Stephan Libiszewski, Leiter Geschäftsstelle)

¹⁷ Die bestehende Zusammenarbeit einiger Kantone mit dem FIZ/Makasi geht bereits in diese Richtung.