

Massnahmen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel: Kurzbericht und Beschluss des Vorstandes SODK vom 8. April 2005

Z:\SODK\Opferhilfe\Menschenhandel und Menschenschmuggel\Studie Menschenhandel\VS-Beschluss vom 8. April 05\Beschluss VS MH 8.4.05.doc

1. Einführung

Als Zweig der organisierten transnationalen Kriminalität und im Zug der Migrationsbewegungen hat sich der Menschenhandel - insbesondere der Frauenhandel - in den letzten Jahrzehnten zunehmend ausgebreitet. Vom Bundesamt für Polizei als "moderne Form der Sklaverei" bezeichnet, soll diesem Typ von organisierten Verbrechen mit einem Zusammenspiel von Massnahmen auf internationaler und nationaler Ebene wirksam begegnet werden. Die Schweiz hat sich sowohl international wie auch national für die Bekämpfung des Menschenhandels engagiert.

Auf nationaler Ebene gilt, nebst der Verbesserung der Koordination aller betroffenen Behörden (vertikal zwischen Bund und Kantonen, horizontal zwischen Polizei, Justiz und Opferhilfe), der Opferschutz als wichtiger Massnahmenbereich. Weitgehend in kantonaler Kompetenz ist er insofern zentral, als die weiteren polizeilichen und rechtlichen Schritte stark davon abhängen, ob die Opfer als Zeuginnen zu einer Zusammenarbeit mit den Behörden bereit sind. Angesichts der Tatsache, dass die Opfer häufig von schlechten Erfahrungen mit den Behörden in ihrem Heimatland geprägt sind, schwerste Traumatisierungen erlitten haben, sich ihres illegalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz bewusst sind, Land und Sprache kaum kennen, und unter Drohungen seitens der kriminellen Organisationen/Personen stehen, ist der Aufbau einer tragfähigen Beratungsbeziehung eine unabdingbare Voraussetzung für deren allfällige Zusammenarbeit mit den hiesigen Behörden.

2. Definition des Menschenhandels

- Gemäss Zusatzprotokoll zur UNO-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität betreffend Menschenhandel/Menschenschmuggel:

"Im Sinne dieses Protokolls

a) bezeichnet der Ausdruck "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 sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen;

b) ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a) genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a) genannten Mittel angewendet wurde;

c) gilt die Anwendung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Empfang eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als "Menschenhandel", wenn dabei keines der unter Buchstabe a) genannten Mittel angewendet wurde;

d) bezeichnet der Ausdruck "Kind" jede Person unter achtzehn Jahren."

- Gemäss Entwurf Leitfaden "Kooperationsmechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels" (KSMM) vom 17.1.2005:

"Menschenhandel ist ein Delikt in Zusammenhang mit dem sozialen Phänomen der Migration. Er bedeutet die Anwerbung, Verschiebung und Entgegennahme von Menschen zum Zwecke ihrer sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans (...). Verbreitet ist das Phänomen vor allem im Prostitutionsmilieu. In zunehmendem Masse sind jedoch auch andere Branchen wie Haushaltspersonal und das Gastgewerbe betroffen."

3. Rechtliche Grundlagen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer

- **Schweizerisches Strafgesetzbuch:** Art. 196 StGB anerkennt lediglich den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung in der Prostitution; die Ausweitung gemäss UNO-Zusatzprotokoll ist in Diskussion (Revision s. unter Punkt 4)
- **Opferhilfegesetz (OHG):** Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist als Delikt i.S. des StGB anerkannt, womit Opfer von Menschenhandel Anspruch auf OH-Leistungen haben. Mit dem Menschenhandel sind jedoch oft auch andere Delikte verbunden (Körperverletzung, Drohung, Nötigung, etc.), welche ebenfalls eine Hilfe an das Opfer begründen.
- **Zusatzprotokoll zur UNO-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität betreffend Menschenhandel/Menschenschmuggel:** dessen Ratifizierung und Umsetzung ist ein prioritäres Ziel der Legislaturperiode 2004 - 2007 des Bundesrates. Mit der Ratifizierung verpflichten sich die Vertragsstaaten u.a. auch zu Massnahmen bez. Opferschutz (e.g. Massnahmen zur körperlichen, seelischen und sozialen Gesundung des Opfers, in geeigneten Fällen in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen; Unterkunft; Beratung und Information; medizinische, psychologische und materielle Hilfe; weitere Schutzmassnahmen, etc.).

4. Situation in der Schweiz

- **Geschätzte Opferzahl:** weltweit wird die Zahl der Opfer auf zwischen 700'000-2 Mio. Personen geschätzt, wovon jährlich ca. 120'000 Menschen nach Westeuropa gehandelt werden (in der Schweiz insbesondere Frauen aus der Ukraine, Slowakei, Rumänien, GUS-Staaten, baltische Staaten). Das Bundesamt für Polizei schätzt die Zahl der Opfer in der Schweiz auf ca. 1'500-3'000, wobei sich alle ExpertInnen einig sind, dass bei der aktuellen Datenlage diese Schätzung kaum fundiert ist. Eine genauere Schätzung wurde für die Schweiz bis heute noch nicht gemacht und ist methodisch schwierig (Untersuchung zu illegalisierten Menschen, oft im kriminellen Milieu). Anzahl Anzeigen: zwischen 1997-2000 jährlich 20-43 Fälle von Menschenhandel und 49-81 Fälle von Förderung der Prostitution (verwandter Tatbestand). Verurteilungen für den gleichen Zeitraum: in 1-7 Fällen von Menschenhandel und in 14-33 Fällen von Förderung der Prostitution (⇒ hohe Dunkelziffer).
- **Opferhilfe:** ausländische Personen, die in der Schweiz einem Verbrechen zum Opfer fallen, haben Anspruch auf Opferberatung, Nothilfe und andere Leistungen, sowie auf prozessuale Opfer- und Zeugenschutzrechte (der ausserprozessuale Zeugenschutz ist kaum entwickelt). In den Jahren 2000 und 2001 betreuten die anerkannten Beratungsstellen 62 Fälle von Menschenhandel und 45 Fälle von Förderung der Prostitution. Der Zugang dieser Opfergruppe zu den Leistungen nach OHG ist erschwert (illegaler Aufenthalt, Misstrauen gegenüber Behörden, sprachliche Barrieren, usw.). Im Kanton Zürich baute das FIZ die auf Opfer von Frauenhandel spezialisierte Beratungsstelle "Makasi" auf, welche seit 2003 in Betrieb ist (bis 2004 als Pilotprojekt; Finanzierung aufgrund von Spenden und befristeten Projektbeiträgen). Wenn auch e.g. in der Romandie mit "Appartenances" etwas Ähnliches besteht, ist eine spezialisierte Stelle wie das "Makasi" in der Schweiz zur Zeit einzigartig und wird nach Auskunft des FIZ zunehmend gesamtschweizerisch genutzt.
- **Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen:** die Härtefallregelung (Rundschreiben IMES) kann bei Opfern von Menschenhandel für die Dauer des Strafprozesses oder in Härtefällen zur Anwendung kommen; es besteht jedoch kein Rechtsanspruch (zusätzliche Unsicherheit der Opfer mit illegalem Aufenthalt im Vorfeld einer Anzeige).

5. Massnahmen auf internationaler Ebene, sowie auf Bundes- und Kantonsebene

- International:

- ⇒ Aussenpolitischer Bericht EDA, Kapitel Migration: bezeichnet Menschen- und insbesondere Frauenhandel als "besondere Herausforderung".
- ⇒ Die Schweiz verurteilt international den Menschenhandel als gravierende Menschenrechtsverletzung.
- ⇒ "Leitlinien für aussenwirksame Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer" (EDA). Zentrale Aktionsfelder: Prävention in den Herkunftsländern; Programme zur freiwilligen Rückkehr der Opfer verbunden mit Massnahmen zu ihrer sozialen Reintegration im Heimatland; Aufbau und Unterstützung von Behörden und NGOs, welche in der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels tätig sind und zum Opferschutz beitragen; Soforthilfe in Transit- und Zielländern des Menschenhandels ausserhalb der EU.
- ⇒ Unterstützung zahlreicher Projekte im Ausland und aktives Engagement der Schweiz in internationalen Organisationen, die gegen Menschenhandel tätig sind (UNO, OSZE, Europarat, etc.)

- Bund:

- ⇒ Bericht "Menschenhandel in der Schweiz" (interdep. Arbeitsgruppe)
- ⇒ Schaffung einer zentralen Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel KSMM, welche im Bundesamt für Polizei angesiedelt ist (ein Resultat des oben erwähnten Berichts)
- ⇒ Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zur UNO-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität betreffend Menschenhandel/Menschenschmuggel, sowie des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention (Verkauf von Kindern, Kinderprostitution, Kinderpornographie)
- ⇒ Revision des Menschenhandel-Paragraphen Art. 196 StGB im Zuge der Ratifikation des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention: Ausweitung von der sexuellen Ausbeutung auf die Ausbeutung der Arbeitskraft sowie den Organhandel.
- ⇒ Entwurf Ausländergesetz (AuG): sieht ausdrücklich die Möglichkeit von Ausnahmen von den Zulassungsvorschriften vor, um den Aufenthalt von Opfern des Menschenhandels zu regeln, sowie auch die Möglichkeit zur Gewährung einer Rückkehrhilfe.
- ⇒ Totalrevision OHG und Projekt einer einheitlichen schweizerischen Strafprozessordnung: Prüfung von Massnahmen zur Erleichterung des Zugangs zur Opferhilfe sowie einer Verbesserung des prozessualen Zeugenschutzes.

- Kantone:

- ⇒ Runde Tische zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Frepo, Strafverfolgungsbehörden und OH-Stellen (Ziel: Kooperationsmodelle, um den Umgang mit Opfern des Menschenhandels, den Ablauf der Zusammenarbeit sowie die Festlegung der Ansprechpartner zu regeln; ist für die Aufklärung der Straftaten und den Opferschutz zentral).
- ⇒ Opferhilfe und -schutz im Sinne des OHG für die Opfer von Menschenhandel, die auf eine anerkannte Beratungsstelle gelangen.

6. Stand SODK - Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz Opferhilfe (SVK-OHG)

- **Aufnahme des Themas und grundsätzliche Einschätzung:** Aufgrund des steigenden Bedarfs lancierte das Fraueninformationszentrum FIZ das "Makasi", ein Pilotprojekt zur spezifischen Beratung von Opfern von Frauenhandel.

Im Jahre 2003 gelangte das FIZ an den Kanton ZH mit der Anfrage um die Opferhilfeanerkennung und Finanzierung des „Makasi“. Aufgrund des Spardrucks war ausgeschlossen, dass ZH ein neues Beratungsangebot im Alleingang unterstützt, gleichzeitig aber Betriebsbeiträge an bestehende OH-Stellen kürzt. Denkbar schien der Vertreterin ZH hingegen eine Beteiligung des Kantons ZH, wenn auch die anderen Kantone mitfinanzieren würden (es handelt sich ja um die einzige Stelle in der Schweiz, die Beratungen für Opfer von Frauenhandel anbietet).

Auf diesem Hintergrund wurde das Thema im November 2003 an der SVK-OHG-Sitzung traktandiert. Die Mitglieder der SVK-OHG liessen sich das "Makasi" vorstellen und kamen zum Schluss, das eine solche spezialisierte Beratungsstelle einem Bedarf entspricht und als gesamtschweizerisches Angebot Sinn machen würde (Bündelung des Fachwissens und der Kontakte an einem Ort, relativ mobile Zielgruppe). Es steht dabei nicht zwingend oder ausschliesslich das "Makasi" im Vordergrund, wenn auch sinnvollerweise das an dieser Stelle gesammelte Know-how zu nutzen ist.

Nebst der weiteren Behandlung im Rahmen der SVK-OHG (in der auch die KKJPD Einsitz hat) fanden mehrere Gespräche mit dem Bundesamt für Justiz und dem Bundesamt für Polizei statt, um gemeinsam mögliche Vorgehensweisen zu diskutieren.

Parallel dazu nahmen zwei VertreterInnen der SVK-OHG Einsitz in die Koordinationsgruppe der KSMM.

- **Erwogene Massnahmen:**

- ⇒ Anfrage an das EJPD bez. einer finanziellen Beteiligung des Bundes an den Betrieb einer auf Menschenhandel spezialisierten Beratungsstelle. Der Bund stellt sich jedoch klar auf den Standpunkt, dass er keine gesetzliche Grundlage habe, eine Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel finanziell zu unterstützen. Es wurde zuerst erwogen, diese Frage mittels einer Expertise abklären zu lassen; im Verlaufe der Zeit wurde jedoch den kantonalen ExpertInnen immer klarer, dass dabei kaum neue Erkenntnisse zu gewinnen wären und das diesbezügliche interne Gutachten des BJ kaum anfechtbar ist.
- ⇒ Anfrage an die Kantone bez. einer finanziellen Beteiligung an den Betrieb einer auf Menschenhandel spezialisierten Beratungsstelle. Verschiedene Modelle wurden diskutiert (e.g. Verträge ZH mit Abnehmerkantonen, Leistungsvereinbarungen der Stelle mit interessierten Kantonen, Abkommen). Grundsätzlich erstrebenswert schien allen zumindest die Aufnahme dieses Beratungsangebots in die IVSE. Damit müsste sich die IVSE für weitere Einrichtungskategorien öffnen (e.g. um die Kategorie "ambulante und stationäre Opferhilfeeinrichtungen", womit auch die Frauenhäuser eingeschlossen werden könnten - für welche im Übrigen parallel ähnliche Diskussionen liefen im Zuge der Motion Goll zur finanziellen Sicherung der Frauenhäuser).
- ⇒ Empfehlung der SVK-OHG bzw. der SODK an die Kantone und kantonalen OH-Stellen, das Angebot "Makasi" zum Vollkostentarif zu nutzen. Diese Massnahme ist als Minimalvariante gedacht, da in erster Linie eine Lösung für die Betriebsfinanzierung angestrebt wird.

- **Schlussfolgerungen:**

- a) Die Bereitstellung eines auf den Menschenhandel spezialisierten Opferhilfeangebots ist heute gesetzlich kaum auf Bundesebene anzusiedeln. Hingegen wäre es sachlich gerechtfertigt, dass im Rahmen der OHG-Revision eine diesbezügliche gesetzliche Grundlage geschaffen wird.
- b) Auf kantonaler Ebene braucht es nach einer ersten Meinungsbildung der fachlichen Ebene (SVK-OHG) eine politische Einschätzung: Soll im Rahmen der Massnahmen gegen Menschenhandel für dessen Opfer ein spezifisches Beratungsangebot zur Verfügung gestellt werden? Wenn ja, wird ein gesamtschweizerisch gebündeltes Angebot als sinnvoll betrachtet? Wenn nein, welches wären denkbare Alternativen?

7. Vorschlag zum weiteren Vorgehen:

In Zusammenhang mit den oben aufgeführten politischen Fragestellungen wurde immer wieder deutlich, dass die Entscheidungsgrundlagen mangelhaft sind: es bestehen in der Schweiz keine gesicherten Daten zu den Opfern von Menschenhandel und wenig theoretische Grundlagen. Deshalb entstand die Idee, in einer Joint-venture zwischen dem Bundesamt für Polizei, der Eidgenössischen Fachstelle gegen Gewalt (dem Eidgenössischen Gleichstellungsbüro angegliedert) und der SODK eine Studie in Auftrag zu geben mit folgenden Fragestellungen:

- ⇒ Quantitativ: Prävalenz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz (Information zum quantitativen Beratungsbedarf)?
- ⇒ Qualitativ: Sind spezifische Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel auszumachen? Wenn ja, welche, und wie kann seitens der Behörden darauf reagiert werden?
- ⇒ Strukturell: Wie kann in der Schweiz bezüglich Menschenhandel der Opferschutzauftrag in seiner sozialen Ausrichtung (also nicht primär im Bereich des polizeilichen, straf- oder aufenthaltsrechtlichen Schutzes) inner- oder ausserhalb des heute bestehenden Angebotes am besten abgedeckt werden? Und in welcher Form (e.g. auf Bundesebene, auf kantonaler Ebene, Frage der IVSE, etc.).

Die Eidg. Fachstelle gegen Gewalt kann die Studie mitfinanzieren - wegen des Sparprogramms aber unter der Bedingung, dass ein Grossteil des Projekts bereits 2005 abgeschlossen werden kann. Dies hätte unter Umständen zur Folge, dass die Fragestellung eingeschränkt werden müsste e.g. auf eine Vorstudie, welche die methodischen Grundlagen liefert zu einer verlässlicheren Erhebung bez. der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz.

Das Bundesamt für Polizei kann sich ebenfalls finanziell beteiligen, wäre aber dafür, soweit möglich das Projekt nicht auf die methodologische Vorstudie zu beschränken. Hier liegen unterschiedliche Einschätzungen der methodischen Schwierigkeiten vor, welche mit den potentiellen AuftragnehmerInnen/ExpertInnen zu klären sind.

Beschluss des Vorstandes SODK:

Die SODK wendet sich mit einer formellen Anfrage an den Ständerat, um die Aufnahme einer gesetzlichen Bestimmung als Grundlage zur Beteiligung des Bundes an den Opferschutzeinrichtungen in das revidierte OHG zu erwirken.

Die SODK spricht einen Beitrag von 20'000 Fr. für eine von der Eidgenössischen Fachstelle gegen Gewalt, dem Bundesamt für Polizei und der SODK co-finanzierte Studie, welche die Entscheidungsgrundlagen liefert für die weitere quantitative und qualitative Ausgestaltung des Opferschutzes im Bereich des Menschenhandels.