



# Rundschreiben

---

**An :** An die Ausländerbehörden der Kantone und des Fürstentums  
Liechtenstein sowie die Städte Bern, Biel, Lausanne und Thun  
An die Arbeitsmarktbehörden der Kantone sowie der Städte Zürich,  
Bern, Biel, Thun, Winterthur und Lausanne

**Datum:** Bern-Wabern, 25. August 2004

**Nr. :** 171-000

## Aufenthaltsregelung für die Opfer von Menschenhandel

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrates.

Das geltende Ausländerrecht ermöglicht die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt oder staatspolitische Gründe dafür sprechen (Art. 13 Bst. f und 36 BVO). Von dieser Bewilligungsmöglichkeit kann bei Bedarf auch bei Opfern des Menschenhandels Gebrauch gemacht werden. Ein Bewilligungsanspruch besteht nicht (siehe auch Antwort des Bundesrates auf die Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 4. November 2003; 03.3573; Massnahmen gegen Menschenhandel in der Schweiz).

Dieses Rundschreiben bezweckt, die Praxis des IMES im Zusammenhang mit aufenthaltsrechtlichen Fragen der Opfer von Menschenhandel näher darzulegen, wie dies auch von einem Teil der Kantone gewünscht wird. Neben einer einheitlichen Ermessensausübung soll auch Transparenz für die betroffenen Personen und Beratungsstellen erreicht werden.

Mit einer Aufenthaltsregelung kann im Einzelfall die oft sehr schwierige Situation der Opfer von Menschenhandel verbessert werden. Zudem steigt damit auch die Bereitschaft, in Strafverfahren gegen die Täterschaft auszusagen.

Bei Personen, die sich auf das Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten berufen können, ist dieses Rundschreiben nur anwendbar, wenn aus dem Freizügigkeitsabkommen kein Aufenthaltsrecht abgeleitet werden kann.

## 1. Zum Begriff des Menschenhandels

Der Menschenhandel umfasst Handlungen, bei denen Frauen, Männer oder Kinder unter Verletzung ihrer Selbstbestimmung in ein Ausbeutungsverhältnis vermittelt werden.

Der Menschenhandel umfasst neben der Vermittlung auch das Anbieten, die Beschaffung, den Verkauf oder die Übernahme solcher Personen.

Das Ausbeutungsverhältnis kann insbesondere die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Nötigung zu Straftaten oder den Organhandel umfassen.

Formen der sexuellen Ausbeutung sind insbesondere die Zuführung zur Prostitution, zu pornographischen Darstellungen oder zur Herstellung pornographischen Materials. Die Ausbeutung der Arbeitskraft umfasst namentlich die unter Zwang geleisteten Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder sklavereiähnliche Verhältnisse.

Opfer von Menschenhandel sind Menschen, die in der Schweiz in ein solches Ausbeutungsverhältnis vermittelt wurden.

Das schweizerische Strafgesetzbuch stellt in Artikel 196 nur den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung unter Strafe. Dieser Tatbestand ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in der Regel erfüllt, wenn Frauen, die aus dem Ausland kommen, unter Ausnützung ihrer schwierigen Lage zur Ausübung der Prostitution in der Schweiz engagiert werden. Deren Einwilligung in diese Tätigkeit ist nicht wirksam, wenn sie durch die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse bedingt ist (BGE 128 IV 117).

Im Hinblick auf die von der Schweiz unterzeichneten internationalen Vereinbarungen<sup>1</sup> soll der Tatbestand des Menschenhandels im Strafgesetzbuch erweitert werden.

Zu unterscheiden vom Menschenhandel ist der Menschenschmuggel, obwohl beide in der Regel mit illegaler Migration verbunden sind. Während der Menschenhandel einen Zwang und ein länger andauerndes Ausbeutungsverhältnis umfasst, erfolgt der Menschenschmuggel mit dem Einverständnis der geschleppten Person. Diese hat gegenüber dem Schlepper in der Regel keine anderen Verpflichtungen einzugehen als die Bezahlung des Preises für die Beihilfe zur illegalen Einreise. Menschenhandel und Menschenschmuggel fliessen ineinander über, wenn der Preis der Schleusung von den Kriminellen genutzt wird, um die betroffene Person in ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zu zwingen.

---

<sup>1</sup> Uno-Übereinkommen gegen Transnationale Organisierte Kriminalität: Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel und Zusatzprotokoll gegen den Menschenschmuggel. Fakultativprotokoll zur UNO-Kinderrechtskonvention.

## **Regelung des Aufenthalts von Opfern des Menschenhandels**

### **2.1 Bedenkzeit**

Bestehen begründete Hinweise, dass es sich bei einer illegal anwesenden Person um ein Opfer von Menschenhandel gemäss Ziffer 1 handelt, ist es in der Regel sinnvoll, dass ihr durch die kantonale Ausländerbehörde eine Bedenkzeit gewährt wird.

Während dieser Bedenkzeit kann die betroffene Person eine Entscheidung über die Zusammenarbeit mit den Behörden bei den Ermittlungen treffen. Ein solcher Entscheid ist oft nur nach einer gewissen Erholungszeit und einem Entzug aus dem Einflussbereich der Täter möglich. Es bestehen in einigen Kantonen spezialisierte Betreuungsangebote.

Die Dauer der von der kantonalen Ausländerbehörde angesetzten Bedenkzeit richtet sich nach den Bedürfnissen im Einzelfall, in der Regel sind 30 Tage angemessen. Die Strafverfolgungsbehörden und weitere betroffene Stellen (insbesondere involvierte Opferhilfestellen) sind darüber zu informieren. Während der Bedenkzeit wird von ausländerrechtlichen Vollzugshandlungen (Ausschaffungen) abgesehen. Die Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung ist nicht erforderlich. Eine schriftliche Bestätigung der Bedenkzeit ist für allfällige Kontrollen ausreichend.

Im Interesse der Opfer von Menschenhandel sowie einer effizienten Strafverfolgung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den betroffenen kantonalen Behörden (Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, Ausländerbehörden, Opferhilfestellen) und des Bundes (IMES) unerlässlich. Den Ausländerbehörden der Kantone wird empfohlen, eine interne Ansprechstelle für diese Fälle zu bezeichnen.

Die Bedenkzeit endet bereits vor Ablauf der angesetzten Frist und geht über in einen vorübergehenden Aufenthalt (vgl. Ziffer 2.2), wenn die betroffene Person ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden eindeutig bekundet und bestätigt, alle Verbindungen zu den Verdächtigen abgebrochen zu haben.

Die Bedenkzeit endet zudem, wenn die betroffene Person:

- erklärt, dass sie zu einer Zusammenarbeit mit den Behörden nicht bereit ist;
- den Kontakt mit den Tätern freiwillig wieder aufgenommen hat;
- gemäss neuen Erkenntnissen kein Opfer von Menschenhandel ist oder
- in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstösst.

### **2.2 Vorübergehender Aufenthalt während des Ermittlungs- oder Gerichtsverfahrens**

Der kantonalen Ausländerbehörde wird nach Ablauf der Bedenkzeit durch die zuständigen Behörden mitgeteilt, ob und wie lange eine weitere Anwesenheit des Opfers für die polizeilichen Ermittlungen oder ein Gerichtsverfahren erforderlich ist.

Für Aufenthalte bis zu drei Monaten ab Einräumung der Bedenkzeit kann die kantonale Ausländerbehörde von der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung absehen. In diesen Fällen genügt eine schriftliche Bestätigung (wie bei der Bedenkzeit). Für Aufenthalte, die ab Einräumung der Bedenkzeit voraussichtlich länger als drei Monate dauern werden, sind grundsätzlich befristete Kurzaufenthaltsbewilligungen zu erteilen.

Diese Personen können zu einer befristeten Erwerbstätigkeit zugelassen werden; die Aufenthaltsregelung erfolgt in diesem Fall gestützt auf Art. 13 Bst. f BVO. Wird keine Ausübung einer Erwerbstätigkeit beabsichtigt, erfolgt die Regelung gestützt auf Art. 36 BVO. Im Zentralen Ausländerregister (ZAR) besteht ein entsprechender Zulassungscode<sup>2</sup>. Eine Bewilligungsverlängerung ist möglich, wenn die Anwesenheit im Rahmen eines Verfahrens weiterhin notwendig ist.

Zur Koordination der Praxis sind die Bewilligungen (Erteilung und Verlängerung) dem IMES zu unterbreiten (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und c Zuständigkeitsverordnung<sup>3</sup>). Die eidgenössischen Gebühren werden in der Regel erlassen (Art. 10 Gebührenverordnung ANAG<sup>4</sup>).

Die Bewilligung wird widerrufen oder nicht verlängert, wenn die betroffene Person:

- zur Zusammenarbeit mit den Behörden offensichtlich nicht mehr bereit ist;
- den Kontakt mit den Tätern freiwillig wieder aufgenommen hat;
- gemäss neuen Erkenntnissen kein Opfer von Menschenhandel ist oder
- in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstösst.

## 2.3 Aufenthalt aus humanitären Gründen

Läuft die bewilligte Bedenkzeit oder der Aufenthalt während des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens ab, muss die betroffene Person die Schweiz verlassen.

Die Erteilung einer weitergehenden Bewilligung ist nur möglich, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt (Art. 13 Bst. f oder 36 BVO). Ist die kantonale Behörde bereit, der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller vorübergehend oder dauerhaft eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, unterbreitet sie das Gesuch dem IMES. Im Zentralen Ausländerregister (ZAR) besteht ein entsprechender Zulassungscode<sup>5</sup>.

Das Vorliegen eines solchen Härtefalls setzt bei Opfern von Menschenhandel namentlich voraus, dass die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden nicht verweigert wird. Zudem müssen die Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von anderen Ausländern in gesteigertem Mass in Frage gestellt sein. Bei der Prüfung des Gesuchs sind alle Gesichtspunkte und Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen (BGE 124 II 110 ff.).

Bei der Beurteilung des Härtefalls ist dem Umstand, dass es sich bei der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller um ein Opfer des Menschenhandels handelt, besonders Rechnung zu tragen. Zu beachten sind beispielsweise schwere Beeinträchtigungen der Gesundheit, die im Herkunftsstaat nicht ausreichend behandelt werden können oder die Tatsache, dass eine Wiedereingliederung im Herkunftsland nicht mehr möglich ist. Bei minderjährigen Opfern ist den erhöhten Schutz- und

<sup>2</sup> **Code 1393:** BVO: Härtefälle. Kurzaufenthaltsbewilligung für Opfer des Menschenhandels während der Dauer des Ermittlungs- oder Gerichtsverfahrens

<sup>3</sup> SR 142.202

<sup>4</sup> SR 142.241

<sup>5</sup> **Code 1394:** BVO: Härtefälle. Aufenthaltsbewilligung für Opfer des Menschenhandels

Fürsorgebedürfnissen besonders Rechnung zu tragen. Auf Grund der Mitwirkung in einem Strafverfahren als Zeugin oder Zeuge kann im Einzelfall auch eine besondere Gefährdung durch die Täterschaft im Herkunftsland bestehen. Ist der Vollzug der Wegweisung aus diesen Gründen nicht zumutbar, kann das Bundesamt für Flüchtlinge auf Antrag der zuständigen Behörde auch eine vorläufige Aufnahme gemäss Artikel 14a Absatz 1 ANAG verfügen.

Die Härtefallregelung bezweckt nicht den Schutz vor kriegesischen Ereignissen und allgemeinen staatlichen Übergriffen oder ähnlichen Situationen. In diesen Fällen kann ebenfalls die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme geprüft werden.

Wir möchten diese Gelegenheit benutzen, uns bei Ihnen für die stets gute Zusammenarbeit zu danken.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Eduard Gnesa  
Direktor