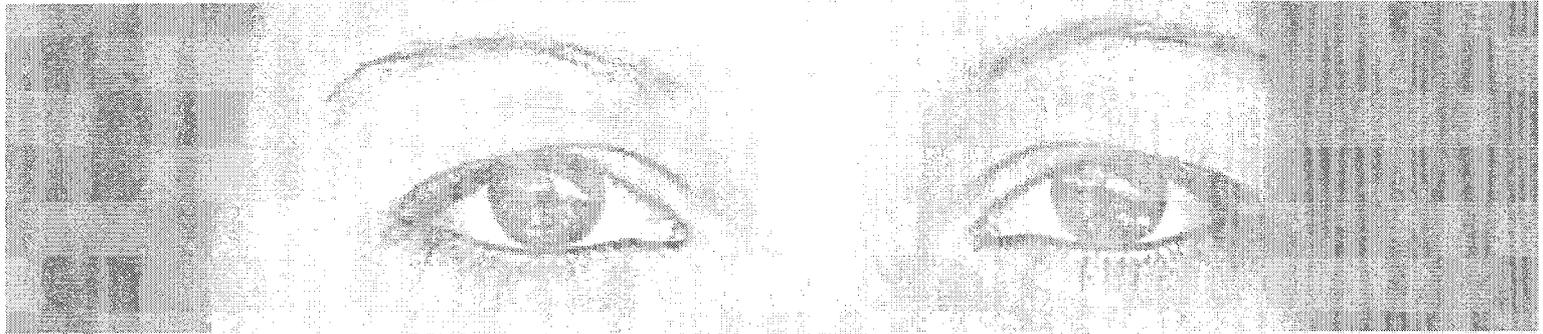


KSMM

Die Opfer
von Menschenhandel
schützen –
die Täter verfolgen



**KOOPERATIONSMECHANISMEN
GEGEN
MENSCHENHANDEL**

LEITFADEN

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel
und Menschensmuggel

Die Opfer von Menschenhandel schützen –
die Täter verfolgen

LEITFADEN

KOOPERATIONSMECHANISMEN
GEGEN
MENSCHENHANDEL

KSMM

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel

HERAUSGEBER

Herausgegeben von der
Koordinationsstelle gegen Menschenhandel
und Menschenschmuggel (KSMM)
c/o Bundesamt für Polizei
3003 Bern

COPYRIGHT

© KSMM 2005

NUTZUNG

Dieser Leitfaden oder Teile davon dürfen für
nichtkommerzielle Zwecke frei benutzt,
vervielfältigt oder elektronisch verlinkt werden,
sofern dabei die Quelle bzw. für die
Internet-Version die Originaladresse angegeben
wird.

BILD TITELSEITE

Jasmin Martinez

GESTALTUNG

Martin Sommer, Basel

DRUCK

Jost Druck AG, Hünibach

Inhalt

	Warum dieser Leitfaden?	5
1.	Was ist Menschenhandel?	6
2.	Kooperation zwischen Strafverfolgung und Opferschutz	
	2.1. Wieso Kooperation?	6
	2.2. Der Zweck eines Kooperationsmechanismus	8
	2.3. Die Grenzen der Kooperation	8
3.	Die Einrichtung eines Kooperationsmechanismus	
	3.1. Kooperationsmechanismen in der föderalistischen Schweiz	10
	3.2. Institutioneller Rahmen	10
	3.3. Beteiligte Stellen	11
4.	Aufbau und Inhalte des Kooperationsmechanismus	
	4.1. Mögliche Formen für den Kooperationsmechanismus	12
	4.2. Die allgemeinen Vorgaben	12
	4.3. Schritte und Abläufe in der praktischen Zusammenarbeit	13
	4.4. Besondere Schutzbestimmungen für minderjährige Opfer	15
	4.5. Ausbildung und Spezialisierung	16
5.	Anhänge und Kontakt	16
	Das Wichtigste in Kürze	18
	Die KSMM	20

Warum dieser Leitfaden?

Menschenhandel ist ein schweres Verbrechen, von dem die Schweiz nicht verschont ist. Das Bundesamt für Polizei schätzte im Jahr 2002, dass 1500 bis 3000 Personen in unserem Land von dieser Straftat betroffen sein könnten. Menschenhandel verursacht bei den Opfern grosses Leid und bedeutet eine gravierende Verletzung ihrer Menschenwürde. Für die Täter ist diese moderne Form der Sklaverei in erster Linie ein lukratives Geschäft.

Die Verhütung und Bekämpfung dieser Geissel berührt die Kompetenzen verschiedener Behörden und öffentlichen wie privaten Organisationen. Aufgrund von Erfahrungen im In- und Ausland wissen wir, dass eine erfolgreiche Bekämpfung des Menschenhandels nur möglich ist, wenn diese Stellen eng zusammen arbeiten. Der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Menschenhandel in der Schweiz» von 2001 empfahl daher die Einrichtung von entsprechenden kantonalen Kooperationsmechanismen.

Der Bundesrat hat die Ratifizierung und Umsetzung der UNO-Konventionen gegen den Menschenhandel (Zusatzprotokoll zur UNO-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität und Fakultativprotokoll zur UNO-Kinderrechtskonvention) zu Zielen der Legislaturperiode 2003 – 2007 erklärt. Mit der Schaffung der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) wurde dieser Priorität Nachdruck verliehen und ein integrierter Ansatz bei der Bekämpfung des Menschenhandels bestätigt. Derzeit werden auf Bundesebene die rechtlichen Instrumente für die Bekämpfung des Menschenhandels verbessert. Um den Vollzug zu verbessern, gibt es in einer zunehmenden Anzahl Kantonen «Runde Tische» gegen Menschenhandel unter Beteiligung der mit dem Phänomen befassten Behörden und Hilfsorganisationen.

Der Leitfaden will diesen Prozess unterstützen und fördern. Er trägt die in der Schweiz vorhandenen Instrumente für die Bekämpfung des Menschenhandels zusammen und gibt Empfehlungen für die praktische Kooperation zwischen Strafverfolgung und Opferschutz. Er versteht sich als:

- *Argumentarium für die Einrichtung von Kooperationsmechanismen;*
- *Hilfsmittel für bestehende und zukünftige Runde Tische;*
- *Arbeitsinstrument für Praktikerinnen und Praktiker aus Bund, Kantonen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Intergouvernementale Organisationen (IGOs);*
- *Begleitmaterial für spezialisierte Ausbildungsmassnahmen.*

Der Leitfaden und seine Anhänge wurden von einer Fachgruppe der KSMM erarbeitet. In ihr waren Spezialistinnen und Spezialisten aus der Bundesverwaltung, den Kantonen, NGOs und IGOs vertreten. Allen Mitwirkenden sei an dieser Stelle für das eingebrachte Fachwissen und das gezeigte Engagement herzlich gedankt.

STEPHAN LIBISZEWSKI, Geschäftsführer KSMM

1. Was ist Menschenhandel?

Menschenhandel ist ein Delikt, das in aller Regel im Zusammenhang mit Migration steht. Die Täter machen sich die Armut von Migrantinnen und Migranten sowie ihre Hoffnungen auf eine bessere Zukunft in der Schweiz zunutze, um diese mit falschen Versprechungen über Arbeits- oder Heiratsmöglichkeiten anzuwerben. Die Einreise kann illegal oder legal erfolgen. Anschliessend werden die Opfer z.B. durch Schuldknechtschaft oder mit Gewalt in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht und ausgebeutet. Am stärksten verbreitet in der Schweiz ist der Menschenhandel zwecks Ausbeutung in der Prostitution. Das Delikt trifft jedoch auch Menschen in anderen Branchen wie z.B. Hausangestellte. Die meisten Opfer sind Frauen.

Menschenhandel bedeutet nach internationaler Definition insbesondere: einen Menschen anwerben, befördern, verbringen, beherbergen oder aufnehmen zum Zwecke der Ausbeutung. Die Ausbeutung umfasst mindestens die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft oder die Entnahme eines Körper-

Die Opfer werden durch Schuldknechtschaft und Gewalt in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht und ausgebeutet.

organs. Als Mittel der Handlung kommen in Frage: Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder die Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die

Gewalt über eine andere Person hat. Bei Minderjährigen gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme einer Person zum Zwecke der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der genannten Mittel angewendet wurde.

Der strafbare Menschenhandel nach Art. 196 des schweizerischen Strafgesetzbuches erfasst lediglich den Handel mit Menschen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Der Strafartikel wird derzeit revidiert, um ihn an die internationale Definition anzupassen. Demnach soll auch der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie der Entnahme von Körperorganen erfasst werden. Zudem wird neu der Einmaltäter explizit über den Straftatbestand des Menschenhandels bestraft werden können.

SIEHE ANHANG 1

2. Kooperation zwischen Strafverfolgung und Opferschutz

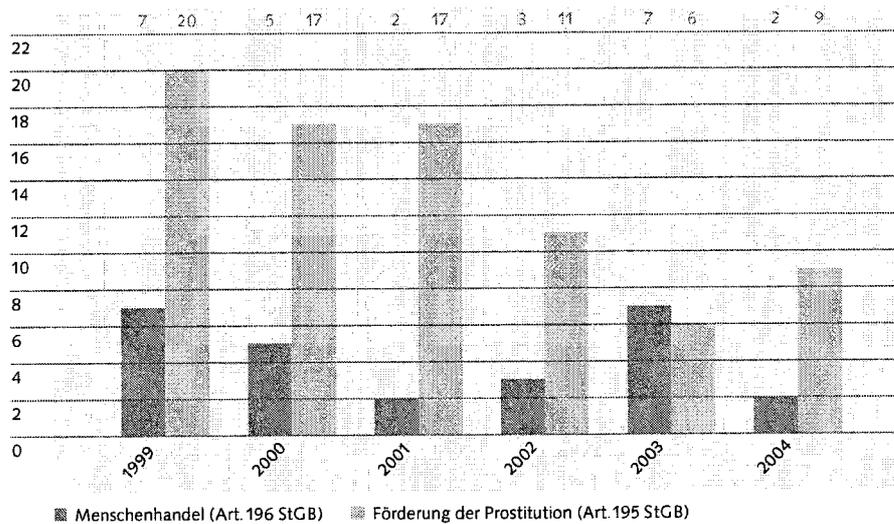
2.1. Wieso Kooperation?

Menschenhandel ist ein Officialdelikt, das von den Behörden unabhängig von einer Anzeige zu verfolgen ist. Schon das Erkennen der Straftat bereitet jedoch oft Schwierigkeiten. Die Betroffenen, meistens ausländische Personen

Durch angepassten Schutz und Betreuung wird die Aussagebereitschaft der Opfer erhöht.

ohne legalen Aufenthaltsstatus und/oder Arbeitsbewilligung, geben sich selten als Opfer von Menschenhandel zu erkennen. Bei Aufgriffen durch die Polizei sind sie meistens nicht gewillt, verwertbare Aussagen zu machen. Häufig sind die

Anzahl Verurteilungen wegen Menschenhandel und Förderung der Prostitution in der Schweiz



Die erheblichen Unterschiede zwischen geschätztem Dunkelfeld und tatsächlichen Verurteilungen werden in erster Linie mit der fehlenden Anzeige- und Aussagebereitschaft der Opfer erklärt.

QUELLE: BUNDESAMT FÜR STATISTIK, STRAFURTEILSTATISTIK

Opfer durch die Täterschaft eingeschüchtert und durch Gewalterfahrung traumatisiert. Aufgrund von Erfahrungen im Heimatland und ihres illegalen Status in der Schweiz fehlen das Vertrauen zu den Strafverfolgungsbehörden und die Bereitschaft, Anzeige zu erstatten.

Bei Strafverfahren wegen Menschenhandels-Delikten ist von Folgendem auszugehen:

- Der Zeugenaussage des Opfers im Ermittlungsverfahren und vor Gericht kommt in der Regel ein zentraler Stellenwert zu. Vielfach stützt sich die Anklageschrift vor allem auf dieses Beweismittel ab.
- Traumatisierte Opfer sind oft nicht in der Lage, nach einem Aufgriff sofort eine Zeugenaussage zu machen. Sie brauchen eine Bedenk- und Stabilisierungszeit.
- Die medizinische Versorgung und die psychosoziale Stabilisierung des Opfers sind für eine verwertbare Aussage von hoher Bedeutung.
- Der Aufbau von Vertrauen und die Unterstützung der Lebensplanung des Opfers sind für dessen Gewinnung als Opferzeugin oder Opferzeuge zentral.
- Opfer von Menschenhandel haben meistens ein Interesse an der Strafverfolgung ihrer Peiniger. Diese ist ein wichtiger Schritt im Prozess ihrer Rehabilitation.

- Die Zeugenaussage bedeutet für das Opfer und seine Familie eine potenzielle Gefährdung.

Durch die Aussetzung von ausländerrechtlichen Wegweisungsmaßnahmen, Schutz und gezielte Betreuung kann die ursprünglich geringe oder gar nicht vorhandene Aussagebereitschaft der Opfer erhöht bzw. überhaupt erst erreicht werden. Opferschutz und Strafverfolgung sind in diesem Sinne komplementär und voneinander abhängig. Ein abgestimmtes Vorgehen ist notwendig.

Der Schutz der Opfer von Menschenhandel ist darüber hinaus ein Gebot von Menschlichkeit und Rechtsstaatlichkeit. Nach dem schweizerischen Opferhilfegesetz (OHG) stehen Beratung und Hilfe jeder Person zu, die in der Schweiz durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurde – unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus.

2.2. Der Zweck eines Kooperationsmechanismus

Die gute Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Opferberatungsstellen ist eine Voraussetzung für die Aufklärung von Menschenhandels-Delikten. Die Aufgaben der Strafverfolgung und des Opferschutzes sind aber grundsätzlich verschieden und bedingen auch Interessenunterschiede. Die Zusammenarbeit setzt Verständnis und Akzeptanz dieser unterschiedlichen Rollen sowie klare Schnittstellen und berechenbare Abläufe voraus. Die erfolgreiche Bekämpfung des Menschenhandels bedarf daher der Einrichtung eines verbindlichen Kooperationsmechanismus, der die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen regelt.

Ein verbindlicher Kooperationsmechanismus macht die Bekämpfung des Menschenhandels wirksamer.

Interessenunterschiede. Die Zusammenarbeit setzt Verständnis und Akzeptanz dieser unterschiedlichen Rollen sowie klare Schnittstellen und berechenbare Abläufe voraus. Die erfolgreiche Bekämpfung des Menschenhandels bedarf daher

Kooperationsmechanismen dienen in erster Linie dazu:

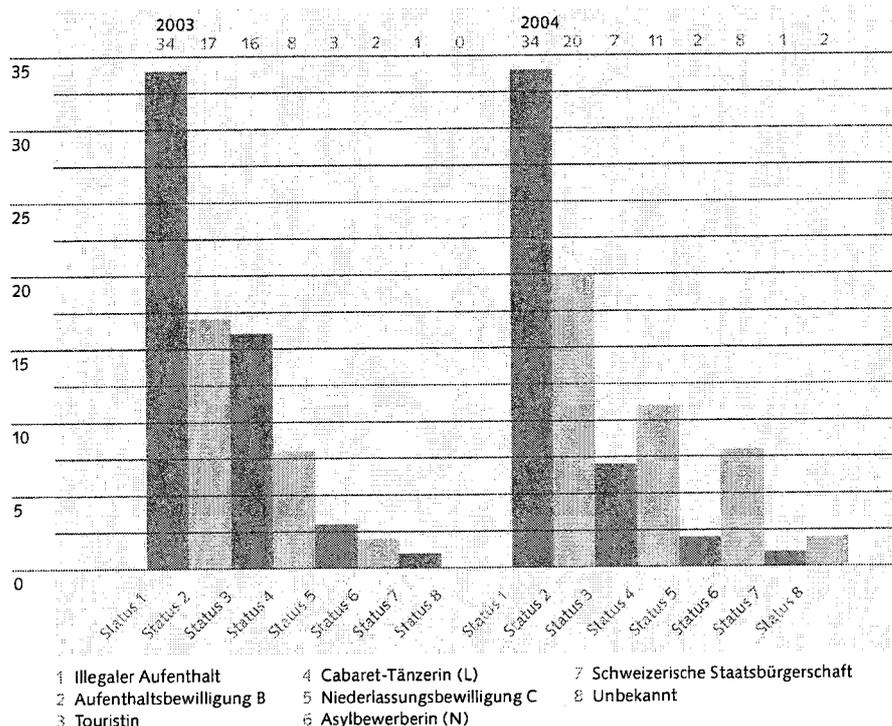
- ein gemeinsames Verständnis des Problems zu schaffen;
- die zuständigen Stellen im Kanton zu identifizieren und Kontaktpersonen für die Zusammenarbeit festzulegen;
- Rollen und Aufgaben der beteiligten Stellen voneinander abzugrenzen und gegenseitig zu kommunizieren;
- Prozessabläufe der Opferhilfe und Strafverfolgung aufeinander abzustimmen und verbindlich zu regeln;
- Berechenbarkeit und Vertrauen zwischen den beteiligten Parteien zu schaffen;
- Probleme und Konflikte konstruktiv zu bearbeiten.

Nicht zuletzt ist der Prozess selbst («Runder Tisch» o.a.), der zur Einrichtung eines Kooperationsmechanismus führt, bereits eine wichtige Massnahme der Verständigung, Vernetzung und Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Stellen.

2.3. Die Grenzen der Kooperation

Die Kooperation zwischen Opferberatungsstellen und Strafverfolgungsbehörden hat aber auch Grenzen. Diese ergeben sich aus dem unterschied-

Aufenthaltsrechtlicher Status der Opfer – vom FIZ beratene Betroffene von Frauenhandel



Die meisten der 2003 und 2004 vom FIZ beratenen Opfer von Frauenhandel hatten keinen legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz, gefolgt von Personen mit einer B-Bewilligung und Touristinnen.

QUELLE: FRAUENINFORMATIONSZENTRUM FÜR FRAUEN AUS AFRIKA, ASIEN, LATEINAMERIKA UND OSTEUROPA (FIZ), ZÜRICH

lichen Auftrag und der unterschiedlichen Beziehung zum Opfer. Während Polizei, Justiz und Ausländerbehörden vor allem die Strafverfolgung der Täter sowie die Einhaltung der ausländerrechtlichen Bestimmungen anstreben müssen, muss für die Beratungsstellen das Wohl des Opfers das oberste Gebot sein – unabhängig von dessen Kooperationsbereitschaft und ausländerrechtlichem Status.

Es ist möglich, dass ein Opfer aus persönlichen Gründen oder aufgrund einer wahrgenommenen Gefährdungssituation selbst nach einer Stabilisierungs- und Bedenkzeit nicht mit Polizei und Justiz zusammenarbeiten will. In diesem Fall endet normalerweise die ausländerrechtliche Duldung und damit die Kooperation, nicht jedoch notwendigerweise die Betreuung des Opfers durch die Opferberatungsstelle. Diese unterschiedlichen Rollen müssen respektiert werden, auch wenn sich daraus im konkreten Fall Interessenkonflikte ergeben können.

Die unterschiedlichen Rollen müssen respektiert werden.

Grenzen der Kooperation sind auch durch gesetzliche und politische Vorgaben in der Ausländer- und Asylpolitik gegeben. Aufgrund dieser Vorgaben

können dem Opfer zu Beginn der Kooperation keine Zusagen über einen Aufenthalt nach dem Ende des Strafverfahrens und damit über eine längerfristige Perspektive in der Schweiz gemacht werden.

3. Die Einrichtung eines Kooperationsmechanismus

3.1. Kooperationsmechanismen in der föderalistischen Schweiz

Im schweizerischen Bundesstaat sind Kooperationsmechanismen entsprechend der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen umzusetzen. Die zentralen Kompetenzen bei der Bekämpfung des Menschenhandels, nämlich die Strafverfolgung, die Opferhilfe sowie die nötigen Massnahmen im ausländerrechtlichen Bereich sind Aufgaben, welche im Rahmen der geltenden Gesetze von den Kantonen wahrgenommen werden. Einzig Strafverfahren wegen Menschenhandel, die im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität stehen, sowie die Zustimmung zu bestimmten ausländerrechtlichen Aufenthaltsformen fallen in Bundeskompetenz.

Die zentralen Kompetenzen bei Strafverfolgung und Opferschutz liegen bei den Kantonen.

Auch bei Strafverfahren in Bundeskompetenz wird jedoch für den Opferschutz auf die kantonalen Strukturen zurückgegriffen. Bestimmend für die Zuständigkeit ist daher der Wohnort bzw. Aufenthaltsort des Opfers.

Es ist folgerichtig, dass in der Schweiz Kooperationsmechanismen zur Bekämpfung von Menschenhandel auf kantonaler Ebene eingerichtet und umgesetzt werden müssen. Die Form des Mechanismus und die daran zu beteiligenden Stellen ist den kantonalen Gegebenheiten anzupassen. Eventuell können auch eine Begrenzung auf einzelne Gemeinden/Städte, wo das Problem besonders akut ist, oder eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Kantonen sinnvoll sein.

3.2. Institutioneller Rahmen

Erfahrungen bei der Bekämpfung von häuslicher Gewalt oder der Behandlung von Problemen im Prostitutionsmilieu lassen eine Reihe von Schlussfolgerungen zum institutionellen Rahmen zu, in dem Kooperationsmechanismen erfolgreich erarbeitet und umgesetzt werden.

Folgende Grundsätze haben sich bewährt:

- Fachübergreifende «Runde Tische» oder andere interdisziplinäre Gremien sind am besten geeignet, um Kooperationsmechanismen zu erarbeiten.
- Vor der Erarbeitung des Kooperationsmechanismus ist ein offizielles Mandat oder eine Genehmigung durch die politischen Behörden nötig. Dies ist Gewähr für die Legitimität des Prozesses und für die Umsetzung von dessen Ergebnissen.
- Die beteiligten Stellen sollten durch mit der Materie befasste Praktikerinnen und Praktiker vertreten sein. Die Leitung dieser Stellen sollte in den Prozess eingebunden werden.

- Die logistische Organisation und Moderation des Prozesses muss sicher gestellt sein (z.B. durch eine der beteiligten Stellen, eine mitbeteiligte neutrale Stelle oder durch eine externe Moderation).

3.3. Beteiligte Stellen

Am Prozess auf jeden Fall zu beteiligen sind die auf operationeller Ebene direkt an der Kooperation beteiligten Stellen, namentlich:

Die Kerngruppe

- eine Vertretung der Strafverfolgungsbehörden in leitender Funktion;
- die Kantonspolizei, in der Regel das Dezernat Leib und Leben und/oder Sexualdelikte;
- ggf. die Stadtpolizei grosser Städte;
- das kantonale Migrationsamt bzw. die Ausländerpolizei;
- ggf. die Migrationsdienste grosser Städte;
- die im Kanton mit der Betreuung von Opfern des Menschenhandels konkret befasste(n) öffentliche(n) oder private(n) Beratungsstelle(n) und/oder eine überkantonale Fachberatungsstelle, die auf Menschenhandel spezialisiert ist wie das Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ) in Zürich.

Es ist sinnvoll, weitere Stellen, die subsidiär oder mittelbar von der Kooperation betroffen sind, ebenfalls einzubinden oder punktuell einzubeziehen. Diese Stellen können den Prozess fachlich und im Sinne einer Begleitgruppe unterstützen.

Die Begleitgruppe

- die kantonale OHG-Behörde, welche über die Gesuche nach Opferhilfe entscheidet;
- das kantonale Sozialamt;
- die kantonale Rückkehrberatungsstelle;
- ein/e Geschädigtenvertreter/in, z.B. in Form einer Opferanwältin oder eines Opferanwalts;
- soziale oder kirchliche Organisationen, die sich im Kanton mit der Problematik des Menschenhandels befassen;
- die kantonalen und/oder städtischen Gleichstellungsbeauftragten;
- die Geschäftsstelle der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), welche die Verbindung zum Bund und eine Vernetzung zu anderen «Runden Tischen» sicher stellt;
- das Berner Büro der Internationalen Organisation für Migration (IOM), welches Unterstützung anbietet bei der freiwilligen Rückkehr, Rehabilitation und sozialen Reintegration von Opfern des Menschenhandels im Heimatland.

Es ist zu empfehlen, dass diese Gruppe nach Inkrafttreten des Kooperationsmechanismus dessen Umsetzung weiter begleitet, z.B. in Form eines jährlichen Treffens zum Erfahrungsaustausch und Evaluation des vereinbarten Mechanismus.

4. Aufbau und Inhalte des Kooperationsmechanismus

4.1. Mögliche Formen für den Kooperationsmechanismus

Ziel der Gespräche ist, ein für alle Partnerstellen akzeptables Modell der Aufgabenteilung und des Ablaufes der Zusammenarbeit zu vereinbaren. Die Form und die rechtliche Natur dieser Vereinbarung können verschieden sein.

Beispiele für mögliche Formen sind:

A Rechtlich bindender Vertrag

Diese Form bietet den verbindlichsten und sichersten Rahmen. Sie ist nötig, wenn sich aus der vereinbarten Kooperation zwischen den Parteien Pflichten und Ansprüche ergeben, z.B. die Abgeltung von Leistungen der Fachberatungsstellen.

B Gemeinsame Absichtserklärung

Bei dieser – rechtlich nicht bindenden – Form werden die Vereinbarungen gemeinsam niedergelegt und kommuniziert. Die Gegenseitigkeit unterstreicht den allseitigen Willen zur Einhaltung. Weitere Transparenz und Kontrollierbarkeit können durch die Begleitgruppe sowie ggf. durch eine Veröffentlichung geschaffen werden.

C Einseitige behördliche Verlautbarung

Dies ist eine Absichtserklärung der Behörden über die Modalitäten der Kooperation, i.d.R. ergänzt durch eine interne Weisung an die betroffenen Verwaltungsstellen. Dies ist die am wenigsten verbindliche Form. Auch hier können durch die Begleitgruppe sowie ggf. durch eine Veröffentlichung jedoch Transparenz und Kontrollierbarkeit geschaffen werden.

Die zu wählende Form des Kooperationsmechanismus ist abhängig von den kantonalen Gegebenheiten, der Rechtsform der beteiligten Beratungsstelle(n) sowie letztlich auch vom Willen der Beteiligten.

4.2. Die allgemeinen Vorgaben

Kooperationsmechanismen sind auf die operationelle Praxis ausgerichtet und sollten deshalb zielgerichtet und unmittelbar umsetzbar sein.

Es empfiehlt sich, nebst der Definition der Abläufe folgende Punkte zu klären:

- Die Beteiligten sollten das gemeinsame Ziel und Grundverständnis definieren, welche den gemeinsamen Nenner ihrer Kooperation bilden. In der Regel ist dieses Ziel der Schutz der Opfer von Menschenhandel und die strafrechtliche Verfolgung der Täter.

- Die Aufgaben und Zuständigkeiten der beteiligten Stellen und Organisationen sollten definiert und gegeneinander abgegrenzt werden. Unter Umständen ist die Finanzierung einzelner Leistungen zu klären.
- Die beteiligten Stellen und Organisationen sollten spezialisierte Fachpersonen nominieren, die als feste Ansprechpartner für die Kooperation bestimmt sind. Es ist sinnvoll, die Kontaktadressen festzuhalten und auszutauschen.

4.3. Schritte und Abläufe in der praktischen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit im Rahmen des Kooperationsmechanismus beginnt, wenn einer der beteiligten Stellen Erkenntnisse über einen möglichen Fall von Menschenhandel vorliegen. Sie erstreckt sich bis zum Abschluss des Strafverfahrens gegen die Verantwortlichen.

Folgende Schritte und Abläufe spielen dabei eine Rolle. Sie sollten im Mechanismus berücksichtigt werden:

- Vorinformation der Beratungsstellen
 Sofern dem keine überwiegenden Interessen der Strafverfolgung entgegenstehen, wird empfohlen, dass die Polizei vor der Durchführung von Kontrollen an Orten, wo Opfer von Menschenhandel vermutet werden, die zuständige Beratungsstelle in einer geeigneten Weise vorinformiert. Dies ermöglicht es der Beratungsstelle, für eine allenfalls kurzfristig notwendig werdende Betreuung der Opfer vorzusorgen.
- Opferidentifizierung
 Opfer von Menschenhandel geben sich bei polizeilichen Aufgriffen selten und auch gegenüber Beratungsstellen nicht immer selber als solche zu erkennen. Objektive Feststellungen sowie die Ergebnisse von ersten Abklärungen geben jedoch Hinweise auf das mögliche Vorliegen von Menschenhandel. Entsprechende Checklisten erleichtern die Identifizierung. **SIEHE ANHANG 2**
- Information über Beratungsangebote
 Besteht ein Verdacht auf Menschenhandel, ist das Opfer von der Polizei aktiv über das bestehende Beratungsangebot zu informieren. Die Beratung steht Opfern im Sinne des OHG unabhängig von einer Aussagebereitschaft zu. Nach Möglichkeit sollte ein Merkblatt über das Angebot in der Muttersprache des Opfers abgegeben werden. **SIEHE ANHANG 3**
- Stabilisierungs- und Bedenkzeit
 Bestehen begründete Hinweise auf Menschenhandel, kann das Migrationsamt dem Opfer nach geltendem Recht und gemäss Rundschreiben des Bundesamtes für Migration vom 25.8.04 auf Antrag der Beratungsstelle oder der Strafverfolgungsbehörden eine Bedenkzeit von i. d. R. 30 Tagen gewähren. Während dieser Zeit wird von Wegweisungsmassnahmen abgesehen. **SIEHE ANHANG 4**
- Aufenthalt während den Ermittlungen und dem Strafverfahren
 Werden Ermittlungen aufgenommen oder wird ein Strafverfahren eröffnet, kann das Migrationsamt entweder weiter von Wegweisungsmassnahmen absehen oder bei einer voraussichtlichen Anwesenheit von mehr als drei Mo-

naten eine befristete Aufenthaltsbewilligung gewähren. Die Strafverfolgungsbehörden informieren das Migrationsamt entsprechend. **SIEHE ANHANG 4**

- Unterkunft und Betreuung

Die Beratungsstellen kümmern sich um die Unterbringung des Opfers sowie um dessen psychologische, medizinische und soziale Betreuung. Bei Bedarf schalten sie weitere Stellen ein (OHG-Stelle, Notunterkunft, Sozialamt, Arbeitsamt etc.). **SIEHE ANHANG 5**

- Befragung des Opfers und Ermittlungen

Die Befragung von möglichen Opfern des Menschenhandels sollte die Umstände der Einreise in die Schweiz sowie die Ausbeutungssituation erforschen, um so gezielt auf die Aufklärung des Tatbestandes des Menschenhandels hinzuarbeiten. Für den Erfolg des Strafverfahrens ist es nützlich, die Aussagen der Opferzeuginnen oder -zeugen durch weitere objektive Beweise zu untermauern. **SIEHE ANHANG 6**

- Rechte des Opfers im Strafverfahren

Wird ein Strafverfahren durchgeführt, stehen dem Opfer gemäss OHG Informations-, Beteiligungs- und Schutzrechte zu, wobei Opfern von Sexualdelikten und Kindern weitergehende Schutzrechte zukommen. Die mit der Strafverfolgung befassten Behörden sind dazu verpflichtet, das Opfer über diese Rechte zu informieren. Die Stelle, welche die Beratung und Betreuung des Opfers übernommen hat, informiert bzw. berät dieses auch in rechtlicher Hinsicht und/oder vermittelt eine Anwältin oder einen Anwalt. **SIEHE ANHANG 7**

- Sicherheit des Opfers

Für die Gewährleistung der Sicherheit des Opfers während und nach dem Strafverfahren ist eine gute Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz und Beratungsstellen wichtig. In der Schweiz sind keine ausserprozessualen Zeugenschutzprogramme vorgesehen. Gute Abstimmung und vertrauensvolle Zusammenarbeit können aber die Gefährdung des Opfers stark reduzieren.

- Allfällige Befreiung von Strafe für ausländerrechtliche Vergehen

Opfer von Menschenhandel begehen im Zusammenhang mit ihrer Einreise und dem Aufenthalt in der Schweiz oftmals selbst Widerhandlungen gegen das Ausländerrecht. Eine generelle Strafbefreiung von Opfern des Menschenhandels wegen solcher Vergehen ist im schweizerischen Recht nicht vorgesehen.

Die allgemeinen strafmildernden und strafbefreienden Bestimmungen des StGB können angewandt werden.

Es können aber gegebenenfalls die strafmildernden und strafbefreienden Bestimmungen des Strafgesetzbuches, namentlich Art. 64 (Strafmilderung) und Art. 66^{bis} StGB (Verzicht auf Weiterverfolgung und Strafbefreiung) zum Zuge kommen.

Ferner ist der allgemeine Teil des Strafgesetzbuches anwendbar, z.B. Strafflosigkeit mangels Schuld oder Rechtswidrigkeit bei Nötigungsnotstand, wenn das Opfer zu den Widerhandlungen gezwungen wurde. Auch das Ausländerrecht sieht unter bestimmten Voraussetzungen Möglichkeiten der Strafbefreiung vor (Art. 23 ANAG).

- Rückkehr- und Reintegrationshilfe

Nach Beendigung des Strafverfahrens – oder zu einem früheren Zeitpunkt, falls es zu einem Ende der Kooperation kommt – hat bei illegal anwesenden Opfern in der Regel eine Rückkehr ins Heimatland zu erfolgen. Um An-

reize für eine freiwillige Rückkehr zu schaffen und die Gefahr des Rückfalls in die Fänge von Menschenhändlern zu reduzieren, ist eine Rückkehrhilfe sinnvoll. Bei Fällen aus dem Asylbereich werden die kantonalen Rückkehrberatungsstellen dabei vom Bund subventioniert. Im neuen Ausländergesetz ist eine Ausweitung auf weitere Ausländergruppen vorgesehen, darunter die Opfer des Menschenhandels.

Derzeit fallen etwaige Rückkehrhilfen für Personen ausserhalb des Asylbereichs noch in die alleinige Zuständigkeit der Kantone. Für die Abwicklung der freiwilligen Rückkehr sowie die Vermittlung in ein bestehendes Reintegrationsprogramm im Heimatland bietet das Berner Büro der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ein spezialisiertes Angebot für Opfer des Menschenhandels an, das den kantonalen Behörden und Fachberatungsstellen zur Verfügung steht.

SIEHE ANHANG 8

- Regelung eines allfälligen Verbleibs in der Schweiz

In schwerwiegenden persönlichen Härtefällen kann das kantonale Migrationsamt auf Gesuch des Opfers hin beim Bundesamt für Migration eine weitere vorübergehende oder dauerhafte Aufenthaltsbewilligung beantragen. Ist die Rückführung aus Gründen, die im Herkunftsland liegen, nicht möglich (z.B. eine besondere Gefährdung durch die Täterschaft) kann das Bundesamt für Migration auf Antrag der kantonalen Behörden eine vorläufige Aufnahme verfügen.

SIEHE ANHANG 4

4.4. Besondere Schutzbestimmungen für minderjährige Opfer

Einerseits wegen ihrer erhöhten Verwundbarkeit, andererseits aufgrund der Nachfrage nach immer jüngeren Prostituierten, besonders billigen und schutzlosen Arbeitskräften sowie gesunden Menschen für die illegale Organtransplantation sind auch Minderjährige der Gefahr des Menschenhandels ausgesetzt. In der Schweiz wurden bisher nur wenige Fälle von Handel mit Minderjährigen zum Zwecke der Ausbeutung von den Behörden registriert. Über Dunkelziffern bestehen keine gesicherten Erkenntnisse. International ist der Menschenhandel mit minderjährigen Opfern gemäss Angaben von internationalen Organisationen jedoch auf dem Vormarsch.

Bei allen Massnahmen ist das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen.

Menschenhandel mit Minderjährigen ist eine besonders abscheuliche Form dieses Verbrechens, deren Unrechtsgehalt entsprechend höher ist als bei Erwachsenen. Bei den Massnahmen zugunsten der Opfer gelten namentlich in den Bereichen Opferidentifizierung, Strafverfolgung, Fürsorgemassnahmen, Ausländerrecht, Opferhilfe und Opferschutz im Strafverfahren besondere Bestimmungen, die den erhöhten Schutz- und Fürsorgebedürfnissen von Minderjährigen Rechnung tragen.

SIEHE ANHANG 9

Generell gilt, dass «bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt ist, der vorrangig zu berücksichtigen ist».

(Art. 3 des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, in der Schweiz in Kraft getreten am 26.3.1997)

4.5. Ausbildung und Spezialisierung

Es ist empfehlenswert, dass die mit den oben genannten Aufgaben und Abläufen betrauten spezialisierten Fachpersonen entsprechend weitergebildet werden.

Spezialisierte Ausbildungsangebote für betroffene Behörden werden derzeit von einer Arbeitsgruppe der KSMM erarbeitet. Sie werden voraussichtlich ab 2006 verfügbar sein. Seminare und Informationsveranstaltungen zum Menschenhandel werden auch von einzelnen NGOs wie dem FIZ Fraueninformationszentrum in Zürich sowie von Fachhochschulen angeboten.

5. Anhänge und Kontakt

Die nachfolgend aufgelisteten Anhänge enthalten detaillierte Informationen über die bestehenden Instrumente für die Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz und weitere Hilfen zur Handhabung einzelner Schritte der Kooperation sowie einen Service-Teil.

1. Definition von Menschenhandel
2. Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels
3. Beispiel für ein Informationsblatt z.Hd. der Opfer von Menschenhandel
4. Möglichkeiten für den Aufenthalt von Opfern in der Schweiz (BFM-Rundschreiben vom 25.8.2004)
5. *Fact Sheet*: Hilfe und Beratung für Opfer des Menschenhandels
6. Fragenkatalog Menschenhandel für Strafverfolgungsbehörden
7. *Fact Sheet*: Rechte der Opfer während des Strafverfahrens
8. Rückkehr-, Rehabilitations- und Reintegrationshilfe (IOM-Projekt)
9. Besondere Bestimmungen und Regelungen bei minderjährigen Opfern von Menschenhandel
10. *Beispiele von Kooperationsmechanismen*:
 - Verlautbarung der Behörden im Kanton Zürich gegenüber dem FIZ
 - Empfehlungen des Runden Tisches «Bekämpfung des Menschenhandels» in Hessen (D)
 - Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings: Draft Guidelines for a Cooperation Agreement between a Criminal Investigation Agency and a Specialized Advisory Agency
11. *Service-Teil*:
 - Ausgewählte Referenzdokumente
 - Internet-Links zum Thema

Der Leitfaden und die Anhänge können über Internet bezogen werden unter <http://www.fedpol.ch>. Die Anhänge sind nur elektronisch veröffentlicht.

Für Rückfragen kontaktieren Sie die Geschäftsstelle der KSMM:

- **KSMM**
Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
Bundesamt für Polizei
3003 Bern
Tel. 031 323 57 02
Mail: ksmm-scott@fedpol.admin.ch
Fax: 031 312 25 79

Das Wichtigste in Kürze

- Nach dem schweizerischen Opferhilfegesetz (OHG) stehen Beratung und Hilfe jeder Person zu, die in der Schweiz durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurde. Menschenhandel ist eine Straftat im Sinne des OHG.
- Bei der Strafverfolgung des Menschenhandels kommt der Zeugenaussage des Opfers ein zentraler Stellenwert zu. Vielfach kann die Anklageschrift ausschliesslich auf dieses Beweismittel gestützt werden.
- Traumatisierte und illegal anwesende Opfer geben sich bei Aufgriffen durch die Polizei selten als Opfer von Menschenhandel zu erkennen und sind zunächst meistens zu keiner verwertbaren Aussage fähig und bereit. Erst durch eine Stabilisierungszeit, Schutz und soziale Betreuung kann die ursprünglich geringe oder gar nicht vorhandene Aussagebereitschaft der Opfer erhöht bzw. erst erreicht werden. Opferschutz und Strafverfolgung sind komplementär und voneinander abhängig.
- Strafverfolgung und Opferschutz haben unterschiedliche Perspektiven und ihre Interessen können in der Praxis miteinander in Konflikt geraten. Die Zusammenarbeit setzt Verständnis und Akzeptanz dieser unterschiedlichen Rollen sowie klare Schnittstellen und berechenbare Abläufe voraus. Sie gelingt am besten, wenn sie durch einen verbindlichen Rahmen, einen Kooperationsmechanismus, geregelt wird. Da die Kompetenzen in der Zuständigkeit der Kantone liegen, ist es nötig, solche Mechanismen auf kantonaler Ebene einzurichten.
- *Ein kantonaler Kooperationsmechanismus dient dazu:*
 - ein gemeinsames Verständnis des Problems zu fördern;
 - die zuständigen Stellen im Kanton zu identifizieren und spezialisierte Fachpersonen für die Zusammenarbeit festzulegen;
 - die jeweiligen Rollen und Aufgaben zu klären und voneinander abzugrenzen;
 - die wichtigsten Abläufe verbindlich zu regeln und wo nötig deren Finanzierung zu klären. Dazu gehören unter anderem die Opferidentifizierung, Unterkunft und Betreuung, aufenthaltsrechtliche Massnahmen, die Sicherheit des Opfers, Rückkehrhilfe, allfälliger längerfristiger Aufenthalt in der Schweiz;
 - allfällige Probleme und Konflikte konstruktiv zu bearbeiten.
- Direkt an der Kooperation zu beteiligen sind die Polizei, die Justiz, die Migrationsbehörde sowie die zuständigen öffentlichen oder privaten Opferberatungsstellen. Weitere interessierte Stellen sollten den Prozess begleiten und unterstützen.

- Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel können verschiedene rechtliche Formen haben. Wichtig für die Legitimität und den Erfolg ist, dass der Prozess, der zur Einrichtung eines solchen Mechanismus führt (z.B. ein «Runder Tisch»), durch ein Mandat oder eine Genehmigung durch die politischen Behörden abgestützt ist und dass die Leitung der beteiligten Stellen in diesen Prozess eingebunden ist.**
- In den Anhängen zu diesem Leitfaden werden die Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie Beispiele von Kooperationsmechanismen zusammengetragen. Leitfaden und Anhänge sind auf dem Internet erhältlich unter <http://www.fedpol.ch>. Die Anhänge sind nur in elektronischer Form veröffentlicht.**

Die KSMM

Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) besteht seit 2003. Sie setzt sich aus den betroffenen Stellen von Bund und Kantonen sowie weiteren spezialisierten Organisationen zusammen. Sie entwickelt Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung dieser beiden Phänomene in den Bereichen Prävention, Repression und Opferschutz und sorgt namentlich für die Umsetzung der beiden Zusatzprotokolle zur UNO-Konvention über die Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität betreffend Menschenhandel und Menschenschmuggel in der Schweiz. Die KSMM wird vom Bundesamt für Polizei (fedpol) präsiert und besitzt eine ständige Geschäftsstelle, die diesem Amt angegliedert ist.

Mitglieder der KSMM

Bund

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

- Bundesamt für Polizei (fedpol)
- Bundesanwaltschaft (BA)
- Bundesamt für Migration (BFM)
- Bundesamt für Justiz (BJ)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

- Politische Abteilung IV (PA IV)
- Direktion für Völkerrecht (DV)
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)

Eidgenössisches Departement des Inneren (EDI)

- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG)

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

- Grenzwachtkorps (Zentrales Kommando)

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Direktion für Arbeit

Kantone

- Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)
- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG)
- Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz für das Opferhilfegesetz (SVK OHG)
- Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM)

Weitere Organisationen (Beratende Mitgliedschaft)

- Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ), Zürich
- Internationale Organisation für Migration (IOM), Bern
- Terre des Hommes (TdH), Lausanne



BUNDESAMT
FÜR POLIZEI, EJPD

Nussbaumstrasse 29
CH-3003 Bern

Telefon 031 323 11 23
E-Mail info@fedpol.admin.ch
www.fedpol.admin.ch