



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Polizei fedpol

Stab

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)

Bericht der Geschäftsstelle KSMM

Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz

Fortschritt, Situation, zukünftige Prioritäten

Genehmigt durch das Steuerungsorgan KSMM am 8.11.2007

GLIEDERUNG

EXECUTIVE SUMMARY	3
1 EINLEITUNG	5
2 FORTSCHRITT BEI DEN EINZELNEN MASSNAHMEN	5
2.1 Internationale Übereinkommen	5
2.1.1 Ratifizierung der UNO-Protokolle	5
2.1.2 Europaratkonvention gegen den Menschenhandel / ausserprozessualer Zeugenschutz	6
2.2 Nationale gesetzliche Grundlagen	6
2.2.1 Revision des Strafartikels zum Menschenhandel	6
2.2.2 Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel nach bisherigem Recht	7
2.2.3 Neues Ausländergesetz	7
2.2.4 Totalrevidiertes Opferhilfegesetz	8
2.3 Prioritäre Massnahmen der Fachgruppe / Geschäftsstelle	8
2.3.1 Unterstützung der kantonalen Kooperationsmechanismen	8
2.3.2 Sensibilisierung und spezialisierte Ausbildung der Behörden	11
2.3.3 Ausbau/Finanzierung der spezialisierten Opferhilfe	12
2.3.4 Bekämpfung des Menschenhandels mit Minderjährigen	13
2.3.5 Verbesserung der Statistiken	13
2.4 Prioritäre Massnahmen einzelner Stellen	15
2.4.1 Entwicklung und Ausbau der kantonalen Kooperationsmechanismen	15
2.4.2 Verstärkung der Polizeikontrollen und der interkantonalen Zusammenarbeit	15
2.4.3 Information und Prävention in den Herkunftsländern	16
2.4.4 Rückkehr- und Reintegrationshilfe für Opfer	17
2.4.5 Verbesserter Schutz von Cabaret-Tänzerinnen	18
2.4.6 Eigenständiger Bericht „Kinderhandel“	19
2.5 Weitere Massnahmen	20
2.5.1 Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Schweiz	20
2.5.2 Hotline für Opfer des Menschenhandels	20
3 STATISTIKEN	21
3.1 Strafurteilstatistik	21
3.2 Opferhilfestatistik	23
3.3 Regelung des Aufenthaltes von Opfern des Menschenhandels	24
3.4 Statistiken des Fraueninformationszentrums FIZ	24
3.5 Statistik des IOM-Projektes Rückkehr-, Rehabilitations- und Reintegrationshilfe für Opfer von Menschenhandel in der Schweiz (Jan. 2005 - Sept. 2007)	27
4 EVALUATION DES FORTSCHRITTS	29
4.1 Tabellarische Übersicht des Fortschritts	29
4.2 Beurteilung des Fortschritts	30
4.2.1 Fortschritt im Bereich Strafverfolgung	30
4.2.2 Fortschritt im Bereich Opferschutz	31
4.2.3 Fortschritt im Bereich Prävention	32
4.3 Organisation und Arbeitsweise der KSMM	32
5 FAZIT UND AUSBLICK	35
6 PRIORITÄTEN DER KSMM IM BEREICH MENSCHENHANDEL FÜR 2008-2009	38
ANLAGEN	39
A) Empfehlungen des Berichts der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“, Sept. 2001	39
B) Prioritäre Massnahmen der KSMM gem. Beschluss des Steuerungsorgans vom 28.10.2003	40
C) Prioritäre Massnahmen der KSMM gem. Beschluss des Steuerungsorgans vom 6.4.2005	41
D) Mitglieder der KSMM	42

Executive Summary

A) Die wichtigsten Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels

Im rechtlichen Bereich:

- Die Schweiz hat die einschlägigen Übereinkommen der UNO gegen den Menschenhandel sowie den Verkauf von Kindern 2006 ratifiziert.
- Die strafrechtlichen Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels wurden verbessert. Der am 1.12.2006 in Kraft getretene neue Artikel 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) stellt neben dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung neu auch jenen zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie der Entnahme von Körperorganen unter Strafe. Der gewerbsmässige Menschenhandel und der Handel mit Minderjährigen gelten neu als strafverschärfende Tatbestände.
- Das neue Ausländergesetz (AuG) und seine Ausführungsbestimmungen, die am 1.1.2008 in Kraft treten, führen auf gesetzlicher Stufe eine Regelung des Aufenthaltes von Opfern und Zeuginnen und Zeugen des Menschenhandels während einer Bedenkzeit sowie dem Strafverfahren ein. Das AuG sieht auch Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfen vor.
- Das totalrevidierte Opferhilfegesetz, welches voraussichtlich am 1. Oktober 2008 in Kraft treten wird, verpflichtet die Kantone dazu, bei der Bereitstellung von Beratungsangeboten den besonderen Bedürfnissen der Opfergruppen, darunter den Opfern des Menschenhandels, Rechnung zu tragen. Dadurch wird die spezialisierte Opferbetreuung gefördert.

Im Bereich der Strafverfolgung:

- Die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgung und Opferschutz hat sich vielerorts verbessert. Ende 2007 gab es in neun Kantonen Runde Tische oder andere institutionalisierte Gremien, wo Polizei, Justiz, Migrationsbehörden sowie öffentliche und private Opferberatungsstellen bei der Bekämpfung des Menschenhandels miteinander kooperierten.
- Als Folge davon werden Menschenhandel und damit zusammenhängende Delikte heute erfolgreicher als früher verfolgt. In den Jahren 2005 und 2006 wurden durchschnittlich ca. dreimal so viele Täter wegen Menschenhandel verurteilt als Anfang des Jahrzehnts.
- In den Behörden wachsen die Spezialisierung und die Vernetzung. Seit April 2007 werden am Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) Lehrgänge zum Thema „Bekämpfung des Menschenhandels“ für Polizei- und Grenzwachtkorps sowie Migrationsbehörden angeboten. Auf Polizeiebene wurde eine interkantonale Arbeitsgruppe gegründet.

Beim Opferschutz:

- Zahlreiche illegal anwesende Opfer von Menschenhandel bekamen in den letzten Jahren aufenthaltsrechtlichen Schutz für eine Bedenkzeit oder die Dauer des Strafverfahrens. 2005 und 2006 waren es insgesamt ca. 100 Opfer, hauptsächlich in den Kantonen, wo Kooperationsmechanismen bestehen. Der befristete Aufenthalt ermöglicht es, soziale und juristische Unterstützung oder eine betreute Rückkehr ins Heimatland einzuleiten. In Einzelfällen wurde ein dauerhafter Aufenthalt in der Schweiz gewährt.
- In diesen Kantonen findet eine zunehmende Anzahl Opfer von Menschenhandel Zugang zur spezialisierten Beratung von FIZ Makasi, der einzigen auf Frauenhandel spezialisierten Beratungsstelle in der Schweiz. 2006 beriet FIZ Makasi 133 Opfer von Menschenhandel, ca. fünfmal so viele wie 2002.

In der Prävention:

- Jährlich investiert der Bund zwischen zwei und drei Millionen SFr. in Präventions- und Opferschutzprojekte in den Herkunftsstaaten des Menschenhandels. Die Bekämpfung des Menschenhandels bildet einen Schwerpunkt der aussenwirksamen Massnahmen der Schweiz in internationalen Organisationen und in der Entwicklungszusammenarbeit.
- Im Inland verspricht die vom gleichnamigen Verein lancierte „Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel“ vor und während der Fussball-Europameisterschaft im nächsten Jahr eine hohe öffentliche Informations- und Präventionswirkung zu erzielen. Der Bund unterstützt das Projekt mit einer Anschubfinanzierung von 100'000.- SFr.

Die Schweiz ist heute gegen den Menschenhandel besser gewappnet als vor fünf Jahren. Die Massnahmen werden in der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen-schmuggel (KSMM) miteinander abgestimmt. Die KSMM setzt sich aus den mit der Bekämpfung des Phänomens betrauten Stellen von Bund und Kantonen sowie interessierten Nichtregierungs- und zwischenstaatlichen Organisationen zusammen. Sie verfügt über eine ständige Geschäftsstelle beim Bundesamt für Polizei.

B) Wo besteht weiterer Handlungsbedarf?

- Die Erfolge in der Strafverfolgung des Menschenhandels und die Fortschritte beim Opferschutz blieben bisher weitgehend auf jene Kantone beschränkt, in denen Runde Tische und ähnliche Mechanismen bestehen. Diese institutionalisierte Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden, Opferberatungsorganisationen und Migrationsbehörden ist zu vertiefen und auf weitere Kantone auszudehnen. Strafverfolgung und Opferschutz sind konsequent als zwei gleichwertige Ansätze zu betrachten, die sich gegenseitig bedingen.
- Die Bekämpfung des Menschenhandels benötigt spezialisierte Kenntnisse. Die angelau-fenen Ausbildungsmassnahmen sind weiterzuführen und auf die lateinische Schweiz sowie weitere Zielgruppen wie die Justiz auszudehnen. Die interkantonale Zu-sammenarbeit und Vernetzung unter den Strafverfolgungsbehörden sind zu vertiefen.
- Die ausländerrechtlichen Instrumente zum Schutz der Opfer des Menschenhandels wer-den kantonal nach wie vor sehr unterschiedlich genutzt. Bei der Umsetzung des neuen Ausländergesetzes ist auf die konsequente Anwendung dieser Instrumente und auf eine möglichst einheitliche Handhabe im Vollzug hinzuwirken.
- Niederschwellige spezialisierte Beratungsangebote erreichen Opfer von Menschenhan-del besser als polyvalente Opferberatungsstellen. Das spezialisierte Beratungsangebot sollte deshalb ausgebaut werden. Offene Zuständigkeitsfragen bei der Finanzierung der Hilfe an Opfer des Menschenhandels müssen auf kantonaler Ebene geklärt werden.
- Kinder sind unter den Opfern von Menschenhandel die verletzlichste Gruppe. Auf ihre speziellen Schutzbedürfnisse ist bei allen Massnahmen besonders zu achten. Ebenfalls ist der Wissensstand zum Kinderhandel zu verbessern.
- Die Bekämpfung des Menschenhandels war bisher auf die sexuelle Ausbeutung fokus-siert. Das Augenmerk ist in Zukunft verstärkt auch auf die anderen Formen des Men-schenhandels, namentlich jenem zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, zu richten.
- Die Europaratskonventionen für die Bekämpfung des Menschenhandels und jene zum Schutze von Kindern gegen sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch setzen auf internationaler Ebene neue normative Standards. Die Unterzeichnung und Ratifizierung dieser Konventionen durch die Schweiz ist zu prüfen.

1 Einleitung

Menschenhandel ist ein schweres Verbrechen, das weltweit stattfindet. Die Schweiz wird davon nicht verschont, unser Land ist primär Ziel- und in geringerem Mass als Transitland betroffen. Durch den Beitritt zu den einschlägigen Übereinkommen der UNO gegen den Menschenhandel, Menschenschmuggel und den Verkauf von Kindern hat sich die Schweiz zur konsequenten Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen entschlossen und verpflichtet.

In der Praxis berührt die Bekämpfung dieser Verbrechen sowie der Schutz von deren Opfern die Kompetenzen verschiedener Behörden und Organisationen. Zur Abstimmung der Massnahmen in den Bereichen Strafverfolgung, Opferhilfe und Prävention und zur besseren Vernetzung der interessierten Stellen wurde Anfang 2003 auf Initiative des EJPD die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) gegründet. Diese setzt sich aus Behörden von Bund und Kantonen sowie Vertretungen von spezialisierten nicht-staatlichen und zwischenstaatlichen Organisationen zusammen und verfügt über eine dem Bundesamt für Polizei angegliederte permanente Geschäftsstelle.

Der Schwerpunkt der Arbeit der KSMM war bisher die Bekämpfung des Menschenhandels. Die Grundlage dazu bildeten die Empfehlungen des Berichtes der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“¹ von 2001 sowie die Priorisierung und Weiterentwicklung der Massnahmen, wie sie 2003 und 2005 vom Steuerungsorgan der KSMM beschlossen wurden. Seitdem wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Bekämpfung des Menschenhandels verbessert und in den Bereichen Strafverfolgung, Opferschutz und Prävention eine Reihe konkreter Massnahmen umgesetzt. In den Kantonen wurden die Vernetzung und die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und den öffentlichen und privaten Opferberatungsstellen vielerorts verbessert und teilweise institutionalisiert.

Der vorliegende Bericht zieht eine Zwischenbilanz über diesen Fortschritt und evaluiert ihn. Er schafft damit die Grundlagen für die Ausrichtung der KSMM-Aktivitäten in den nächsten Jahren. Der Bericht legt gegenüber Politik und Öffentlichkeit Rechenschaft ab über die Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz.

2 Fortschritt bei den einzelnen Massnahmen

Der Fortschrittsbericht gliedert sich im Wesentlichen nach der letzten Priorisierung der Massnahmen durch das KSMM-Steuerungsorgan vom 6. April 2005 (siehe Anlage C).

2.1 Internationale Übereinkommen

2.1.1 Ratifizierung der UNO-Protokolle

Die Ratifizierung der UNO-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität und ihrer beiden Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel vom 12. Dezember 2000 (UNO-Zusatzprotokolle) sowie des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention vom 25. Mai 2000 betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie (UNO-Fakultativprotokoll) wurde im Bericht „Menschenhandel in der Schweiz“ ausdrücklich empfohlen. Die Ratifikation der UNO-Konvention gegen die

¹ Überblick über die Empfehlungen in Anlage A). Der vollständige Bericht ist veröffentlicht unter: <http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/gesetzgebung/menschenhandel.Par.0007.File.tmp/ber-menschenhandel-d.pdf>

transnationale organisierte Kriminalität und der Zusatzprotokolle war ein Richtliniengeschäft des Bundesrates in der Legislaturplanung 2003-2007.²

Die genannten Übereinkommen und Protokolle wurden inzwischen ratifiziert und traten für die Schweiz am 18.10.2006 bzw. am 26.11.2006 in Kraft. Beide Vorlagen wurden sowohl vom Nationalrat wie vom Ständerat einstimmig angenommen. Im Rahmen der Ratifizierung des UNO-Fakultativprotokolls wurde die Strafbestimmung gegen den Menschenhandel im schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) revidiert (dazu Kap. 2.2.1).

2.1.2 Europaratskonvention gegen den Menschenhandel / ausserprozessualer Zeugenschutz

Die Europaratskonvention für die Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005³ lag zum Zeitpunkt der letzten Beschlussfassung über die KSMM-Prioritäten noch nicht in ausgearbeiteter Form vor. Wegen ihrer Bedeutung nahm sie das Steuerungsorgan aber später in den Arbeitsplan der KSMM auf.

Eine von der KSMM unter ihren Behördenmitgliedern aus Bund und Kantonen durchgeführte Vorkonsultation ergab, dass alle befragten Fachstellen die Konvention grundsätzlich begrüßten. Die Vorkonsultation sowie weitere Abklärungen des Bundesamtes für Polizei zeigten, dass die Schweiz die meisten Bestimmungen der Konvention namentlich in den Bereichen Strafrecht, Aufenthalt von Opfern des Menschenhandels und Unterstützung an die Opfer bereits erfüllt. Einzig beim ausserprozessualen Zeugenschutz entspricht die schweizerische Rechtslage nicht den vertragsrechtlichen Voraussetzungen in Art. 28 der Konvention. Eine Ratifizierung durch die Schweiz würde entsprechende gesetzgeberische Massnahmen implizieren, die kantonale Kompetenzen berühren.

Auf dieser Grundlage erteilte der Departementschef EJPD den Auftrag, vor dem Entscheid über einen Beitritt zur Konvention die Kantone zur Konvention und zu den Optionen einer allfälligen gesetzlichen Regelung von ausserprozessualen Zeugenschutzmassnahmen anzuhören. Diese Konsultation wird im Winter 2007/2008 vom Bundesamt für Polizei in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren (SODK) durchgeführt werden.

2.2 Nationale gesetzliche Grundlagen

2.2.1 Revision des Strafartikels zum Menschenhandel

Im Rahmen der Ratifizierung des UNO-Fakultativprotokolls wurde der Strafartikel zum Menschenhandel (Art. 196 StGB, neu Art. 182 StGB) revidiert und an die internationale Definition des Menschenhandels gemäss UNO-Protokollen angepasst. Der neue Art. 182 StGB ist seit dem 1. Dezember 2006 in Kraft. Er stellt neben dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung auch den Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft sowie Entnahme von Körperorganen unter Strafe. Neu genügt der einmalige Handel mit nur einer Person für die Strafbarkeit. Die Strafandrohung beträgt Freiheitsentzug bis zu 20 Jahren oder Busse. Neu wurde ebenfalls ein qualifizierter Tatbestand eingeführt, der zur Anwendung kommt, wenn das Opfer minderjährig ist oder der Menschenhandel gewerbsmässig erfolgt. Die Strafandrohung beträgt in diesen Fällen mindestens ein Jahr Freiheitsstrafe. Wie

² Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 2003-2007 vom 25. Februar 2004, S. 73.

³ http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_German.pdf

nach der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes ist beim Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung die etwaige Zustimmung des Opfers zur Tätigkeit in der Prostitution unerheblich, wenn dabei die wirtschaftliche Notlage des Opfers ausgenutzt wurde.

2.2.2 Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel nach bisherigem Recht

Der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“ identifizierte in der häufigen Wegweisung von illegal anwesenden Opfern des Menschenhandels einen der Gründe für deren mangelnde Aussagebereitschaft und die daraus folgende geringe Aufklärungsquote bei der Strafverfolgung des Deliktes. Das bis Ende 2007 geltende Ausländerrecht ermöglicht im Rahmen der generellen Ausnahmebestimmungen die Regelung des Aufenthaltes, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall besteht oder wichtige Gründe dafür sprechen.⁴ Von dieser Möglichkeit kann bei Bedarf auch bei Opfern des Menschenhandels Gebrauch gemacht werden. Auf Antrag der KSMM richtete das Bundesamt für Migration (BFM) deshalb am 25.8.2004 ein Rundschreiben an die Kantone, welches die Praxis der Gewährung einer Aufenthaltsmöglichkeit für Opfer von Menschenhandel während einer Bedenkzeit sowie gegebenenfalls während des Strafverfahrens regelt. Das Instrument wurde 2005 in 56 Fällen und 2006 in 45 Fällen angewendet. Dessen Einführung erleichterte Massnahmen zum Schutz der Opfer und kam auch der Strafverfolgung zugute. Das Instrument hatte den Charakter einer Empfehlung. Dessen Anwendung durch die Kantone blieb dementsprechend sehr unterschiedlich (siehe dazu die statistische Auswertung in Kap. 3.3).

2.2.3 Neues Ausländergesetz

Das neue Ausländergesetz (AuG), das am 24.9.2006 vom Volk angenommen wurde und voraussichtlich am 1. Januar 2008 in Kraft tritt, sieht in Art. 30 Abs. 1 Bst. e explizit die Möglichkeit vor, Opfer sowie Zeugen und Zeuginnen des Menschenhandels von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen auszunehmen. Die Regelung des Aufenthaltes von Opfern des Menschenhandels wird damit neu auf Gesetzesstufe verankert. Die dazu gehörende Verordnung⁵ sieht einerseits verbindlich eine Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen vor, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Während dieser Zeit kann sich das Opfer erholen und einen Entscheid über die weitere Zusammenarbeit mit den Behörden treffen. Während der Bedenkzeit ist von ausländerrechtlichen Vollzugshandlungen, etwa einer Ausweisung, abzusehen. Wenn das Opfer sich zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entscheidet und seine Anwesenheit für die Strafverfolgung erforderlich ist, erteilt die Ausländerbehörde anschliessend eine Kurzaufenthaltsbewilligung für die voraussichtliche Dauer der polizeilichen Ermittlungen oder des Gerichtsverfahrens. Ein weiterer Aufenthalt nach dem Ende des Gerichtsverfahrens kann ausnahmsweise bewilligt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt oder Gründe für eine vorläufige Aufnahme bestehen. Die besondere Situation von Opfern sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel ist dabei zu berücksichtigen. Das neue Ausländergesetz sieht in Art. 60 Abs. 2 Bst. b zudem die Möglichkeit der Gewährung von Rückkehr- und Reintegrationshilfen an Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel durch den Bund vor (siehe dazu auch Kap. 2.4.4).

Nebst der Einführung von Bestimmungen zum Schutz von Opfern des Menschenhandels wurden im AuG auch die Straftatbestände zum Menschenschmuggel verschärft und ergänzt. Die qualifizierte Form der gewerbsmässigen Förderung der unrechtmässigen Einreise und des unrechtmässigen Aufenthaltes wird in Art. 116 Abs. 3 AuG neu mit einem Strafmass von

⁴ Art. 13 Bst. f und Art. 36 der Verordnung zur Begrenzung der Zahl der Ausländer, BVO.

⁵ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), insbes. Art. 35 und 36.

bis zu fünf Jahren (bisher drei Jahre) Freiheitsstrafe belegt und damit neu als Verbrechen (bisher Vergehen) definiert. Neu werden auch die rechtswidrige Ausreise und der rechtswidrige Transit sowie in Art. 118 AuG die Täuschung der Behörden zum Zwecke der illegalen Einreise, des illegalen Aufenthaltes und des Transits unter Strafe gestellt. Die gewerbsmäßige Täuschung der Behörden, namentlich z.B. die Vermittlung von Scheinehen gegen Bezahlung, wird in Art. 118 Abs. 3 als qualifizierter Tatbestand ebenfalls mit einer Höchststrafe von fünf Jahren Freiheitsentzug belegt. Die genannten qualifizierten Formen des Menschen schmuggels werden – wie bisher der Straftatbestand des Menschenhandels nach dem StGB – in den Delikt katalog des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE) aufgenommen. Ebenfalls erhöht wurden das Strafmass und die Bussgelder für Arbeitgeber, welche Ausländerinnen und Ausländer ohne Bewilligung beschäftigen (Art. 117 AuG).

2.2.4 Totalrevidiertes Opferhilfegesetz

Während der Arbeiten zur Totalrevision des Opferhilfegesetzes (OHG) wurde seitens des Fraueninformationszentrums FIZ das Anliegen einer von verschiedenen Kantonen oder vom Bund getragenen spezialisierten Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel vorgetragen. Das von den Räten angenommene totalrevidierte Opferhilfegesetz vom 23. März 2007 kommt diesem Anliegen insofern entgegen, als es in Art. 9 Abs. 1 die Kantone verpflichtet, bei der Schaffung und beim Betrieb von Beratungsstellen den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Opfergruppen Rechnung zu tragen. Die Botschaft nennt als Beispiel explizit die Opfer von Menschenhandel. Diese hätten besondere Bedürfnisse, welche spezialisierte Einrichtungen erforderten. Den Kantonen ist jedoch freigestellt, wie sie diesem Bedürfnis nachkommen, sei es dass sie interkantonale Beratungsstellen schaffen (wozu sie durch Art. 9 Abs. 2 ausdrücklich ermuntert werden), das nötige Personal ausbilden oder die spezialisierte Beratung an private Stellen delegieren. Die Einführung von Bundesbeiträgen an spezialisierte Beratungsstellen ist hingegen wegen der Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen nicht möglich.⁶ Das totalrevidierte OHG sieht in Art. 18 neu auch eine Leistungsabgeltung zwischen den Kantonen vor, wenn ein Opfer Leistungen nach dem OHG in einem anderen als dem Wohnsitzkanton bezieht. Das neue Gesetz tritt voraussichtlich am 1. Oktober 2008 in Kraft.

2.3 Prioritäre Massnahmen der Fachgruppe / Geschäftsstelle

2.3.1 Unterstützung der kantonalen Kooperationsmechanismen

Erfahrungen im In- und Ausland zeigen, dass eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels nur möglich ist, wenn Strafverfolgungsbehörden, spezialisierte Opferberatungsstellen und Migrationsdienste auf der operationellen Ebene eng zusammenarbeiten. Es müssen hierzu feste Ansprechpartner bestehen sowie verbindliche Abläufe definiert sein. In der Schweiz ging die Initiative zur Gründung von Runden Tischen gegen Menschenhandel vom FIZ aus, welches 2001 im Kanton Zürich einen solchen ins Leben rief. Der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“ begrüsst diese Initiative und empfahl die Einführung entsprechender Kooperationsmodelle auch in anderen Kantonen. Das Steuerungsorgan KSMM definierte dieses Ziel als oberste Priorität und beauftragte die Fachgruppe und die Geschäftsstelle, die Kantone in diesem Vorhaben zu unterstützen.

⁶ Botschaft vom 9. November 2005 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten, Abschnitte 1.6.2 und 2.2.1.

Seit 2005 hat die Anzahl der kantonalen „Runden Tische“ und vergleichenden Kooperationsgremien deutlich zugenommen. Gab es damals lediglich in zwei Kantonen institutionalisierte Formen der Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden, Migrationsamt und den öffentlichen und privaten Opferberatungsstellen, so gibt es solche heute in neun Kantonen, in einem weiteren ist eine Initiative zur Einrichtung eines Runden Tisches im Gange. In fünf dieser Kantone gibt es einen schriftlich festgehaltenen Kooperationsmechanismus. Der Stand und Fortschritt im Einzelnen ist in Tabelle 1 dargestellt.

Zustandekommen und Form der Kooperationsmechanismen sind je nach Kanton unterschiedlich. Oftmals waren es Nichtregierungsorganisationen, namentlich das FIZ und in zwei Fällen die reformierte Landeskirche, von welchen die Initiative zur Gründung eines Runden Tisches ausging. Wichtig war in allen Fällen, dass die politischen Behörden von dem Prozess und dem Ergebnis Kenntnis nahmen bzw. diese genehmigten. Dadurch erhält das Vorhaben Legitimität und die Umsetzung der Ergebnisse wird sichergestellt. Ebenfalls wichtig ist, dass die logistische Organisation und Moderation durch eine federführende Stelle sichergestellt ist. Dies kann eine der beteiligten Nichtregierungsorganisationen oder Behörden oder aber eine mitbeteiligte neutrale Stelle oder eine externe Moderation sein.

Die kantonalen Runden Tische werden durch die KSMM fachlich aktiv unterstützt. Einerseits erarbeitete eine KSMM-Fachgruppe unter Federführung der Geschäftsstelle den Leitfaden „Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel“, der im November 2005 anlässlich der ersten nationalen Fachtagung „Bekämpfung von Menschenhandel“ in Bern veröffentlicht wurde. Dem Leitfaden im engeren Sinne sind in den Anhängen verschiedene praktische Instrumente (Fact Sheets, Checklisten, Beispiele von Kooperationsmechanismen u.a.) beigelegt. Leitfaden und Anhänge sind auf dem Internet erhältlich und werden laufend nachgeführt und aktualisiert.⁷ Sie werden an den kantonalen Runden Tischen sowie in der Ausbildung und in der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt und haben sich als wichtige Instrumente bewährt.

Die KSMM ist durch die Geschäftsstelle oder andere Mitglieder des Steuerungsorgans an den meisten Runden Tischen vertreten. Dadurch wird der Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen sichergestellt und gute Praktiken können auf andere Kantone sowie auf die nationale Ebene übertragen werden.

⁷ <http://www.fedpol.admin.ch/> -> Themen -> Kriminalität -> Menschenhandel -> Dokumentation

Tabelle 1: Übersicht über die bestehenden Runden Tische / Kooperationsvereinbarun- gen und vergleichbaren Mechanismen in der Schweiz

	Kanton	Stand per 31.08.2007
1.	ZH	Seit 2001 gibt es einen Runden Tisch, der vom FIZ koordiniert wird. 08.12.2004: Verlautbarung der Behörden über die Zusammenarbeit mit dem FIZ
2.	TI	Seit 2002 bestehen auf der Grundlage des kantonalen Prostitutionsgeset- zes ein institutionalisiertes Netzwerk für die soziale Unterstützung der Opfer von Missbräuchen im Rotlicht-Milieu sowie ein regelmässiger Austausch mit den Strafverfolgungsbehörden.
3.	SO	2005 wurde auf Initiative des FIZ ein Runder Tisch eingerichtet. 11.10.2005: Regierungsratsbeschluss über die Koordination der Vorge- hensweise innerhalb des Departements des Innern bei der Hilfe an Opfer des Frauenhandels und Leistungsvereinbarung mit dem FIZ
4.	LU	Arbeitssitzungen finden seit 2003 statt. Einen Runden Tisch gibt es seit 2005. Er wird vom Büro für Gleichstellung von Mann und Frau koordiniert. 15.12.2005: Leistungsvertrag zwischen der Justiz- und Sozialdirektion und dem FIZ 14.12.2006: Kooperationsvereinbarung zwischen den beteiligten Stellen.
5.	SG	Seit Mitte 2005 besteht ein Runder Tisch. Er wird von der reformierten Lan- deskirche koordiniert. 12.06.2006: Absichtserklärung der beteiligten Stellen betr. Bekämpfung von Menschenhandel im Kt. St. Gallen und St. Galler Leitfaden für die Bekämp- fung von Menschenhandel (gültig ab 01.08.2006)
6.	BS	Seit 2004 besteht auf Initiative der kantonalen AIDS-Hilfe und des FIZ eine Arbeitsgruppe Menschenhandel. 16.05.2007: Kooperationsvereinbarung zur Bekämpfung des Menschen- handels zum Zweck sexueller Ausbeutung zwischen Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Migrationsamt, FIZ und der Opferhilfekommission.
7.	BE	Seit 2006 besteht eine Arbeitsgruppe und seit Januar 2007 ein vom Regie- rungsrat eingesetztes Kooperationsgremium. Eine Kooperationsvereinba- rung ist in Erarbeitung. Ein Leistungsvertrag für die spezialisierte Opfer- betreuung durch das FIZ besteht für das Jahr 2007.
8.	BL	Eine Arbeitsgruppe wurde am 13.02.2007 vom Regierungsrat eingesetzt.
9.	FR	Es besteht seit August 2007 eine vom Regierungsrat eingesetzte Arbeits- gruppe. Eine Kooperationsvereinbarung ist in Erarbeitung.
10.	AG	Es besteht eine Initiative der reformierten Landeskirche, die Durchführung eines Runden Tisches abzuklären.

In den Kantonen Aargau und Schwyz besteht punktuell eine Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem FIZ. Ebenfalls fand in einem Fall von Menschenhandel in Bundeskompetenz eine Kooperation zwischen der Bundesanwaltschaft sowie der Bundes- kriminalpolizei und dem FIZ statt.

2.3.2 Sensibilisierung und spezialisierte Ausbildung der Behörden

Die spezialisierte Ausbildung der Behörden war eine Empfehlung des Berichtes der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“ und wurde vom Steuerungsorgan als prioritäres Ziel bestätigt. Entwickelt wurden die entsprechenden Aktivitäten von einer eigens eingerichteten Arbeitsgruppe unter Leitung der KSMM-Geschäftsstelle. Im Einzelnen fanden bisher folgende Veranstaltungen unter der Federführung oder wesentlichen Mitwirkung der KSMM statt:

Tabelle 2: von der KSMM organisierte und/oder initiierte Veranstaltungen

<i>Datum</i>	<i>Thema</i>	<i>Zielgruppe</i>
KSMM-Arbeitsseminare (Plenum der Fachpersonen):		
3. Juli 2003	Konstituierender Workshop der Fachpersonen	Ca. 35 Fachpersonen aus dem Kreis der KSMM
23. März 2004	Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel	dito
2. Sept. 2004	Spezialisierte Opferberatung und Rückkehrhilfe	dito
19. Jan. 2005	Kantonale Kooperationsmodelle	dito
19. Mai 2005	Strategien erfolgreicher polizeilicher Ermittlungen: Das Beispiel Tessin	dito
22. Sept. 2005	Prävention von Menschenhandel in den Herkunftsstaaten	dito
10. Mai 2006	Rückkehrhilfe für Opfer von Menschenhandel	dito
21. Nov. 2006	Organhandel	dito
Nationale Fachtagung der KSMM		
3. Nov. 2005	Erste nationale Fachtagung „Bekämpfung des Menschenhandels“ (D/F/I)	135 Vertreter/innen aus Polizei, Justiz, Migrationsdiensten, OHG-Stellen und NGOs aus der ganzen Schweiz
Spezialisierte Ausbildung		
7. Dez. 2006	Sensibilisierungsveranstaltung der KSMM in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei BE und der Stadtpolizei ZH „Bekämpfung von Menschenhandel“ (D und F).	40 Kadermitglieder von Kantonspolizeien und kantonalen Migrationsdiensten
16.–20. April 2007	1. Lehrgang „Bekämpfung von Menschenhandel“ am Schweiz. Polizei-Institut SPI (D).	25 Angehörige von Polizeikorps und Migrationsdiensten
22.–26. Okt. 2007	2. Lehrgang „Bekämpfung von Menschenhandel“ am Schweiz. Polizei-Institut SPI (D).	27 Angehörige von Polizeikorps, Migrationsdiensten und dem Grenzwachtkorps

Unter den von der KSMM federführend (mit-)organisierten Veranstaltungen waren namentlich die nationale Fachtagung im November 2005 und die spezialisierte Ausbildung grosse Erfolge. Die Sensibilisierungsveranstaltung vom Dezember 2006, durch welche Kaderleute aus Polizei und Migrationsbehörden erreicht wurden, war über den Erwartungen gut besucht, ebenso der Lehrgang am SPI. Aufgrund der grossen Nachfrage wurde letzterer 2007 zwei Male durchgeführt. Weitere Wiederholungen, darunter die Durchführung des Lehrganges auf Französisch, sowie die Entwicklung von Aufbaukursen sind für die nächsten Jahre geplant.

Module zur Bekämpfung des Menschenhandels wurden auch von anderen Ausbildungsträgern angeboten, darunter ein Fachkurs „Gewalt im Migrationskontext“ der Fachhochschule Nordwestschweiz in Zusammenarbeit mit dem FIZ sowie ein Modul „Menschenhandel“ im Rahmen des Master-Studiengangs am Kompetenzzentrum Forensik und Wirtschaftskriminalität der HSW Luzern. Die Geschäftsstelle und andere KSMM-Mitglieder stellten teilweise Referenten für diese Veranstaltungen.

2.3.3 Ausbau/Finanzierung der spezialisierten Opferhilfe

Aufgrund der bereits im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel angesprochenen Thematik sowie eines konkreten Projektvorschlages des Fraueninformationszentrums FIZ beauftragte das Steuerungsorgan der KSMM die Geschäftsstelle, zusammen mit den interessierten Stellen die Möglichkeiten der öffentlichen Unterstützung eines spezialisierten Beratungsangebotes für Opfer des Menschenhandels zu prüfen. Die Abklärungen ergaben, dass weder im bisherigen noch im revidierten Opferhilfegesetz eine gesetzliche Grundlage besteht, wonach der Bund Beiträge an die Betriebskosten von Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel leisten kann. Als Optionen verbleiben regionale Konkordate oder aber bilaterale Abkommen zwischen der entsprechenden Beratungsstelle und den Kantonen.

Die Sozialdirektorenkonferenz (SODK), das Eidgenössische Gleichstellungsbüro und das Bundesamt für Polizei haben gemeinsam beim Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel eine externe Studie „Situation und Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz“ finanziert, die den Bedarf einer spezialisierten Beratung von Opfern des Menschenhandels und mögliche Modelle zu dessen Realisierung untersucht.⁸ Im Kurzbericht zur Studie stellen die projektbegleitenden Vertreterinnen und Vertreter der Auftraggeber fest, dass Schutz, Beratung und Unterstützung der Opfer von Menschenhandel in gewissen Phasen spezialisierte Kenntnisse und Kompetenzen voraussetzen, welche nicht von polyvalenten Beratungsstellen erbracht werden können. Sie empfehlen deshalb den Kantonen, für die Fallkoordination im Bereich der Unterstützung der Opfer zuständige Stellen zu bezeichnen und für komplexe kantonsübergreifende Fälle sowie Informations- und Schulungsaufgaben einzelne Stellen interkantonal zu führen oder diese Aufgaben zu delegieren. Ausserdem sollte jeder Kanton die Zuständigkeiten für die Finanzierung des Aufenthaltes von Opfern des Menschenhandels (insbesondere zwischen Opferhilfe und Sozialhilfe) klären.⁹

⁸ Joëlle Moret, Denise Efionay-Mäder, Fabienne Stants: *Traite des personnes en Suisse: quelles réalités, quelle protection pour les victimes?*, Études du SFM 52, Neuchâtel 2007. Erhältlich auf der Website des SFM: <http://www.migration-population.ch/>.

⁹ *Situation und Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz: Kurzbericht zur Studie des SFM im Auftrag von SVK-OHG/SODK, FGG/EBG und KSMM/fedpol*, S. 11. http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/Dokumente/pdf/Bericht_MH_Mai_2007_def.pdf

In der Zwischenzeit haben namentlich die Kantone Luzern, Solothurn, Bern, St. Gallen und Zürich im Rahmen ihrer Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel Vereinbarungen mit dem FIZ zur Abgeltung spezialisierter Beratungsleistungen abgeschlossen. In weiteren Kantonen finden entsprechende Gespräche statt. Die Schweizerische Verbindungskonferenz der OHG-Stellen (SVK-OHG) ist dabei, Empfehlungen und Vergütungsansätze für diese Form der Zusammenarbeit zu erarbeiten.

2.3.4 Bekämpfung des Menschenhandels mit Minderjährigen

Kinder sind in der Schweiz zwar nicht die grösste, jedoch die verletzlichste Gruppe unter den Opfern von Menschenhandel. Gemäss der Definition des UNO-Zusatzprotokolls gegen den Menschenhandel gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keine Zwangsmittel angewendet wurden. Das Steuerungsorgan KSMM bestimmte anlässlich der Evaluation im April 2005, dass bei allen Massnahmen die besondere Situation und die spezifischen Bedürfnisse von minderjährigen Opfern des Menschenhandels zu bedenken und berücksichtigen seien. Dem wird bei den rechtlichen Grundlagen insofern Rechnung getragen, als im neuen Strafartikel 182 StGB der Handel mit Kindern als qualifizierter Tatbestand mit einer erhöhten Mindeststrafe von einem Jahr Freiheitsentzug belegt wurde.

Zwecks Prüfung und Entwicklung von Massnahmen zur besseren Verhütung und Bekämpfung von Kinderhandel und Kinderschmuggel im Vollzug setzte das Steuerungsorgan im November 2005 eine Arbeitsgruppe unter Leitung der Politischen Abteilung IV (PA IV) des EDA ein. In der Gruppe sind betroffene Behörden aus Bund und Kantonen vertreten. NGOs werden punktuell beigezogen. Die Gruppe fokussierte ihre Arbeit bislang auf die Prävention von Kinderhandel und –schmuggel im Bereich der Visa-Politik und der Visa-Vergabe in den Auslandsvertretungen. Sie wird sich in Zukunft auch mit Fragen des Opferschutzes befassen (siehe Kapitel 2.4.6).

Bei den übrigen Massnahmen wurden die erhöhten Schutzbedürfnisse von Kindern im Sinne einer Querschnittsaufgabe berücksichtigt. Namentlich enthält der Leitfaden „Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel“ hierzu einen eigenen Abschnitt und in Anhang 9 ein dazu gehörendes Informationsblatt. Im Bereich der spezialisierten Ausbildung findet auf Initiative der NGO ECPAT Schweiz am 23. November 2007 eine „Train the Trainer“-Schulung für Behörden und NGOs zum Thema Kinderhandel statt. Die KSMM-Geschäftsstelle sowie andere Mitgliederorganisationen sind an dieser Veranstaltung als Referenten beteiligt. In der Arbeitsgruppe Ausbildung der KSMM ist angedacht worden, ein Modul aus dieser Ausbildung in einen geplanten Aufbaukurs am Schweizerischen Polizei-Institut einzubauen. Zur Unterstützung dieser Massnahmen finanzierten die PA IV und das BFM die deutsche Übersetzung des IOM-Handbuchs für Strafverfolgungsbehörden betr. geeigneter Vorgehensweisen bei der Bekämpfung von Kinderhandel.¹⁰

Zur Thematik des Kinderhandels siehe auch Kapitel 2.4.6.

2.3.5 Verbesserung der Statistiken

Bei der Planung und Umsetzung von Massnahmen gegen den Menschenhandel sind gesicherte Informationen über die Ausmasse und die Entwicklung des Phänomens wichtig. Auf operationeller Ebene sind auf quantitative und qualitative Erkenntnisse basierende Lagebilder ebenfalls zentral. In vielen Bereichen fehlen in der Schweiz jedoch diese Daten oder sie

¹⁰ Das Handbuch kann bei IOM Bern bezogen werden.

sind lückenhaft. Im Hellfeld des Phänomens, dort wo die Behörden mit Fällen von Menschenhandel in Kontakt kommen, werden teilweise die entsprechenden Daten nicht oder nur teilweise erfasst, oder es gibt keine nationale Statistik, weil die Daten aufgrund des föderalen Aufbaus der Schweiz nach unterschiedlichen Kriterien erhoben werden.

Die KSMM-Geschäftsstelle hat sich deshalb seit Beginn bei ihren Mitgliedern und anderen betroffenen Stellen für die Verbesserung und Vereinheitlichung der Erhebungsmethoden und Auswertung statistischer Daten zu den verschiedenen Aspekten des Menschenhandels und seiner Bekämpfung eingesetzt. Der Fortschritt und die Situation in den verschiedenen betroffenen Bereichen stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 3: Übersicht über die bestehenden Statistiken zu Menschenhandel

Statistik	Stand/Probleme	Fortschritt
<i>Bereich Strafverfolgung</i>		
Kriminalpolizeistatistik PKS (Anzeigen und Ermittlungsverfahren)	MH wurde bisher gar nicht erhoben. Die aktuelle PKS ist auch sonst mit methodischen Mängeln behaftet.	Bund und KKJPD einigten sich Anfang 2006 auf das Konzept für eine revidierte PKS. Voraussichtliche erstmalige Publikation: 2010. MH als Straftat sowie das Profil von Opfern und mutmasslichen Tätern werden neu erfasst.
Strafurteilstatistik	Wird jährlich vom Bundesamt für Statistik erstellt. MH ist erfasst (Urteile nach Kt., Strafmasse etc).	Kein Handlungsbedarf.
<i>Bereich Migration</i>		
Statistik über Gewährung der Bedenkzeit sowie Regelung des Aufenthaltes von Opfern des MH	Entsprechende Kategorien wurden 2005 in das Zentrale Ausländerregister eingeführt, werden aber von den Kantonen nicht konsequent genutzt.	Erfassung und Auswertung sollten im neuen System ZEMIS ab 2008 sicherstellt sein.
Rückkehrhilfe an Opfer des MH	Im IOM-Pilotprojekt werden die Opferprofile erfasst.	Im Rahmen des Projektes basierend auf das AuG ist ab 2008 eine Erfassung und Auswertung der Opferprofile vorgesehen.

Bereich Opferhilfe		
OHG-Statistik	Aktuelle Erhebungsmaske erfasst MH zusammen mit Prostitution. Angaben zum Opferprofil (Nationalität, Alter) werden nur teilweise erhoben.	Bei der SVK-OHG wurde beantragt, in der Maske MH und Prostitution voneinander zu trennen und die neuen Formen von MH ebenfalls zu erfassen.
Beratungsstatistik des FIZ	Die Statistik erfasst das Profil der begleiteten Opfer gut. Sie erfasst jedoch nur die vom FIZ betreuten Fälle.	Das FIZ hat in den letzten Jahren seine Statistiken laufend verfeinert.

MH = Menschenhandel

Trotz der allgemein festgestellten grundsätzlichen Bereitschaft, das Anliegen einer Verbesserung des statistischen Materials im Bereich des Menschenhandels zu berücksichtigen, stiessen die Bemühungen der KSMM an Grenzen. Diese sind darin begründet, dass die Erhebung der Daten betr. Menschenhandel im Rahmen allgemeiner Erfassungssysteme erfolgt und diese aus anderen Gründen derzeit Reformen unterzogen werden. Diese Reformen nehmen wegen der vielen beteiligten Stellen (Bund, Kantone) oder sich in Revision befindlicher gesetzlicher Grundlagen viel Zeit in Anspruch. Namentlich in den Bereichen Polizeikriminalstatistik, Migration und OHG-Statistik wird eine nachhaltige Verbesserung der statistischen Datenlage deshalb erst in einigen Jahren eintreten.

Die in Kapitel 2.3.3 erwähnte Studie des Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) prüfte unter anderem mögliche Methodologien zur Erhebung des Ausmasses des Menschenhandels in der Schweiz. Die Studie empfiehlt einen pragmatischen Ansatz, bestehend aus der systematischen Zusammenführung der bestehenden relevanten Statistiken, ergänzt durch die qualitative Analyse von Polizei- und Justizakten. Auf dieser Basis könnten Lagebilder erstellt werden (s. dazu auch Kapitel 3).

2.4 Prioritäre Massnahmen einzelner Stellen

2.4.1 Entwicklung und Ausbau der kantonalen Kooperationsmechanismen

Für den Fortschritt bei dieser Massnahme wird auf Kapitel 2.3.1 verwiesen.

2.4.2 Verstärkung der Polizeikontrollen und der interkantonalen Zusammenarbeit

Der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“ hatte die Notwendigkeit verstärkter Kontrollen der betroffenen Gewerbe durch die Kantone unterstrichen. Diese Empfehlung wurde durch das Steuerungsorgan mehrmals bestätigt. Der Vorsitzende des Steuerungsorgans KSMM trug diese Empfehlung an der Jahrestagung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) im April 2005 vor.

Namentlich in den Kantonen, wo Runde Tische und Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel bestehen, hat die Bekämpfung des Menschenhandels in den letzten Jahren an Stellenwert gewonnen und ist teilweise zu einem Schwerpunkt der Strafverfolgung geworden. In diesen Kantonen setzte ein Paradigmenwechsel ein: Polizeikontrollen im Rotlichtmilieu

erfolgen nicht mehr nur, um illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer zu fassen und auszuweisen, sondern vermehrt mit dem Ziel, jene zu verfolgen, welche den Handel mit Frauen organisieren und von der illegalen Prostitution profitieren. Die Ressourcensituation setzt einer Ausweitung der Polizeikontrollen Grenzen. Im Zuge der Runden Tische bewilligten jedoch in einzelnen Kantonen und namentlich in der Stadt Bern die politischen Behörden eine gezielte Aufstockung der entsprechenden Kräfte.

Ebenfalls sehr wichtig bei der Aufklärung von Delikten im Bereich des Menschenhandels ist die interkantonale Polizeizusammenarbeit. Auf Initiative einzelner Stellen wurde deshalb der KKPKS seitens der KSMM der Vorschlag unterbreitet, eine interkantonale Polizei-Arbeitsgruppe „Menschenhandel / Menschenschmuggel“ einzurichten. Nach entsprechender Beschlussfassung durch die Gremien der KKPKS nahm diese Arbeitsgruppe im Sommer 2007 ihre Tätigkeit auf. Sie tagt ein- bis zweimal jährlich mit dem Ziel, gesamtschweizerisch gültige Ermittlungsansätze zu erarbeiten, auf der operativen Ebene die Vernetzung zwischen den Korps zu fördern und den Austausch fachspezifischer Kenntnisse zu vertiefen. Ergänzt und unterstützt wird diese Arbeit durch die Fachausbildungen am SPI (s. dazu Kap. 2.3.2).

Die Kantonspolizeien werden in ihren Ermittlungen durch ein spezialisiertes Kommissariat der Bundeskriminalpolizei, Abteilung Koordination, unterstützt. Die entsprechende Einheit besteht als Teil des Kommissariates „Pädophilie, Menschenhandel, Menschenschmuggel“ seit 2004. Im Jahr 2007 wurde die Pädophilie abgetrennt und das Kommissariat „Menschenhandel/Menschenschmuggel“ (MM) personell aufgestockt (Bestand per Anfang 2008: 640 Stellenprozent). Hauptaufgabe des Kommissariates ist die operationelle Unterstützung der kantonalen und ausländischen Strafverfolgungsbehörden bei Ermittlungen mit interkantonalem und internationalem Bezug. Die Einheit arbeitet in den fraglichen Deliktategorien eng mit Interpol und Europol zusammen und nimmt an deren Fachtagungen teil. Sie steht zudem in engem Kontakt mit dem internationalen Polizeiattaché-Netz der Bundeskriminalpolizei. Im Jahr 2006 bearbeitete das Kommissariat 647 Meldungen bzw. Geschäftseingänge mit Bezug zu Menschenhandel und unterstützte 13 Koordinationsverfahren in diesem Deliktbereich. Im Vergleich zum Vorjahr verzeichnete das Kommissariat eine signifikante Zunahme von gegen 100 Geschäftseingängen im Bereich Menschenhandel und gegen 200 im Bereich Menschenschmuggel. Als wesentliche Gründe dafür können das gewachsene Bewusstsein für die Problematik, die steigenden Koordinations- und Ermittlungsaktivitäten sowie die eingespielten Kooperationsmechanismen zwischen Strafverfolgung und Opferschutz genannt werden.

2.4.3 Information und Prävention in den Herkunftsländern

Die Empfehlung des Berichtes der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“, im Rahmen der aussenwirksamen Aktivitäten der Schweiz verstärkt über die Gefahren und die Zusammenhänge von Migration und Menschenhandel zu informieren, wurde vom Steuerungsorgan mehrmals bestätigt. Für die Umsetzung der Massnahmen in diesem Bereich ist das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zuständig.

Die Schweiz verurteilt international den Menschenhandel als gravierenden Verstoss gegen die Menschenrechte. Das EDA hat sich im Rahmen seiner 2003 zu diesem Thema verabschiedeten Leitlinien¹¹ zum Ziel gesetzt, auf internationaler Ebene einen signifikanten, sicht- und nachweisbaren Beitrag zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner

¹¹ Leitlinien für aussenwirksame Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer, Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), 2003

Opfer zu leisten. Seitdem unterstützen die Politische Abteilung IV sowie die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des EDA Projekte mit einem direkten Bezug zu Menschenhandel in den Herkunftsländern sowie Vorhaben von internationalen Organisationen im Umfang eines Gesamtbetrages von 2-3 Millionen SFr. jährlich. Anhand folgender Beispiele lässt sich dieses Engagement illustrieren:

- **Prävention und Opferschutz in der Russischen Föderation:** Die DEZA unterstützt verschiedene Projekte, darunter ein Training zur Prävention von Menschenhandel für die Visasektion der Schweizer Botschaft, ein Rehabilitationszentrum von IOM in Moskau für Opfer, welche nach Russland zurückkehren, sowie eine aus der Schweiz wie aus Russland kostenlos anwählbare Helpline für russischsprachige Hilfe- oder Ratsuchende.
- **Unterstützung eines Projektes gegen Menschenhandel des UN Office on Drugs and Crime (UNODC) in Brasilien:** Das Projekt beinhaltet die Entwicklung einer landesweiten Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels und Menschenschmuggels in Brasilien sowie zur besseren Betreuung und Reintegration der Opfer (2007).
- **Präventions- und Reintegrationsprojekte für Frauen und Opfer von Menschenhandel in der Dominikanischen Republik:** Die Schweiz unterstützt die auf die Bekämpfung von Menschenhandel spezialisierte Nichtregierungsorganisation „Centro de Orientacion y Investigación Integral (COIN)“ (2005/2006)
- **Unterstützung des nationalen Koordinationsbüros gegen Menschenhandel in Nigeria:** Sensibilisierung der Autoritäten, Unterstützung bei der Ausarbeitung eines Nationalen Aktionsplanes gegen Menschenhandel und Finanzierung von zwei Workshops (2006).

Bezüglich der Präventionsmassnahmen in den Auslandsvertretungen betreffend Cabaret-Tänzerinnen wird auf Kapitel 2.4.5 verwiesen.

2.4.4 Rückkehr- und Reintegrationshilfe für Opfer

Der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“ hatte empfohlen, Opfern von Menschenhandel, die in ihr Herkunftsland zurückkehren, bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer wirtschaftlichen Existenzgründung zu unterstützen. Diese Empfehlung wurde durch das Steuerungsorgan mehrmals bestätigt.

Seit Januar 2005 bietet das *Schweizer Büro der Internationalen Organisation für Migration (IOM)* in Bern kantonalen Behörden und privaten wie öffentlichen Fachberatungsstellen eine auf die Bedürfnisse der Opfer des Menschenhandels zugeschnittene fachliche Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr in ihr Heimatland sowie die Vermittlung in Rehabilitations- und Reintegrationsprogramme vor Ort an. Im Rahmen dieses Projektes wurden seit 2005 für 55 Personen individuelle Rückkehr- und Reintegrationsabklärungen in den Rückkehrländern gemacht. Insgesamt sind davon 27 Personen in ihre Heimatländer zurückgereist. Der Bund konnte jedoch aufgrund mangelnder gesetzlicher Grundlagen bisher bei Personen ausserhalb des Asylbereiches keine finanziellen Beiträge an diese Massnahmen leisten.

Diese Situation wird sich mit dem neuen Ausländergesetz ändern. Basierend auf Artikel 60 AuG können Leistungen der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe an bestimmte Personenkategorien im Ausländerbereich, namentlich auch Opfer von Menschenhandel, ausgerichtet werden. Die begünstigten Personengruppen erhalten Zugang zum Rückkehrhilfeangebot für Personen im Asylbereich. Das Angebot wird demnach eine individuelle Rückkehrhilfe (finanzielle und materielle Hilfe) sowie medizinische Rückkehrhilfe umfassen. Das Bundesamt für Migration erarbeitet zur Zeit ein Konzept für ein auf zwei Jahre befristetes Pilot-

projekt, um erste Erfahrungen zu sammeln. Im Rahmen des Pilotprojekts soll die selbstständige und pflichtgemässe Rückkehr von betroffenen Personen in ihre Herkunftsländer unterstützt und ihre Reintegration ermöglicht werden, um einem erneuten Menschenhandel (Re-Trafficking) entgegen zu wirken. Der Start des Pilotprojekts ist für das erste Halbjahr 2008 vorgesehen. Nach der Auswertung der gemachten Erfahrungen und allfälligen Anpassungen wird das Rückkehrhilfeangebot für diese spezifische Zielgruppe in ein unbefristetes Angebot überführt werden.

2.4.5 Verbesserter Schutz von Cabaret-Tänzerinnen

Cabaret-Tänzerinnen sind eine von Ausbeutung besonders gefährdete Berufsgruppe. Im November 2004 erteilte das Steuerungsorgan deshalb einer Arbeitsgruppe unter Leitung einer Fachperson der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) das Mandat, auf der Basis der geltenden rechtlichen Grundlagen Empfehlungen zum verbesserten Schutz von Cabaret-Tänzerinnen vor Zwangsprostitution und Menschenhandel in den Bereichen Information der Tänzerinnen, vertragliche Bedingungen sowie Kontrollpraktiken und Sanktionssysteme zu erarbeiten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe wurden einerseits vom EDA im Frühjahr 2005 die Auslandsvertretungen angewiesen, Frauen, die zum ersten Mal als Cabaret-Tänzerinnen in die Schweiz reisen, persönlich auf der Vertretung erscheinen zu lassen und sie in einem Gespräch über ihre Rechte und Pflichten sowie die Unterstützungsmöglichkeiten im Falle von Problemen zu informieren. Ihnen wird dabei eine Informationsbroschüre mit Adressen von Hilfsorganisationen abgegeben. Es ist vorgesehen, dass im Rahmen dieses Gesprächs den Tänzerinnen in Zukunft auch Arbeitsverträge in ihrer Muttersprache ausgehändigt werden. Andererseits wurde in der Weisung des BFM vom 2. Februar 2006¹² neu die Auflage aufgenommen, dass Lohnauszahlungen an Tänzerinnen verbindlich über ein Bankkonto zu erfolgen haben und dass im Arbeitsvertrag die Krankenkasse anzugeben ist. Dadurch sollen Missbräuchen in diesem Bereich vorgebeugt und allfälligen Übertretungen effizienter nachgegangen werden können.

Die KSMM befasste sich ein weiteres Mal 2006/2007 mit der Thematik. Mitunter ausgelöst durch eine Studie des SFM über die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen¹³ sowie die daraus abgeleiteten Forderungen des FIZ¹⁴ beauftragte das Steuerungsorgan die vom Bundesamt für Migration präsierte Steuerungsgruppe „Cabaret-Tänzerinnen“ Vorschläge zu einer besseren Überprüfung der Vermittlungsagenturen sowie zu einer Verbesserung der Rechte der Tänzerinnen, der Kontrollen und ggf. Sanktionierung der Cabarets und des direkten Schutzes der Tänzerinnen zu prüfen. Die Abklärungen der Gruppe ergaben, dass auf der Basis der bestehenden gesetzlichen Grundlagen (Ausländerrecht und Arbeitsvermittlungsgesetz) im Bereich der Vermittlungsagenturen und der Rechte der Tänzerinnen keine grundsätzlichen Veränderungen umgesetzt werden können. Gleichzeitig wird festgestellt, dass bisher nur wenige Fälle bekannt geworden sind, wo Cabaret-Tänzerinnen Opfer von Menschenhandel wurden. Vor diesem Hintergrund konzentriert die

¹² http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen.Par.0014.File.dat/taenz_0601_d.pdf

¹³ Dahinden, Janine und Stants, Fabienne: Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz, SFM-Studien 48, Neuchâtel 2006.

¹⁴ Spindler, Charlotte und Schertenleib, Marianne: Champagner, Plüschi und prekäre Arbeit, FIZ 2006.

Steuerungsgruppe ihre Massnahmen wiederum auf den Vollzug, namentlich auf eine bessere Information der Tänzerinnen und auf die Verstärkung der Kontrollen.

In den Ausführungsbestimmungen zum neuen AuG wird das Tänzerinnen-Statut beibehalten. Für die Einreise werden neu mindestens vier Arbeitsverträge statt wie bisher drei sowie der Nachweis einer bedarfsgerechten Wohnung verlangt.¹⁵

2.4.6 Eigenständiger Bericht „Kinderhandel“

Der Menschenhandel mit minderjährigen Personen ist zweifelsohne die schlimmste und abscheulichste Form dieses Verbrechens. Unsicherheiten und unterschiedliche Einschätzungen bestehen jedoch hinsichtlich der Erscheinungsformen und des Umfangs dieses Phänomens in der Schweiz. Das Steuerungsorgan äusserte im April 2005 die Wünschbarkeit eines Berichtes, der diese Problematik analysiert und den spezifischen Handlungsbedarf identifiziert. Wegen mangelnden Ressourcen und anderen aktuellen Prioritäten sah sich jedoch keine der in der KSMM vertretenen Behörden in der Lage, innert nützlicher Frist einen solchen Bericht zu erstellen oder extern in Auftrag zu geben. Auf Verlangen einzelner Parlamentarierinnen und NGOs kam es jedoch unter der Schirmherrschaft des EDA zu einer Reihe von Sitzungen zwischen Behörden und Nichtregierungsorganisationen, an denen die Problematik erörtert wurde. Aus diesen ging einerseits die Initiative hervor, im Rahmen der KSMM eine Arbeitsgruppe Kinderhandel einzurichten (s. Kapitel 2.3.4). Andererseits übernahm UNICEF Schweiz die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit einer Reihe anderer Organisationen¹⁶ zum Thema eine Studie mit Handlungsempfehlungen zu verfassen. Diese Studie wurde am 18. Oktober 2007 veröffentlicht.¹⁷

Die Studie von UNICEF Schweiz kommt zum Ergebnis, dass der Kinderhandel in der Schweiz auf Einzelfälle beschränkt sei.¹⁸ Das Hauptproblem liege bei den vulnerablen Gruppen von Kindern, die potenziell von Kinderhandel und anderen Missbräuchen gefährdet sind. Dazu gehörten untergetauchte minderjährige Asylbewerber, unter bestimmten Umständen zur internationalen Adoption freigegebene Kinder sowie kommerziell sexuell ausgebeutete Minderjährige.¹⁹

Als Handlungsempfehlungen formuliert die Studie, dass die Schweiz einen nationalen Aktionsplan für Kinderrechte verabschieden sollte, der unter anderem den Bereich des Kinderhandels abdeckt, und dass die Schweiz der Konvention des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels beitrete. Die Studie enthält weitere Empfehlungen namentlich in den Bereichen Datenerhebung, Opferidentifizierung, Strafbefreiung und Aufenthalt für minderjährige Opfer sowie die Anerkennung der illegalen kommerziellen Adoptionsvermittlung als Kinderhandel. Die Umsetzbarkeit dieser Empfehlungen wird von der KSMM-Arbeitsgruppe Kinderhandel geprüft werden.

¹⁵ Art. 34 VZAE.

¹⁶ Die Studie wird mitgetragen von: Fraueninformationszentrum FIZ, Fachstelle ECPAT Switzerland von Kinderschutz Schweiz, Humanrights.ch/MERS, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes, Stiftung Terre des Hommes, terre des hommes Schweiz und pro juventute.

¹⁷ Schweizerisches Komitee für UNICEF: Kinderhandel und die Schweiz, Zürich 2007.

¹⁸ Diese Einzelfälle betreffen den Bereich der Prostitution von Adoleszenten, die Ausbeutung von minderjährigem Haushaltspersonal sowie die Benutzung von Kindern für Straftaten.

¹⁹ Ebda. S. 4f.

2.5 Weitere Massnahmen

2.5.1 Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Schweiz

Der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“ hatte empfohlen, zur Bekämpfung des Frauenhandels eine Informations- und Sensibilisierungskampagne durchzuführen, die sich an die potentiellen Kunden (Freier) in der Schweiz richtet. Aufgrund mangelnder Ressourcen und eines interessierten Trägers musste dieses Projekt in der KSMM 2005 zunächst zurückgestellt werden. In der Zwischenzeit ist aus Anlass der Fussball-Europameisterschaft 2008 in der Schweiz durch 25 im Verein „Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel“ zusammengeschlossenen Organisationen der Zivilgesellschaft das Projekt einer entsprechenden Kampagne lanciert worden.²⁰ Dieses Projekt wird - gestützt auf einer von der KSMM-Geschäftsstelle durchgeführten Auswertung analoger Kampagnen während der Fussball-Weltmeisterschaft in Deutschland 2006²¹ - seitens des Bundes mit einer Anschubfinanzierung von 100'000.- SFr. unterstützt.²²

Als weiteres von der Zivilgesellschaft lanciertes Projekt ist die Wanderausstellung «Ohne Glanz und Glamour – Frauenhandel und Zwangsprostitution» zu nennen, die von den drei Baselbieter Landeskirchen in Zusammenarbeit mit dem FIZ entwickelt wurde. Die Ausstellung wurde erstmals im September 2006 in Liestal (BL) gezeigt und zieht seitdem durch verschiedene Kantone der Schweiz²³. Die Ausstellung beleuchtet die Hintergründe und die Motive der Beteiligten – der Frauen, der Händler und der Kunden. Mit ihr soll die Öffentlichkeit für die Problematik des Frauenhandels sensibilisiert und eine gesellschaftliche Diskussion in Gang gebracht werden.²⁴ Die KSMM-Geschäftsstelle beteiligte sich aktiv an der Eröffnungsveranstaltung in Liestal sowie an einzelnen anderen begleitenden Veranstaltungen.

Als weitere Sensibilisierungsmassnahme in der Schweiz finanzierte die PA IV des EDA die deutsche und italienische Übersetzung des vom Europarat entwickelten Unterrichtsmittels „Du bist keine Ware“.²⁵ Das Lehrmittel wird in verschiedenen Schulen eingesetzt.

2.5.2 Hotline für Opfer des Menschenhandels

Die im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“ im Rahmen der Zugangserleichterung zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen empfohlene gesamtschweizerische Hotline für Opfer von Menschenhandel musste 2005 aufgrund mangelnder Ressourcen zurückgestellt werden. Die SVK-OHG hatte 2002 die Einrichtung einer Hotline ohne spezialisierte zentrale Beratungsstelle im Hintergrund abgelehnt.

In der Zwischenzeit ist im Rahmen des bereits unter 2.4.3 erwähnten Projektes der DEZA in Russland eine Hotline für russischsprachige Opfer von Menschenhandel in der Schweiz realisiert worden. Die Gratis-Hotline verbindet zum Call-Center der NGO „Angels Coalition“ in Moskau, welche bezüglich der Hilfs- und Beratungsangebote in der Schweiz geschult wurde

²⁰ Informationen zum Verein und zur Kampagne: <http://www.frauenhandeleuro08.ch/home/>.

²¹ <http://www.fedpol.admin.ch/> -> Themen -> Kriminalität -> Menschenhandel -> Dokumentation -> Berichte

²² http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/news/news_detail.12520.html

²³ 2006: BL und AG; 2007: SH, BS, SZ, ZH, SO, LU, GL, TG, SG

²⁴ Informationen über die Wanderausstellung sowie deren Stationen unter: <http://www.kirchenbl.ch/>

²⁵ www.coe.int/trafficking. Das Unterrichtsmittel kann auch beim EDA (PA IV) bezogen werden.

und darüber russischsprachigen Opfern von Menschenhandel in deren Muttersprache Auskunft gibt.²⁶ Das Projekt stellt keine nationale Hotline im Sinne des Berichtes der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“ dar, bietet jedoch einer spezifischen Gruppe von Opfern eine telefonische Anlaufstelle an.

3 Statistiken

Schätzungen über die Anzahl Opfer des Menschenhandels in der Schweiz sind schwierig, weil sich das Phänomen im kriminellen Milieu abspielt. Die einzige verfügbare Zahl stammt vom Bundesamt für Polizei aus dem Jahr 2002. Ausgehend einerseits von internationalen Schätzungen, andererseits von einer kantonalen Umfrage über die Anzahl der sich illegal prostituierenden Ausländerinnen und Ausländer schätzte das Bundesamt für Polizei die Risikogruppe von Opfern des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung auf 1'500 bis 3'000 Personen. Diese Schätzung befriedigt jedoch nicht, weil sie einerseits methodologisch auf einer unsicheren Basis steht und andererseits nur die sexuelle Ausbeutung betrifft.

In diesem Bericht wird auf neue Schätzungen verzichtet. Stattdessen werden im Sinne eines ersten Schrittes hin zu einem fundierten Lagebild die vorhandenen statistischen Daten über das Hellfeld des Phänomens zusammen getragen. Sie betreffen die Strafverfolgung, ausländerrechtliche Aspekte (Gewährung des Aufenthaltes) und die Opferberatung. Bei letzterer wurden sowohl die OHG-Statistiken der Behörden wie solche anderer Organisationen, namentlich des FIZ und der IOM, berücksichtigt.

3.1 Strafurteilstatistik

Anzahl rechtskräftige Verurteilungen nach Art. 196 StGB (Menschenhandel)

	2002	2003	2004	2005	2006*	Total Kanton
AG		1		1		2
BE		1		1	1	3
BL			1	1		2
TI	1	4	1	9	3	18
VD	1				1	2
ZH		1				1
Total Jahr	2	7	2	12	5	

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik, Stand 11.10.2007.

* Provisorische Zahlen. Bei verschiedenen ergangenen Urteilen, u.a. im Kanton ZH, steht der letztinstanzliche Gerichtsentscheid noch aus.

²⁶ Die Nr. lautet 00 800 455-05-555. Weitere Informationen zur russischsprachigen Hotline unter www.angelcoalition.org.

Anzahl rechtskräftige Verurteilungen nach Art. 195 StGB (Förderung der Prostitution)

	2002	2003	2004	2005	2006*	Total Kanton
AG	1		2	1		4
BE	2	1	2	1	1	7
BS	1					1
FR			1	1		2
GE	1			1		2
GL			1	1	1	3
LU		1			2	3
NE	2				2	4
SG			1	1		2
SO				1		1
TG				2		2
TI	1				3	4
VD	2	3	2	3	1	11
VS			1		1	2
ZG				1		1
ZH	1	1	2	2	3	9
Total Jahr	11	6	12	15	14	

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik, Stand 11.10.2007

* Provisorische Zahlen. Bei verschiedenen ergangenen Urteilen, u.a. im Kanton ZH, steht der letztinstanzliche Gerichtsentscheid noch aus.

3.2 Opferhilfestatistik

Beratungsfälle der anerkannten Opferhilfestellen für Delikte nach Artikeln 195 und 196 StGB (nur zusammen erhoben*)

	2002	2003	2004	2005	2006	Total Kanton
AG		1	1	1	2	5
BE	11	8	6	4	10	39
BS	5	6	7	9	5	32
FR	3			1		4
GE	2	3	5	3	8	21
GR	2	3	2	2	2	11
LU	1	2	3	4	4	14
NE	2			1	10	13
SG	1	2	3		5	11
SH		2				2
SO			3	1	2	6
SZ			1			1
TG	2	5	4	3	3	17
TI	11	5	15	11	5	47
VD		3	6	1	1	11
ZH	26	24	28	22	23	123
Total Jahr	66	64	84	63	80	
Davon < 18 J.	3	9	14	13	13	

Quelle: Bundesamt für Statistik, Opferhilfestatistik, Stand 22.10.2007

* In der OHG-Statistik wurden bisher Menschenhandels-Delikte zusammen mit jenen betreffend die Prostitution erhoben. Es muss davon ausgegangen werden, dass nicht alle Opfer von Förderung der Prostitution einen Migrationshintergrund haben.

3.3 Regelung des Aufenthaltes von Opfern des Menschenhandels

Gewährte Aufenthaltsmöglichkeiten an Opfer von Menschenhandel gem. BFM-Rundschreiben v. 25.8.2004

	Erteilte Bedenkzeiten (schriftl. Bestätigung)		Erteilte Kurzaufenthaltsbewilligungen für die Dauer des Gerichtsverfahrens		Erteilte Härtefallbe- willigungen nach Abschluss des Ge- richtsverfahrens		Total 05/06
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	
AG		1		1			2
BE	17	6	8	2	6	3	42
BS		1					1
GE		3	10		2		15
LU	1						1
SO		11					11
TI	5						5
VD	1						1
ZH	6	17					23
Total Rege- lungen	30	39	18	3	8	3	101

Quelle: Bundesamt für Migration, kantonale Umfrage

3.4 Statistiken des Fraueninformationszentrums FIZ

Vom FIZ beratene Opfer von Frauenhandel

2002	2003	2004	2005	2006
26	81	85	116	133

Quelle: Opferberatungsstatistik des FIZ

Profil der vom FIZ beratenen Opfer im Jahr 2006

Herkunftsregionen (2006)	Anzahl
Afrika	14
Asien	26
Lateinamerika und Karibik	48
Osteuropa	45
Total	133 (alle Opfer Frauen - ausser 1 Transvestit)

Quelle: Opferberatungsstatistik des FIZ

Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz

Aufenthaltsstatus (2006)	Anzahl
Ohne (illegaler Aufenthalt)	37
Duldung (Absehen von Wegweisungsmassnahmen)	33
B (Jahresaufenthalt)	27
L (Kurzaufenthalt)	15
N (Asylsuchende)	6
F (Vorläufige Aufnahme)	4
C (Niederlassungsbewilligung)	3
CH (Schweizer Pass)	2
Touristin	2
B EG/EFTA	1
Im Ausland	3
Total	133

Quelle: Opferberatungsstatistik des FIZ

Kantone, wo die Straftaten begangen wurden (2006)	Anzahl (Mehrfachnennungen möglich)
ZH	95 (davon 71 Stadt Zürich)
BE	14
SO	13
LU	5
BS	4
FR	4
GE	3
SH	3
SZ	3
AG	2
TI	2
VD	2
GR	1
NE	1
Im Ausland	3

Quelle: Opferberatungsstatistik des FIZ

Stellen, welche Opfer von Frauenhandel an das FIZ vermittelt haben (2006)	Anzahl
Polizei / Justiz	45
Personen aus dem Umfeld (Arb.kolleginnen, Nachbarn etc.)	27
Andere NGO / Beratungsstelle	25
Bekannte / Familie	18
Freier / Freund	8
Ämter / Behörde	4
Rechtsanwältinnen	3
Ärztin / Spital / Therapeutin	2
FIZ-Prospekt	1
Total	133

Quelle: Opferberatungsstatistik des FIZ

Formen der Ausbeutung (2006)	Anzahl (Mehrfachnennungen möglich)
Frauenhandel im Sexgewerbe	119
Frauenhandel im Cabaret-Bereich	14
Frauenhandel im Haushaltbereich	7
Andere Formen	10
Ehemalige Opfer	24

Quelle: Opferberatungsstatistik des FIZ

3.5 Statistik des IOM-Projektes Rückkehr-, Rehabilitations- und Reintegrationshilfe für Opfer von Menschenhandel in der Schweiz (Jan. 2005 - Sept. 2007)

Herkunftsländer der unterstützten Personen	Anzahl
Albanien	1
Brasilien	3
Bulgarien	3
Dominikanische Republik	2
Ghana	1
Indien	1
Indonesien	1
Kamerun	6
Kenia	1
Kolumbien	1
Litauen	1
Marokko	2
Mazedonien	4
Moldawien	2
Mongolei	1
Polen	1
Rumänien	4
Russland	2
Schweiz	1
Senegal	1
Slowenien	1
Slowakei	4
Sri Lanka	1
Südafrika	1
Thailand	3
Türkei	1
Ukraine	2
Ungarn	2
Zentralafrikanische Republik	1
Total	55

Ausbeutungsformen	2005	2006	01.-09.2007	Total
Sexarbeit	25	20	5	50
Hausangestellte	1	1	1	3
Unbekannt			1	1
Arbeitskraft			1	1
Total	26	21	8	55

Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz

Kantone	2005	2006	01.-09.2007	Total
AG		3	1	4
BL	1		1	2
BS	4	1	2	7
BE	4	1	1	6
FR	1			1
GE	3		2	5
NE		7		7
SG	2	3		5
TI	3	1		4
TG		1		1
VD	2			2
VS		1		1
ZH	5	3	1	9
Unbekannt	1			1
Total	26	21	8	55

Quelle: IOM Bern

4 Evaluation des Fortschritts

4.1 Tabellarische Übersicht des Fortschritts

A) Nationale und internationale rechtliche Grundlagen	
1. Ratifizierung UNO-Protokolle	✓
2. Europaratskonvention gegen Menschenhandel / ausserprozessualer Zeugenschutz	➔
3. Revision Strafartikel Menschenhandel (182 StGB neu)	✓
4. Regelung des Aufenthaltes für Opfer von Menschenhandel im AuG	✓
B) Prioritäre Massnahmen der Fachgruppe/Geschäftsstelle	
5. Unterstützung der kantonalen Kooperationsmechanismen	↗
6. Sensibilisierung und spezialisierte Ausbildung der Behörden	↗
7. Ausbau/Finanzierung der spezialisierten Opferhilfe	➔
8. Bekämpfung des Menschenhandels mit Minderjährigen	➔
9. Verbesserung der Statistiken	--
C) Prioritäre Massnahmen einzelner Stellen	
10. Entwicklung und Ausbau der kantonalen Kooperationsmechanismen	↗
11. Verstärkung der Polizeikontrollen und der interkantonalen Zusammenarbeit	↗
12. Information und Prävention in den Herkunftsländern	↗
13. Rückkehr- und Integrationshilfe für Opfer	➔
14. Verbesserter Schutz von Cabaret-Tänzerinnen	--
15. Eigenständiger Bericht „Kinderhandel“	➔
D) Weitere Massnahmen	
16. Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Schweiz	➔
17. Hotline für Opfer von Menschenhandel	--

Legende:

Die Massnahme wurde umgesetzt.	✓
Bei der Umsetzung der Massnahme wurden substantielle Fortschritte erzielt.	↗
Bei der Umsetzung der Massnahmen wurden mässige Fortschritte erzielt.	➔
In diesem Bereich blieb die Situation im Wesentlichen unverändert.	--

4.2 Beurteilung des Fortschritts

4.2.1 Fortschritt im Bereich Strafverfolgung

Bei der Strafverfolgung wurden in den letzten Jahren messbare Fortschritte erzielt. Wurden früher jährlich durchschnittlich drei Täter wegen Menschenhandel nach Art. 196 StGB verurteilt, so waren es 2005 12 und 2006 5, im Durchschnitt der beiden letzten Jahre also fast dreimal so viele wie Anfang des Jahrzehnts. Viele Strafverfahren dauern bis zur rechtskräftigen Verurteilung mehrere Jahre, sodass dieser in absoluten Zahlen noch bescheidene Fortschritt nicht verwundert. Zu berücksichtigen ist auch, dass eine steigende Zahl von Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution (Art.195 StGB), einem dem Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nahen Tatbestand, zu verzeichnen ist. Weiter wurden weit mehr Verfahren durch die Polizei angehoben, als dass Verurteilungen wegen Art. 196 und 195 StGB erfolgten. Auch solche Verfahren haben eine gewisse präventive Wirkung und zeigen das verstärkte Engagement der Kantone.

Bei den Erfolgen in der Strafverfolgung gibt es eine starke Korrelation zum Bestehen von Runden Tischen bzw. vergleichbaren Kooperationsmechanismen. Die meisten Verurteilungen wegen Menschenhandel finden in Kantonen statt, in denen es einen Runden Tisch oder vergleichbaren Mechanismus gibt. Dasselbe gilt für Strafverfahren wegen Menschenhandel, die zu Verurteilungen wegen anderer Straftatbestände führten. Wenn auch in unterschiedlicher Intensität gibt es ebenfalls eine Korrelation zwischen den Kantonen, die Aufenthaltstitel an Opfer von Menschenhandel gewährt haben, und jenen, in denen es Verurteilungen nach Art. 196 und 195 StGB gab. Die Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden, Opferberatungsstellen und Migrationsbehörden haben offenbar einen positiven Einfluss auf die Strafverfolgung gehabt.

Der entscheidende Faktor für den Erfolg der Strafverfolgung ist die Aussagebereitschaft der Opfer. Nach übereinstimmenden Angaben von Vertretern der Strafverfolgung und des Opferschutzes hat sich diese in den Kantonen, wo Kooperationsmechanismen bestehen und die ausländerrechtlichen Instrumente zum Schutz der Opfer angewendet wurden, merkbar erhöht, was der Strafverfolgung zugute gekommen ist. Relevant ist auch der weiter oben genannte Paradigmenwechsel bei Polizeikontrollen im Rotlichtmilieu. Diese verfolgen in den betreffenden Kantonen nicht mehr nur das Ziel, illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer aufzuspüren, sondern beabsichtigen explizit auch jene zu verfolgen, welche den Frauenhandel organisieren.

Es bleibt zu vermerken, dass sich die Erfolge in der Strafverfolgung auf einige Kantone beschränken. Auch blieb der Fokus der Strafverfolgung bisher auf das Rotlichtmilieu beschränkt. Die neuen Formen des Menschenhandels, namentlich zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, werden von den Strafverfolgungsbehörden bisher kaum bearbeitet. Dies ist mitunter auf den alten Strafartikel 196 StGB zurückzuführen, der nur den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung erfasste. Der neue Strafartikel 182, der am 1.12.06 in Kraft getreten ist, und über dessen Anwendung noch keine Erfahrungswerte vorliegen, wird die Möglichkeiten der Strafverfolgung erweitern, namentlich indem der Tatbestand breiter gefasst ist und der Handel mit nur einer Person und die Anwerbung einschliesst. Die Ausweitung der Strafbarkeit auf Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und zum Zweck der Organentnahme wird die Strafverfolgungsbehörden aber auch vor neue Herausforderungen stellen.

4.2.2 Fortschritt im Bereich Opferschutz

Als Fortschritt im Bereich des Opferschutzes ist zu bezeichnen, dass in den Jahren 2005 und 2006 insgesamt ca. 100 Opfer von Menschenhandel eine Aufenthaltsmöglichkeit für die Bedenkzeit und ggf. für die Dauer der polizeilichen Ermittlungen oder des Gerichtsverfahrens bekommen haben. Dies ermöglichte es in vielen Fällen erst, Massnahmen der sozialen und juristischen Unterstützung in der Schweiz oder eine betreute Rückkehr ins Heimatland einzuleiten. Die Beratungsstatistiken von FIZ Makasi zeigen, dass in den letzten Jahren eine steigende Zahl von Opfern des Menschenhandels Zugang zur spezialisierten Beratung dieses Projektes erhalten haben. 2006 waren dies 133 Opfer. Gegenüber 2002 bedeutet dies eine Zunahme der jährlich durch das FIZ betreuten Fälle um etwa das 5-fache. Im Gegensatz zu diesem starken Anstieg der Beratungszahlen von FIZ Makasi blieb die Anzahl Opfer, die via die anerkannten Opferhilfestellen Zugang zu Beratung und Unterstützung bekommen haben, stabil. Das spezialisierte niederschwellige Angebot von FIZ Makasi erreicht die Zielgruppe der Opfer von Menschenhandel offenbar besser als die polyvalenten staatlichen Opferhilfestellen.

Die Statistiken zeigen ebenfalls, dass die Instrumente zum Schutz der Opfer von Menschenhandel kantonale sehr unterschiedlich angewendet werden. Am meisten benutzt werden sie in jenen Kantonen, wo es Runde Tische bzw. Kooperationsmechanismen zwischen Polizei, Justiz, Migrationsämtern und Opferberatungsstellen gibt. Namentlich besteht eine Korrelation zwischen dem Bestehen solcher Mechanismen und der Beratung sowohl durch das FIZ wie durch die staatlichen OHG-Stellen. Ebenfalls eine Korrelation besteht zwischen den Kooperationsmechanismen und der Nutzung der ausländerrechtlichen Instrumente zur Gewährung einer Aufenthaltsmöglichkeit an von Menschenhandel betroffene Personen. Eine Ausnahme bildet der Kanton Genf, wo kein institutionalisierter Kooperationsmechanismus besteht und dennoch einer verhältnismässig hohen Anzahl Opfer von Menschenhandel ein Aufenthalt ermöglicht wurde

In rechtlicher Hinsicht werden im neuen Ausländergesetz die Rahmenbedingungen für den Opferschutz verbessert. Die Regelung des Aufenthaltes von Opfern des Menschenhandels während der Bedenkzeit sowie den Ermittlungen und dem Gerichtsverfahren ist neu auf gesetzlicher Stufe verankert und daher im Gegensatz zum empfehlenden Charakter des BFM-Rundschreibens von 2004 verbindlich. Voraussetzung ist, dass das Opfer als solches identifiziert wird. Die Verankerung der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe im Ausländergesetz ermöglicht es dem Bund, auch in diesem Bereich im Gegensatz zu früher finanzielle Beiträge zu gewähren. Grenzen bestehen in ausländerrechtlicher Hinsicht betreffend des Aufenthaltes von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel nach dem Ende des Strafverfahrens. Ein unbefristeter Aufenthalt ist nur ausnahmsweise in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen möglich. Mit einer Wegweisung nach der Bedenkzeit müssen auch diejenigen Opfer rechnen, die mit den Strafverfolgungsbehörden nicht zusammen arbeiten und für das Strafverfahren nicht benötigt werden.

Das totalrevidierte Opferhilfegesetz sieht seinerseits keine expliziten neuen Angebote für Opfer von Menschenhandel vor, verpflichtet jedoch die Kantone dazu, bei der Bereitstellung von Beratungsangeboten den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Opfergruppen, darunter der Opfer des Menschenhandels, Rechnung zu tragen. Die neu eingeführte Leistungsabgeltung zwischen den Kantonen schafft zudem Anreize für die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich. Die Umsetzung bleibt aber wie bisher dem Vollzug in den Kantonen überlassen.

4.2.3 Fortschritt im Bereich Prävention

Aussenwirksam hat sich die Schweiz in den letzten Jahren sowohl auf politischer Ebene wie durch konkrete Projekte stark gegen den Menschenhandel engagiert. Die direkte Unterstützung an Projekte in diesem Bereich beträgt 2-3 Millionen SFr. jährlich. Die aussenwirksamen Massnahmen der DEZA und der PA IV werden regelmässig anhand von projektbezogenen Wirksamkeitskriterien beurteilt und ausgewertet. Demnach trägt das Projektengagement des EDA in den diversen Ländern einerseits zu einer effizienteren Prävention und einem verbesserten direkten Opferschutz bei. Andererseits führen die von der Schweiz unterstützten Projekte zu einem nachhaltigen Aufbau von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen, die für die Umsetzung der innerstaatlichen Aktionspläne und Bekämpfungsstrategien zuständig sind (Ministerien, Behörden, Polizeiapparate, Justiz, Opferschutzstellen). Die Projektarbeit des EDA ist ebenso Bestandteil des schweizerischen Profils in der Bekämpfung von Menschenhandel wie die aktive Mitarbeit der Schweiz in der Entwicklung von Standards und Politiken zu Menschenhandel im Rahmen multilateraler Gremien der UN, der OSZE und anderer internationaler Organisationen oder Gefässe.

Im Inland stellte die Prävention von Menschenhandel und namentlich eine auf die Nachfrageseite (z.B. Freier) gerichtete Informationskampagne staatlicherseits bisher kein Schwerpunkt der Massnahmen dar. Hingegen übernahmen in diesem Bereich Organisationen aus der Zivilgesellschaft die Initiative. Die erwähnte Wanderausstellung der drei Baselbieter Landeskirchen zu Frauenhandel und Zwangsprostitution leistet eine wichtige Informationsarbeit auf lokaler Ebene. Eine breite öffentliche Wirkung auf nationaler Ebene sowie auch Beachtung im Ausland wird voraussichtlich die vom gleichnamigen Verein lancierte „Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel“ erzielen, welche vor und während der Fussball-Europameisterschaft 2008 geplant ist. Die KSMM begrüsst, dass die Projektorganisation Öffentliche Hand UEFA Euro 08 diese Kampagne mit einer Anschubfinanzierung von 100'000.- SFr. unterstützt. Sie ermuntert weitere öffentliche und private Sponsoren dazu, ebenfalls zum Budget des Projektes beizutragen.

4.3 Organisation und Arbeitsweise der KSMM

Aufgabe der KSMM ist die Koordination und ggf. Initiierung und Unterstützung der Massnahmen gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel in den Bereichen Strafverfolgung, Opferschutz und Prävention. Nebst dem Fortschritt bei der Umsetzung der Massnahmen selbst sollen deshalb an dieser Stelle auch die Arbeitsweise der KSMM und ihr Beitrag zu diesem Fortschritt evaluiert werden.

Entsprechend dem dezentralen Konzept der KSMM ist ihr oberstes Gremium das Steuerungsorgan, welches sich aus Vertretungen der interessierten Bundesämtern auf Direktionsstufe und delegierten Vertretungen der kantonalen Konferenzen bzw. Vereinigungen sowie drei NGO- und IO-Vertretungen mit beratendem Status zusammensetzt.²⁷ Die Arbeit der KSMM beruht in erster Linie auf der Vernetzung und Koordination der Aktivitäten dieser Stellen und auf einem verbesserten Wissensaustausch im Rahmen der geltenden Gesetzgebung. Das Steuerungsorgan setzt die Leitlinien für die Tätigkeit der KSMM fest und kontrolliert die Erarbeitung und Umsetzung von Massnahmen. Präsiert wird das Steuerungsorgan

²⁷ Siehe die Mitgliederliste der KSMM in Anhang D.

vom Bundesamt für Polizei, dem auch die Geschäftsstelle der KSMM administrativ angegliedert ist.²⁸ Das Steuerungsorgan tagte von 2003-2006 zwei Mal jährlich, im Jahr 2007 einmal.

Die einzelnen Massnahmen werden je nach dem von eigens eingesetzten Arbeitsgruppen oder von einzelnen Mitgliedern (ggf. mit fachlicher Unterstützung der Geschäftsstelle) entwickelt und umgesetzt. Namentlich setzte das Steuerungsorgan bisher folgende Arbeitsgruppen ein:

Auftrag der Arbeitsgruppe	Zeitraum	Leitung der AG
Leitfaden „Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel	Nov. 2004 - Okt. 2005	Geschäftsstelle
Massnahmenbericht Menschenschmuggel (wurde 2006 zurück gestellt)	2004-2005	Geschäftsstelle
Empfehlungen zum Schutz von Cabaret-Tänzerinnen	2004-2005	Fachperson der VKM
Abklärung der Möglichkeiten zum Ausbau/ Finanzierung der spezialisierten Opferhilfe	2003-2007	Geschäftsstelle
Entwicklung von spezialisierten Ausbildungsmassnahmen	Seit April 2005	Geschäftsstelle
Entwicklung von Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kinderhandel	Seit Nov. 2005	EDA-PAIV

Darüber hinaus organisierte die Geschäftsstelle in regelmässigen Abständen Plena der Fachpersonen in der Form von Arbeitsseminaren (siehe Übersicht in Kap. 2.3.2). Diese dienten der Weiterbildung in speziellen Themen sowie der interdisziplinären Vernetzung unter den beteiligten Stellen.

Die KSMM-Geschäftsstelle hatte Ende 2007 einen Personalbestand von drei Personen: der Geschäftsleiter, der Stv. Geschäftsleiter und eine Assistenz-/Sachbearbeiterstelle. Zusätzlich wird Anfang 2008 eine derzeit vakante Analysestelle, die der Geschäftsstelle angegliedert wurde, wieder besetzt werden können. Die KSMM verfügt über kein eigenes operationelles Budget. Die einzelnen Massnahmen werden ggf. von den jeweils zuständigen Behörden finanziert. Nebst der Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Steuerungsorgans sowie der Koordinierung und fachlichen Unterstützung der oben genannten Massnahmen und Aktivitäten nimmt die Geschäftsstelle folgende Aufgaben wahr:

- Mitwirkung an Gesetzgebungsprojekten mit Bezug zu Menschenhandel und Menschenschmuggel; Bearbeitung von Bundesrats-, Parlaments- und Amtsgeschäften im genannten Themengebiet;
- Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit durch Vorträge, Beantwortung von Anfragen seitens von Medien und der breiteren Öffentlichkeit sowie Unterhalt einer öffentlichen Website. Letztere wurde kürzlich aktualisiert und durch eine Dokumentation erweitert²⁹;

²⁸ Art. 10 Abs. 2 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD)

²⁹ <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/kriminalitaet/menschenhandel.html>

- Aktive Information der Mitglieder über aktuelle Entwicklungen mittels eines E-Mail-Newsletters und Unterhalt einer geschützten Website;
- Vertretung der Schweiz an Konferenzen und Gremien von internationalen Organisationen und Bearbeitung oder Koordinierung der Beantwortung von Anfragen und Fragebögen im Rahmen von internationalen Monitoring-Mechanismen.

Evaluation der Tätigkeit der KSMM

Nach fünfjährigem Bestehen sind die Strukturen und Abläufe der KSMM gefestigt. Das Steuerungsorgan und die Fachgremien tagen regelmässig, deren Mitgliederschaft ist stabil. Einzig das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) musste aufgrund von Personal- und Budgetkürzungen im Rahmen der Aufgabenverzichtsplannung des Bundes ab dem Jahr 2006 die aktive Mitarbeit in der KSMM einstellen.

Die KSMM trug dazu bei, dass die zuständigen Behörden in den Bereichen Strafverfolgung, Opferschutz und Prävention sich der Thematik stellten und Ressourcen mobilisiert wurden. Das Steuerungsorgan der KSMM bildet in diesem Zusammenhang ein wichtiges Initiativ- und Controlling-Instrument. Die Geschäftsstelle, welche das Steuerungsorgan in dieser Aufgabe unterstützt, ist ein wichtiger Fokalisationspunkt, in dem die Informationen und Kontakte zusammenfliessen und den Mitgliedern sowie weiteren interessierten Stellen wiederum zur Verfügung stehen. Die verschiedenen Gremien der KSMM (Steuerungsorgan, Plenum der Fachpersonen, Arbeitsgruppen, Ad hoc Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedern, Eigeninitiative) wurden flexibel eingesetzt und ergänzten einander. Eine sehr wichtige Nebenwirkung der regelmässigen und auf verschiedenen Ebenen stattfindenden Aktivitäten ist, dass sich ein landesweites Netzwerk aus Fachpersonen gebildet hat. Diese „Community“ interessierter Spezialistinnen und Spezialisten unterschiedlicher Fachrichtung trägt die Bemühungen und Massnahmen gegen den Menschenhandel wesentlich mit. Hervorzuheben ist das Fachwissen, das die beteiligten Nichtregierungsorganisationen und intergouvernementalen Organisationen zu diesem Prozess beitragen.

Die Arbeit der KSMM beruht in erster Linie auf der Vernetzung und Koordination der Aktivitäten der Mitglieder und auf einem verbesserten Wissensaustausch. Die beteiligten Behörden behalten dabei ihre angestammten Zuständigkeiten und Aufgaben. Dieser dezentrale Ansatz bringt es mit sich, dass Massnahmen durch Koordination und fachliche Unterstützung angestossen und begleitet werden, deren konkrete Umsetzung jedoch letztlich in der Verantwortung der einzelnen Stellen bleibt. Die KSMM verfügt ausser dem Personal der Geschäftsstelle über keine eigenen Ressourcen. Namentlich verfügt sie über keine Weisungsbefugnisse und über kein operationelles Budget zur Finanzierung von Projekten oder Unterstützung von Massnahmen. Aus diesem Setting ergibt sich für die Geschäftsstelle zuweilen ein Spannungsfeld. Sie wird oftmals als Fachstelle mit operationellen Kompetenzen wahrgenommen, was zur Folge hat, dass teilweise Erwartungen an sie herangetragen werden, die sie nicht erfüllen kann, weil diese in der Zuständigkeit der Mitgliederbehörden liegen.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen hat sich die bisherige Arbeitsweise der KSMM im Wesentlichen bewährt. Lediglich die Kadenz gewisser Sitzungen, namentlich die des Steuerungsorgans, kann nach der Aufbauphase verringert werden. Die Sitzungen des Steuerungsorgans sind auf grundsätzliche Fragen und die Entscheidungsfindung zu fokussieren. Nach wie vor unterrepräsentiert in den Gremien und in der Arbeit der KSMM bleibt die romanische Schweiz. Es sind in Zukunft vermehrt Anstrengungen zu unternehmen, die Aktivitäten der KSMM auf alle Sprachregionen der Schweiz auszuweiten.

5 Fazit und Ausblick

Wichtigste Fortschritte

Bei der Bekämpfung des Menschenhandels sind in den letzten Jahren in der Schweiz in verschiedener Hinsicht merkbare Fortschritte erzielt worden. Einerseits ist die Schweiz den einschlägigen internationalen Übereinkommen der UNO beigetreten. In diesem Zuge wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Bekämpfung des Menschenhandels namentlich im Bereich des Strafrechts und des Ausländerrechts den internationalen Standards angepasst und damit wesentlich verbessert. Die Schweiz machte zudem die Prävention des Menschenhandels und den Schutz seiner Opfer in den Herkunftsstaaten zu einem Schwerpunkt ihrer ausserwirksamen Massnahmen.

Andererseits fanden im Inland auf der Ebene des Vollzuges verstärkte Anstrengungen statt, die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgung und Opferschutz zu verbessern. Ende 2007 gab es in neun Kantonen Runde Tische oder vergleichbare Kooperationsgremien, in einem weiteren Kanton ist ein solches Gremium in Vorbereitung. Unterstützt wird der Prozess durch neu entwickelte spezialisierte Lehrgänge für die beteiligten Behörden sowie eine verstärkte interkantonale polizeiliche Zusammenarbeit. Diese Massnahmen haben in den betroffenen Kantonen nachweislich zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Justiz, Polizei, Migrationsbehörden und den öffentlichen sowie privaten spezialisierten Opferberatungsstellen geführt. Im Ergebnis konnte in den letzten Jahren eine zunehmende Anzahl Betroffener von Menschenhandel Opferschutzmassnahmen zugeführt werden. Parallel dazu stiegen die Anzahl Strafverfahren und Verurteilungen von Menschenhändlern. Dank der KSMM werden diese Massnahmen von einem breit abgestützten Netzwerk an Behörden aus Bund und Kantonen sowie Organisationen aus der Zivilgesellschaft getragen.

Weiterer Handlungsbedarf

Die Schweiz ist heute gegen den Menschenhandel besser gewappnet als vor fünf Jahren. Dennoch bestehen in verschiedenen Bereichen nach wie vor Lücken und ein Verbesserungsbedarf. Zunächst ist festzustellen, dass die Umsetzung der Massnahmen in den Kantonen sehr unterschiedlich fortgeschritten ist. Namentlich im Bereich der Strafverfolgung bleiben die Erfolge bisher weitgehend auf jene Kantone beschränkt, in denen Runde Tische und Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel bestehen. Eine weitere Ausweitung der Kooperationsmechanismen bleibt vordringlich, ebenfalls die Unterstützung dieses Prozesses durch gezielte Ausbildungs- und Weiterbildungsmassnahmen sowie die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Nebst den Polizeikörpern, bei denen spezialisierte Ausbildungen und eine interkantonale Arbeitsgruppe angelaufen sind, sind diese Massnahmen auf die Justizbehörden auszudehnen. Strafverfolgung und Opferschutz sind dabei weiterhin als zwei gleichwertige Ansätze zu betrachten, die sich gegenseitig bedingen.

Ebenfalls sehr unterschiedlich war bisher die Handhabung der Aufenthaltsregelung für Opfer des Menschenhandels. Eine Harmonisierung der unterschiedlichen kantonalen Praxen und eine grössere Berechenbarkeit für die Opfer und die Beratungsorganisationen sind nötig. Das neue Ausländergesetz und die dazu gehörenden Ausführungsbestimmungen verbessern hier die rechtlichen Rahmenbedingungen. Bei deren Umsetzung ist auf eine möglichst einheitliche Anwendung der ausländerrechtlichen Instrumente zum Schutz von Opfern des Menschenhandels zu achten, namentlich durch Berücksichtigung des Themas im Rahmen

der Ausbildung zum neuen AuG sowie Einbezug der Migrationsbehörden in die spezialisierten Lehrgänge zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Vielerorts noch nicht befriedigend gelöst ist die Finanzierung der spezialisierten Opferberatung. In einigen wenigen Kantonen schlossen die zuständigen Behörden diesbezügliche Leistungsvereinbarungen mit spezialisierten NGOs, namentlich dem FIZ Makasi, ab. Dennoch war im Jahr 2006 die Arbeit von FIZ Makasi nur dank privater Spenden möglich. Lediglich ein Fünftel von dessen Betriebskosten und Aufwandes für die Beratung von Opfern des Frauenhandels wurden über staatliche Stellen finanziert. In anderen Kantonen liegt die Beratung der Opfer von Menschenhandel weiterhin bei den polyvalenten Opferhilfe-Stellen, die jedoch oftmals nicht über die spezialisierten Fachkenntnisse verfügen, welche in gewissen Phasen der Betreuung dieser Opferkategorie nötig sind. In vielen Fällen verbleiben zudem Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeit bei der Finanzierung des Aufenthaltes von Opfern des Menschenhandels, namentlich zwischen der Opferhilfe und der Sozialhilfe. In der Praxis verlangsamt und verkompliziert dies die Interventionen zur Unterstützung der Opfer. Im Interesse eines raschen und wirksamen Opferschutzes, von dem auch die Strafverfolgung profitiert, sollten diese Zuständigkeiten von den Kantonen verbindlich geregelt und hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem FIZ interkantonal abgestimmte Richtlinien erlassen werden.

Strafverfolgung und Opferschutz haben bei minderjährigen Opfern von Menschenhandel weiterhin ein Augenmerk auf deren besondere Verwundbarkeit und spezielle Schutzbedürfnisse zu richten. Wo nötig sind an den Runden Tischen die Jugendstaatsanwaltschaft, die Jugendpolizei und die Jugendsozialdiensten zu beteiligen. In Zukunft werden sich die Behörden vermehrt auch mit den neuen Formen des Menschenhandels auseinanderzusetzen haben, namentlich dem Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, der durch Art. 182 StGB strafbar ist. Es besteht – auch im Ausland – noch wenig Erfahrung in der Handhabung der neuen Tatbestandsvarianten. Seine Definition und Abgrenzung in der Praxis werfen zahlreiche Fragen auf, die einer Klärung bedürfen. Der Umfang und die Ausprägung dieser Form von Menschenhandel in der Schweiz müssen erst noch untersucht werden.

Schliesslich bleibt die Datenlage weiterhin unbefriedigend. Vollständige nationale Statistiken betreffend die verschiedenen Aspekte der Bekämpfung des Menschenhandels sind aufgrund der aktuellen Revision der Erhebungssysteme in den Bereichen der Polizei, Opferhilfe und Migration erst in einigen Jahren zu erwarten. In der Zwischenzeit kann die Informationslage nur durch eine systematische Zusammenführung des vorhandenen Datenmaterials, ergänzt durch qualitative Fallanalysen, verbessert werden. Die Analysestelle der KSMM-Geschäftsstelle ist auf die Erstellung solcher Lagebilder auszurichten.

Neue normative Entwicklungen auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene sind folgende Entwicklungen zu verzeichnen, zu denen sich die Schweiz in nächster Zukunft positionieren muss:

- Die Europaratskonvention für die Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.5.2005 verlangt die Einführung von ausserprozessualen Zeugenschutzmassnahmen. Im Falle eines Beitritts wird die Schweiz die hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen schaffen müssen.
- Unter Bezugnahme auf die Verantwortung der Zielländer von Menschenhandel wird in Deklarationen und Resolutionen von internationalen Organisationen verstärkt Wert auf die Bekämpfung der Nachfrageseite gelegt. Nebst generellen Informations- und Sensibilisierungskampagnen empfiehlt namentlich die Europaratskonvention für die Bekämpfung des Menschenhandels, die wissentliche Nutzung von Diensten, die im

Rahmen eines durch Menschenhandel bedingten Ausbeutungsverhältnisses erbracht werden, zu kriminalisieren. Davon wäre etwa die Inanspruchnahme der Dienste von gehandelten Prostituierten durch Freier betroffen. Das schweizerische Strafrecht kennt bisher keinen entsprechenden Straftatbestand. Diese Bestimmung der Europaratskonvention ist allerdings nicht vertragsrechtlich verpflichtend.

- Die neue Konvention des Europarates zum Schutze von Kindern gegen sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch³⁰ verpflichtet die Vertragsstaaten, das Anwerben und Zwingen eines Kindes in die Prostitution sowie die Inanspruchnahme der sexuellen Dienste von Kinderprostituierten strafbar zu erklären. Mit einem Kind ist dabei eine Person unter 18 Jahren gemeint. Gemäss schweizerischem Strafgesetzbuch ist die Prostitution von Personen, die das sexuelle Schutzalter (16 Jahre) überschritten haben, nicht strafbar, sofern keinerlei Form von Zwang ausgeübt wurde. Im Falle eines Beitrittes zu dieser Konvention wird die Schweiz in diesem Punkt ihr Sexualstrafrecht anpassen müssen.

³⁰ <http://www.coe.int/>

6 Prioritäten der KSMM im Bereich Menschenhandel für 2008-2009

Beschlossen vom Steuerungsorgan KSMM am 8.11.2007

A) Internationale Übereinkommen	Federführende Stelle:
1 Europaratskonvention für die Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 / ausserprozessualer Zeugenschutz; Prüfung der Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention.	Fedpol
2 Konvention des Europarates zum Schutze von Kindern gegen sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch; Prüfung der Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention.	BJ
B) Prioritäre Massnahmen der Fachgruppen / Geschäftsstelle	
1 Weiterführung der spezialisierten Ausbildung für die Polizei; Ausdehnung der Ausbildungsmassnahmen auf die lateinische Schweiz sowie auf weitere Zielgruppen, v.a. Justiz. Themen des Opferschutzes, namentlich die Opferidentifizierung, der direkte Schutz, die Zusammenarbeit mit den Migrationsbehörden und die Möglichkeit der Strafbefreiung der Opfer wegen ihrer ausländerrechtlichen Vergehen werden berücksichtigt.	AG Ausbildung (Leitung: KSMM-Geschäftsstelle)
2 Ausweitung und fachliche Unterstützung der kantonalen Kooperationsmechanismen / Runde Tische; Förderung des Erfahrungsaustausches und der Vernetzung.	KSMM-Geschäftsstelle
3 Prüfung der Umsetzbarkeit der Empfehlungen der UNICEF-Studie „Kinderhandel und die Schweiz“	AG Kinderhandel (Leitung EDA-PA IV)
4 Verbesserung der Datenlage; Erstellung eines Lagebildes; Monitoring über Anwendung von Art. 182 StGB in der Praxis; Berücksichtigung des Kinderhandels.	KSMM-Geschäftsstelle
5 Sensibilisierung für die neuen Formen des Menschenhandels, namentlich zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft; Prüfung des Handlungsbedarfes.	KSMM-Geschäftsstelle
C) Prioritäre Massnahmen einzelner KSMM-Mitglieder	
1 Umsetzung der neuen Bestimmungen im AuG a) betr. Bedenkzeit und Aufenthalt von Opfern und Zeugen und Zeuginnen des Menschenhandels; b) betr. Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe.	a) und b) BFM, VKM; b) auch IOM
2 Verbesserung der spezialisierten Opferberatung und des Opferschutzes auf der Grundlage des neuen OHG; Klärung der Zuständigkeiten, Richtlinien für Vergütungsansätze.	SVK-OHG
3 Weiterführung der Information und Prävention in den Herkunftsländern	EDA (DEZA, PA IV)
4 Aufklärungs- und Präventionskampagnen in der Schweiz	FIZ / Verein „Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel“

Anlagen

A) Empfehlungen des Berichts der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“, Sept. 2001

Allgemeine Massnahmen

- Information in den Herkunftsländern der Opfer
- Information in der Schweiz
- Rückkehrhilfe
- Zentrale Koordinationsstelle gegen Menschenschmuggel und Menschenhandel
- Ratifikation der UN-Protokolle betreffend den Kinder- und Menschenhandel

Revision des Strafgesetzbuches

Revision des Ausländerrechts

- Gesetzliches Aufenthaltsrecht für die Opfer von Menschenhandel
- Strafbefreiung
- Bewilligung für Cabaret-Tänzerinnen

Massnahmen im Bereich der Strafverfolgung

- Ausbildung
- Kooperationskonzept
- Verstärkung der Kontrollen

Massnahmen im Bereich der Opferhilfe

- Zugangserleichterung
- Finanzielle Unterstützung der Frauenhäuser

B) Prioritäre Massnahmen der KSMM gem. Beschluss des Steuerungsorgans vom 28.10.2003

Diese Priorisierung der Massnahmen basierte auf einer vorgängig durchgeführten Umfrage an die Kantone betreffend den Empfehlungen des Berichtes der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel in der Schweiz“.

Prioritäre, kurzfristig realisierbare Massnahmen

- Kantonale Kooperationskonzepte
- Spezialisierte Ausbildungsangebote
- Regelung Aufenthaltsstatus der Opfer
- Information in den Herkunftsländern

Prioritäre Massnahmen, deren Umsetzung auf Probleme stösst

- Verstärkung der Kontrollen im Milieu
- Finanzielle Unterstützung der Frauenhäuser

Begrüssenswerte Massnahmen

- Revision des Strafgesetzes
- Beibehaltung der Bewilligung für Cabaret-Tänzerinnen
- Rückkehrhilfe
- Gründung der KSMM

Massnahmen, die einer Neudefinierung bedürfen

- Zugang zur Opferhilfe/Hotline
- Informationskampagnen in der Schweiz

C) Prioritäre Massnahmen der KSMM gem. Beschluss des Steuerorgans vom 6.4.2005

Diese Priorisierung der Massnahmen basierte auf einer vorgängig unter den Mitgliedern der KSMM durchgeführten Umfrage.

(Weitgehend) Erreichtes, das weiter begleitet wird

- Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel nach geltendem Recht (BFM-Rundschreiben)
- Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel nach neuen AuG
- Ratifizierung UNO-Protokolle, Revision Art. 196 StGB

Von der Fachgruppe und der Geschäftsstelle als prioritär zu behandelnde Massnahmen

- Unterstützung der kantonalen Kooperationsmechanismen (u.a. via Leitfaden)
- Sensibilisierung der betroffenen Behörden, spezialisierte Ausbildungsangebote
- Ausbau/Finanzierung der spezialisierten Opferhilfe auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse
- Bekämpfung des Menschenhandels mit Minderjährigen (im Rahmen der übrigen Massnahmen)
- Verbesserung der Statistiken

Prioritäre Massnahmen, die von den zuständigen Stellen eigenständig verfolgt werden

- Kantonale Kooperationsmechanismen weiter entwickeln und ausbauen
- Konsequente Kontrollen in Betrieben und im Rotlichtmilieu / interkantonale Zusammenarbeit
- Information und Prävention in den Herkunftsländern
- IOM-Projekt Rückkehr- und Reintegrationshilfe (Evaluation und weiteres Vorgehen)
- Umsetzung Empfehlungen zum Schutz von Cabaret-Tänzerinnen
- Eigenständiger Bericht "Kinderhandel"

Massnahmen, die aufgrund mangelnder Ressourcen zurückgestellt werden müssen

- Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Schweiz
- Hotline

D) Mitglieder der KSMM

Bund

- Politische Abteilung IV (PA IV), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Direktion für Völkerrecht (DV), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Grenzwachtkorps (Zentrales Kommando), Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
- Bundesanwaltschaft (BA), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
- Bundesamt für Migration (BFM), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
- Bundesamt für Justiz (BJ), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
- Bundesamt für Polizei (fedpol), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Direktion für Arbeit, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

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)

NGOs/IOs

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