

Autorisierte Endfassung vom 19.8.2014

ALTERNATIVER BERICHT BETREFFEND DIE UMSETZUNG DES ÜBEREINKOMMENS DES EUROPARATES ZUR
BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS DURCH DIE **SCHWEIZ**

ZUHANDEN VON **GRETA, 2014**

Der alternative Bericht zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel durch die Schweiz wurde von der **FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration**¹ verfasst, unter Mitarbeit der **NGO-Koordination post Beijing Schweiz**². Der alternative Bericht wird von der **NGO-Plattform Menschenrechte**³ mit 82 Organisationen unterstützt. Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration ist die schweizweit einzige auf Menschenhandel spezialisierte Nichtregierungsorganisation. Seit 29 Jahren setzt sich die FIZ für den Schutz und die Rechte von Migrantinnen ein, die von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind. Vor zehn Jahren gründete die FIZ die spezialisierte Beratungs- und Interventionsstelle FIZ Makasi für Betroffene von Frauenhandel, welche heute von 11 Kantonen dazu mandatiert ist, Opfer von Frauenhandel zu beraten und zu begleiten. Jedes Jahr bietet FIZ Makasi umfassende Unterstützung und Schutz für rund 200 Fälle, seit 2011 ergänzt durch eine eigene spezialisierte Schutzwohnung. Die Beratungsarbeit verbindet die FIZ seit jeher mit politischer Lobbyarbeit sowie mit einer intensiven Sensibilisierungs- und Bildungsarbeit für involvierte Behörden und andere Akteure.

Im Jahr 2010 beteiligte sich die FIZ unterstützt von einer breiten Koalition von NGOs am Vernehmlassungsverfahren zur Ratifizierung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz. Es war der FIZ ein grosses Anliegen, dass die Schweiz die Europaratskonvention ratifiziert und die Anforderungen der Konvention, die die Rechte und den Schutz der

¹ Vgl. FIZ Homepage: www.fiz-info.ch.

² Vgl. NGO-Koordination Post Beijing Schweiz Homepage: www.postbeijing.ch.

³ Vgl. <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/akteure/ngo-plattform/>.

Opfer in den Vordergrund rückt, auch in der Praxis erfüllt. Denn entgegen der Einschätzung des Bundes⁴ war die FIZ der Meinung, dass in der Schweiz punkto Opferschutz grosser Handlungsbedarf besteht.

Der vorliegende alternative Bericht zuhanden von GRETA knüpft an diese Einschätzung an und stellt die Herausforderungen, Lücken und Empfehlungen aus der Perspektive einer Organisation dar, die täglich sowohl mit Betroffenen von Menschenhandel als auch mit Behörden und weiteren Akteuren zusammenarbeitet. Dabei stützt sich die FIZ auf ihre langjährige Erfahrung und das Wissen um die Praxis in vielen Kantonen.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

2002 ging das Bundesamt für Polizei von rund 1500 bis 3000 Opfern aus, welche in die Schweiz gehandelt werden. Neuere Zahlen gibt es bis heute nicht. Die Dunkelziffer dürfte beträchtlich höher sein. Viele der betroffenen Frauen sind ohne oder mit prekärem Aufenthaltsstatus in der Schweiz und haben grosse Probleme, ihre Rechte einzufordern. Eine reale Zahl ist diejenige der Frauen, die im letzten Jahr in der FIZ Unterstützung gefunden haben: 2013 betreute FIZ Makasi, die spezialisierte Interventionsstelle der FIZ für Opfer von Frauenhandel, 198 Fälle. Davon waren 85 neue Fälle und 113 weiterlaufende Fälle aus den Vorjahren.

Die Schweiz hat dem Menschenhandel den Kampf angesagt und tatsächlich wurde einiges, auch dank dem Engagement der FIZ, erreicht. So existiert mittlerweile etwa eine nationale Koordinationsstelle, der Menschenhandelsartikel (Art. 182 StGB⁵) wurde auf Arbeitsausbeutung und Organhandel ausgeweitet und die Europaratskonvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde ratifiziert und ist seit 2013 in Kraft.

Dennoch gibt es auch in der Schweiz noch viel Verbesserungspotential. So gibt es bis heute nur eine auf Menschenhandel spezialisierte Opferschutzstelle, namentlich die FIZ, welche das einzige umfassende Opferschutzprogramm für Betroffene von Menschenhandel zur Verfügung stellt. Die Existenz der FIZ ist jedoch nicht gesichert, sondern hängt von privaten Spenden ab.

In insgesamt 17 der 26 Kantone wurden bis heute Runde Tische zum Thema Menschenhandel initiiert, dennoch fehlen in vielen Kantonen die Ressourcen, um eine tatsächliche Spezialisierung der relevanten Akteure zu garantieren und im Bereich des Menschenhandels aktiv zu ermitteln. In der Folge variieren Opferschutz und Opferunterstützung je nach Kanton. Es gibt keine einheitlichen Standards, was zu Ungleichheit und fehlender Rechtssicherheit führt. Auch werden in der Schweiz nur wenige Fälle jährlich identifiziert. Zudem konzentriert sich der Kampf gegen Menschenhandel nach wie vor v.a. auf Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung. Ein einziger Fall von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung wurde bisher in der Schweiz vor Gericht gebracht.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht. Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel; Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG), Bern 2009.

⁵ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

Dies sind nur einige wenige Beispiele von bestehenden Missständen. Diese und weitere sollen im Folgenden, im Rahmen der ersten GRETA-Evaluation der Schweiz in Form eines alternativen Berichts, erläutert werden.

KAPITEL I: ZWECK, GELTUNGSBEREICH, NICHTDISKRIMINIERUNGSGRUNDSATZ UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Artikel 4 b Begriffsbestimmungen – Einwilligung des Opfers (Frage 21 GRETA-Fragebogen)

An dieser Stelle hält die Konvention fest, dass keiner einwilligen kann, gehandelt zu werden. Dies entspricht den der Schweiz zugrunde liegenden Werten von Selbstbestimmung und Selbstentfaltung und wird in diversen Artikeln der Bundesverfassung (vgl. u.a. BV⁶ 10, 13, 15, 16) aber auch im Zivilrecht (ZGB⁷ 27 & 28: Schutz der Persönlichkeit) verankert.

In der Praxis ist jedoch festzustellen, dass die Behörden den Opfern u.U. eine gewisse Mitschuld an der Ausbeutungssituation unterstellen, was in den Augen einiger Gerichte zu „milderen“ Formen des Menschenhandels und somit zu geringeren Genugtuungssummen führt. In casu führte eine Richterin in ihren mündlichen Erwägungen aus, dass die Betroffene bereits gewusst habe, dass sie als Prostituierte arbeiten werde und bezüglich Arbeitsbedingungen lediglich über's Ohr gehauen wurde. Überdies habe die Täterin keine körperliche Gewalt angewendet und die Freiheit sei nur eingeschränkt aber nicht gänzlich weg gewesen. Auch hier wird eine teilweise Einwilligung unterstellt.⁸

KAPITEL II: VERHÜTUNG, ZUSAMMENARBEIT UND SONSTIGE MASSNAHMEN

Artikel 5 & 6 (Verhütung des Menschenhandels & Massnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken)

Präventionsgelder ungenügend (Frage 30 GRETA-Fragebogen)

Am 1. Januar 2014 trat die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel)⁹ in Kraft. Es handelt sich hierbei um eine Massnahme im Rahmen des ersten Nationalen Aktionsplanes gegen Menschenhandel (NAP, 2012)¹⁰, welcher u.a. im Bereich der Prävention Handlungsbedarf in der Schweiz feststellte. Insgesamt stellt der Bund ab 2015 jährlich CHF 400 000 (Euro 328'812)¹¹ für Präventionsmassnahmen zur Verfügung,¹² welche der Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung, Beratung, Betreuung, Weiterbildung, Kompetenzentwicklung, Forschung und Evaluation dienen sollen und drei Ziele verfolgen: Verhütung von Menschenhandel, der Nachfrage entgegenwirken sowie die Unterstützung von Betroffenen, um Retrafficking

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101.0)

⁷ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210.0).

⁸ Anhang 1.

⁹ Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel) vom 23. Oktober 2013 (SR 311.039.3).

¹⁰ Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel, 2012-2014, verabschiedet vom Steuerungsorgan der KSMM am 1. Oktober 2012.

¹¹ Offizieller Währungsrechner der EU-Kommission, http://ec.europa.eu/budget/contracts_grants/info_contracts/infoeuro/infoeuro_de_cfm, Kurs Juli 2014.

¹² Medienmitteilung, Der Bundesrat. 23.10.2013, „Bund engagiert sich stärker gegen Menschenhandel“.

zu verhindern und Integration zu ermöglichen. Möglich sind Massnahmen des Bundes, sowie Massnahmen Dritter. Letztere können zu maximal 50% finanziert werden und müssen im Interesse des Bundes sein.¹³

Die FIZ begrüsst die Verordnung, mittels welcher die Schweiz ihre Obligationen gem. Artikel 5 und 6 des Übereinkommens des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung von Menschenhandel nachzukommen sucht. Es muss aber festgehalten werden, dass der gesprochene Betrag, welcher aufgrund der jährlich bewilligten Kredite des Parlaments festgesetzt wird, im Verhältnis zu den damit abzudeckenden Präventionsbereichen und -zielen sehr gering ausfällt. Die bereits heute von der FIZ geleistete Präventionsarbeit i.S. von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung gegen Menschenhandel (Beratung bzw. Opferunterstützung, Informationsarbeit und Sensibilisierung, sowie Wissensvermittlung und Kompetenzentwicklung) und die daraus entstehenden Kosten von jährlich ca. CHF 1.5 Mio. (Euro1'233'349)¹⁴ machen deutlich, dass der Betrag für eine ernstgemeinte Verbesserung im Bereich Prävention nicht ausreicht.¹⁵

Die dank dieser Verordnung zugänglichen Gelder werden von diversen in der Schweiz zum Thema aktiven Organisationen für verschiedenste Projekte beantragt werden. Mit den Bundesgeldern sollen Programme, regelmässige Aktivitäten und Projekte in der ganzen Schweiz (26 Kantone) mitfinanziert werden. Auch vor diesem Hintergrund sind die genannten Beträge gering.

Einreisehindernisse fördern Menschenhandel (Frage 24 GRETA-Fragebogen)

Fragen der Nachfrage in den für Menschenhandel anfälligen Wirtschaftssektoren, wie bspw. Care Sector, Landwirtschaft, Bau oder auch Prostitution werden grösstenteils aus migrationsrechtlicher und migrationspolitischer Sicht beleuchtet. Diese ist in der Schweiz repressiv und die aktuellen Entwicklungen (bspw. Abstimmung vom 09.02.2014: Gegen Masseneinwanderung) lassen vermuten, dass dies eine bleibende Tendenz ist. Nach wie vor ist die Schweiz attraktives Transit- und Zielland für Menschenhandel, denn gerade die hohen Einreisehindernisse und das Zweikreismodell (EU/EFTA – Drittstaaten) fördern die illegale Einreise und ebnen den Weg und das Geschäft der Schlepper. Migrationswillige Menschen werden so vermehrt ausbeutbar und verletzlicher. Insbesondere Frauen, die über weniger materielle Ressourcen verfügen, weniger Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt haben, leiden unter diesen strukturellen Bedingungen und sind einem hohes Risiko ausgesetzt, Opfer von Frauenhandel zu werden. Obwohl in der Schweiz die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften wächst, fehlen legale Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten z.B. auch für Drittstaatenangehörige.

¹³ Verordnung gegen Menschenhandel, Art. 6 und 7.

¹⁴ Vgl. Anm.11.

¹⁵ Vgl. hierzu auch: Stellungnahme der FIZ zum Entwurf der Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel, April 2013.

Artikel 7 – Massnahmen an der Grenze (Frage 26 GRETA Fragebogen)

Die repressiven Massnahmen an Schweizer Grenzen, die auf die Verhinderung der illegalen Einreise zielen, sind keine wirksamen Mittel zur Identifizierung von Opfern und zur Aufdeckung des Menschenhandels¹⁶. Sie bergen vielmehr die Gefahr, Opfer zu kriminalisieren.

In der Schweiz fehlt eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Grenzwachern und auf Menschenhandel spezialisierte Opferschutzstellen. Der FIZ ist nicht bekannt wie die Grenzbehörden bei Verdacht auf Menschenhandel reagieren, bzw. an wen sie verweisen. Gemäss unserer Erfahrung ist es sehr unwahrscheinlich, dass ein Opfer unter diesen Umständen den Mut und das Vertrauen zu fassen vermag und sich zu erkennen gibt.

Weiterhin besteht Bedarf an flächendeckender Sensibilisierung und Schulung der Grenzpolizei.

CHAPTER III: MASSNAHMEN ZUM SCHUTZ UND ZUR FÖRDERUNG DER RECHTE DER OPFER UNTER GEWÄHRLEISTUNG DER GLEICHSTELLUNG VON MANN UND FRAU

Artikel 10 – Identifizierung als Opfer (Fragen 32 bis 34 GRETA-Fragebogen)

Die Opferidentifizierung ist von zentraler Bedeutung. Die zuständigen Behörden – konkret Polizei, Arbeitsinspektoren, Grenzwachter, Einwanderungsbehörden, Botschaften, etc. - müssen geschult und qualifiziert sein, um potentielle Opfer zu erkennen.

Sensibilisierung und Spezialisierung nicht flächendeckend

Die Aus- und Weiterbildung der Polizei ist kantonal sehr unterschiedlich fortgeschritten. Einige Kantone, wie bspw. Zürich, unterhalten Sondereinheiten für die Bekämpfung von Menschenhandel im Rotlichtmilieu, in anderen Kantonen fehlen Sensibilisierung und Schulung weitgehend. Dass diese spezialisierten Polizeieinheiten sinnvoll sind, lässt sich auch den FIZ Statistiken entnehmen: Opfer werden dort identifiziert und mit der FIZ vernetzt, wo Spezialisierung stattfindet und Ressourcen in den Kampf gegen Menschenhandel investiert werden. Die bisherigen Bemühungen sind begrüssenswert, allerdings lange nicht ausreichend. Immer wieder führen Unwissen und fehlende Sensibilisierung zu falschen, für das Opfer teilweise schwerwiegenden, Entscheidungen. Häufig berichten unsere Klientinnen, dass ihre Opferrechte missachtet wurden, wenn z.B. die Betroffene um Befragung durch eine Frau bittet, ihr dies aber nicht gewährt wird. Oder eine soeben geflohene, traumatisiert und um Hilfe suchende junge Frau aus Platzmangel zuerst in eine Zelle gesperrt wurde. Im konkreten Fall mangelte es zudem an einer adäquaten Übersetzung, es wurde ihr nicht verständlich gemacht, was mit ihr geschieht.¹⁷

¹⁶ Europaratskonvention, Art. 7 Abs. 1.

¹⁷ Anhang 2.

Ausschaffung verhindert Opferidentifizierung und Schutz

Mehrere Male wurde die FIZ erst kontaktiert, als die Frauen bereits in Ausschaffungshaft sassen. In diesen Fällen kommt meistens jede Hilfe zu spät – auch wenn die FIZ noch Gelegenheit hat mit den Betroffenen zu sprechen, und es begründete Hinweise auf Menschenhandel gibt, werden die Frauen unter Missachtung von Art. 10 Abs. 2 der Konvention aus dem Land geschafft. So z.B. auch im Falle von Mulan¹⁸, welche zwecks Arbeitsausbeutung in die Schweiz gehandelt worden war. Sie wurde von der Polizei wegen Ladendiebstahls, sowie wegen fehlender Papiere aus der Schweiz weggewiesen. Aufgrund des Nichteinbezuges der FIZ landete sie in Ausschaffungshaft. Erst einen Tag vor ihrem Abflug wurde die FIZ auf die Frau aufmerksam gemacht – zu wenig Zeit, um Vertrauen aufzubauen. Mulan wollte nur noch Hause und weg aus der Schweiz. Die lange Zeit alleine in Ausschaffungshaft hat sie sehr belastet.¹⁹

Mangelnde Anerkennung der Identifizierungsarbeit von spezialisierten Opferschutzstellen (Fragen 32-34 GRETA-Fragebogen)

Geschulte Personen sind umso wichtiger, als die Opfer häufig nicht von sich aus auf die Ausbeutungssituation hinweisen, aus Angst vor Repressalien, aus Misstrauen gegenüber den Behörden oder aus Scham. Auch in Kantonen, die über Runde Tische verfügen und mit denen wir eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen haben, kommt es noch immer vor, dass opferspezifisches Aussageverhalten als unglaubwürdig abgetan wird oder dem durch unsere Fachstelle geäusserten Verdacht auf Menschenhandel aufgrund von Einschätzungen der Situation durch unqualifizierte Beamte der Justiz oder Behörden kein Gehör geschenkt wird. Besonders verheerende Folgen hat dies, wenn das Migrationsamt oder die Staatsanwaltschaft dem Opfer und der spezialisierten Opferschutzstelle nicht glauben. Auch hier ist die Konsequenz fehlende Unterstützung und Schutz oder gar die die Ausweisung der gehandelten Person.²⁰ Die Einschätzung des Falles durch unsere auf Menschenhandel spezialisierte und seit beinahe 30 Jahren tätigen Fachstelle sollte als fundiert genug erachtet werden.

Fehlende Kenntnisse der Modalitäten, Konstellationen und Formen von Menschenhandel führen immer wieder zu Diskussionen mit den kantonalen Opferhilfestellen, welche für die Bewilligung von Opferhilfeleistungen gem. Art. 2 und 9 ff. OHG²¹ zuständig sind. Entsprechen Fälle nicht dem Klischee (des eingesperrten, gefesselten) Opfers von Menschenhandel, wird die Expertise der FIZ Beraterinnen oftmals angezweifelt. Ist bspw. eine Arbeitsbewilligung vorhanden, wie es bei vielen Betroffenen aus dem EU/EFTA-Raum der Fall ist, glauben einige Beamten der kantonalen Opferhilfebehörden, dass es sich nicht um Menschenhandel handeln kann. Ebenfalls weitverbreitet ist die Annahme, dass sich Personen, die im Besitz ihres Passes sind, „frei“ bewegen können und nicht gezwungen sind, an einem Ort oder in einer Situation zu bleiben. Bei jenen Fällen, von welchen die FIZ Kenntnis hat, können die FIZ Beraterinnen korrektiv eingreifen und darlegen, dass auch Personen, die im Besitz ihrer Ausweisdokumente sind, durchaus Opfer von Menschenhandel sein können. Gleiche Probleme stellen sich, wenn ein Strafverfahren aus Mangel an Beweisen, dem Verschwinden des Täters oder aufgrund von Zweifeln an der Glaubwürdigkeit des Opfers eingestellt wird. Obwohl sowohl die Konvention als auch das Schweizerische Recht das Opfer und seine

¹⁸ Name des Opfers anonymisiert.

¹⁹ Anhang 3; vgl. auch Anhang 4.

²⁰ Anhang 4.

²¹ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 23. März 2007 (SR 312.5).

Rechte unabhängig vom Strafverfahren anerkennen, führt die Einstellung des Prozesses zum Verlust des Opferstatus und den davon abhängigen aufenthaltsrechtlichen Ansprüchen und Opferhilfeleistungen.

Mangelnde Sensibilisierung und Spezialisierung führt zu mangelnder Identifizierung (Frage 8 & 9 GRETA-Fragebogen)

Der Spezialisierung und der spezifischen Aus- und Fortbildung der Behörden muss weiterhin grosse Beachtung geschenkt werden, damit eine Identifizierung möglichst vieler Opfer – auch der minderjährigen – garantiert werden kann. Bisher richten sich die staatlichen Bemühungen um Qualifizierung vorwiegend an Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden und gehen nur schleppend voran. Oftmals führt der Bund als Begründung die föderalistische Struktur der Schweiz an, statt die Kantone verstärkt in die Pflicht zu nehmen und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Zudem gibt es weitere Akteure, welche potentiell mit Opfern in Berührung kommen und eine Rolle bei der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel spielen können, und für welche es bisher keine Aus- und Weiterbildungen gibt. Zu denken ist hierbei an staatliche Stellen wie Arbeitsinspektorate, Grenzbehörden, Wirtschaftsämter, Vormundschaftsbehörden, Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden und weitere.

Auch nichtstaatliche Stellen müssen in die Bildungs- und Sensibilisierungsarbeit betreffend Menschenhandel miteinbezogen werden: Spitäler; Beratungsstellen für Migrantinnen, Asylsuchende und Sexarbeitende; Kirchen und andere gemeinnützige Institutionen; Hilfswerksvertreter im Asylprozess²²; Studierende und Lernende oder auch Gewerkschaften sind nur einige davon. Weiterbildungen finden hier lediglich aufgrund der Initiative der NGOs statt. Die FIZ erreichte 2013 mit ihrer Bildungsarbeit rund 2000 Fachleute und andere Personen. Auch hier erschweren ungenügende Finanzen eine schweizweite und umfassende Sensibilisierung und Ausbildung.

Zusammenarbeit lückenhaft und kantonal unterschiedlich (Frage 8 GRETA-Fragebogen)

Als weitere Massnahmen zur Opferidentifizierung wird im Art. 10 der Konvention eine Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und der zuständigen Hilfsorganisationen empfohlen. Diese Zusammenarbeit ist in einigen der 26 Schweizer Kantone auf dem Papier existent, jedoch noch lange nicht in allen erfolgreich etabliert. So bestehen bspw. in 17 Kantonen Kooperationsgremien zum Thema, während nur 11 Kantone die FIZ für die spezialisierte Opferbetreuung mandatiert haben. Die Einrichtung von Runden Tischen gegen Menschenhandel ist aber noch lange keine Garantie für eine funktionierende Zusammenarbeit, Strafverfolgung und Opferschutz. Der oftmals geringe oder gar fehlende politische Wille macht sich bei den Ressourcen, den damit einhergehenden Mängeln bezüglich Spezialisierung im Bereich Menschenhandel der Behörden, spezialisierter Ermittlung, Opferschutz etc. und den daraus resultierenden niedrigen Fallzahlen bemerkbar. Dies fällt insbesondere bei jenen Kantonen auf, die ein grosses Rotlichtmilieu haben, aber praktisch keine Menschenhandelsopfer identifizieren. In der Folge bestehen gravierende Unterschiede und Ungleichbehandlungen, je nachdem in welchem Kanton eine Person gehandelt wird. Neben einer guten Kooperation von Behörden und NGOs, sind für alle Kantone verbindliche Standards notwendig, damit die

²² Hilfswerksvertreter fungieren als Beobachter in ersten Asylbefragungen. Erst im 2014 findet für diese eine von NGOs geplante Weiterbildung zu Menschenhandel statt.

Identifizierung und der Schutz der Opfer nicht willkürlich, von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt wird.

Identifizierung im Asylbereich mangelhaft

Weiter ist zu bemerken, dass im Rahmen des Asylverfahrens nur wenige Identifizierungen erfolgen. Nach wie vor fehlt es im Asylverfahren an einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den spezialisierten Opferhilfestellen. Die FIZ wird im Rahmen des Asylverfahrens von den Behörden nicht zugezogen. In einigen Fällen machten nicht-staatliche Akteure im Asylverfahren die FIZ auf Fälle von Menschenhandel aufmerksam.

Hinzu kommt, dass im Dublin-Verfahren sehr wenig Zeit bleibt, um einen Verdachtsfall von Menschenhandel erkennen zu können. Zudem fehlt es bei den Behörden an den nötigen Kenntnissen und/oder Sensibilisierung. Wenn wir überhaupt kontaktiert werden, ist es oft zu spät, um zu reagieren, sei es auch nur um den Kontakt zu einer opferbetreuenden Fachstelle im entsprechenden Dublin Land herzustellen, in das das Opfer ausgeschafft wird.²³ In einer Konstellation teilte uns die zuständige Behörde noch nicht einmal den Ort mit, an welchem das Opfer ausgeschafft wurde. Wir verloren jeglichen Kontakt zur Betroffenen. Sie wurde in ein Land zurückgeschafft, in welchem sie bereits ausgebeutet worden war, bevor man sie in die Schweiz handelte.²⁴

Entgangene Opferrechte in der Schweiz im Asylverfahren (Frage 36 GRETA-Fragebogen)

All die Massnahmen, die in Kapitel III der Europaratskonvention zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer beschrieben werden, bleiben Theorie, wenn die Opfer VOR ihrer Identifizierung des Landes verwiesen werden. Diese Gefahr stellt sich insbesondere auch im Rahmen der Asylverfahren, wo wenig Zeit ausreichen muss, um mutmassliche Opfer zu erkennen. Dies hat sich im Zusammenhang mit dem Dublin-Abkommen, welches für die Schweiz seit 2008 in Kraft ist, weiter verschärft. Liegt die Zuständigkeit für den Asylantrag aufgrund des Reiseweges bei einem anderen Staat, werden die Menschen bezüglich ihrer Leidensgeschichte nicht weiter befragt, Verdachtsfälle oder auch Identifizierungen von Opfern von Menschenhandel werden mit Verweis auf mangelnde Zuständigkeit nicht weiter verfolgt. Theoretisch könnte die Schweiz gem. Dublin III-Übereinkommen (Ermessensklausel, Art. 17; vgl. Verordnung (EG) Nr. 604/2013 vom 26.06.2013, L 180/31) die Zuständigkeit für sich beanspruchen, was unserer Ansicht nach im Falle von Opfern von Menschenhandel zu tun wäre. Zu kritisieren ist an dieser Stelle auch die enge Auslegung des Art. 4 lit. e der Konvention. In der Botschaft des Bundesrates zur Konvention wird ausgeführt, dass es sich bei einem Opfer im Sinne der Konvention „um eine Person handelt, die im Moment der Identifizierung noch von Menschenhandel betroffen ist“²⁵. Verlangt wird ein zeitlicher und örtlicher Bezug zum Delikt und zum Einflussbereich der Täterschaft, bzw. dass die Straftat zumindest teilweise in der Schweiz begangen worden und strafrechtlich verfolgbar sein muss. Dies dürfte gerade im Asylbereich häufig nicht gegeben sein.

²³ Anhang 4.

²⁴ Anhang 4.

²⁵ Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates über die Bekämpfung des Menschenhandels und zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz vom 17.11.2010, BBl 2011 1, S. 16.

Als heikel erachten wir Fälle, in welchen der Tatort die Schweiz ist, diese aber gem. Dublin-Verordnung nicht auch für das Asylverfahren zuständig ist. Uns sind bisher keine Fälle dieser Konstellation bekannt, in welchen die Schweiz von der Ermessensklausel gem. Art. 17 Dublin III Gebrauch gemacht hätte. Dies bedeutet für die betroffene Person, dass sie in das zuständige Dublin-Land überstellt wird und ihre Opferrechte in der Schweiz verloren gehen.

Ein weiteres Problem stellt sich im Rahmen des Dublin-Verfahrens überdies, wenn das Tatland der zuständige Dublin-Staat ist. Hier muss die Schweiz in die Pflicht genommen werden, die ausreichende Betreuung und Sicherheit der als Opfer identifizierten Personen im zuständigen Staat zu prüfen, das Risiko von Re-trafficking weit möglichst zu verhindern und gegebenenfalls die Rechte des Opfers in der Schweiz zu gewährleisten. Zumindest eine, einem meist traumatisierten Opfer von Menschenhandel entsprechende, erste Notversorgung durch spezialisierte Opferberatungsstellen sowie Bemühungen um tatsächliche adäquate Unterstützung im zuständigen Staat wären notwendig. Uns wurde noch nie ein Fall von Menschenhandel durch die Behörden überwiesen, welcher sich im Dublin- oder auch Asylverfahren befand. Vielmehr wurden die Fälle, die uns nichtstaatliche Stellen zuwies, und in denen es nach Auffassung FIZ begründete Hinweise auf Menschenhandel gab, nicht weiter verfolgt.

Arbeitsausbeutung nicht im Fokus

Der seit 2006 in Kraft getretene Art. 182 StGB stellt neben Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung auch den Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung sowie zwecks Organhandels unter Strafe. Zwar wurden einige Schritte unternommen, um Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung zu thematisieren, doch halten sich die Fortschritte diesbezüglich sehr in Grenzen. Die kantonalen Runden Tische bspw. konzentrieren sich nach wie vor auf den Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung und die polizeilichen Sondereinheiten „Menschenhandel“ sind bei den Sexualdelikten angesiedelt. Die Anstellung von ausländischen Arbeitern und Arbeiterinnen zu ausbeuterischen Konditionen wird häufig noch als Kavaliersdelikt wahrgenommen. „Egal wie schlecht die Arbeitskonditionen in der Schweiz auch sein mögen, in der Heimat wäre es noch viel schlimmer“, so der Tenor in der Öffentlichkeit und bei den Behörden. Hier bedarf es intensiver Sensibilisierung und Aufklärung, sowie legale Möglichkeiten für Arbeitsmigration, auch für Drittstaatenangehörige, entsprechend der Nachfrage in der Schweiz, respektive eben auch für Niedriglohnarbeiter und nicht nur für ausgewählte Experten. Die Kooperation, insbesondere mit Schlüsselstellen wie den Arbeitsmarktbehörden, sowie die Weiterbildung der relevanten Stellen muss intensiviert werden, um Identifizierungen überhaupt erst möglich zu machen und um Interventionsmechanismen zugunsten der Opfer entwickeln zu können. Bisher gab es in der Schweiz lediglich eine einzige Verurteilung wegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung.

Artikel 12 – Unterstützung der Opfer (Frage 37 GRETA-Fragebogen)

Zentral gemäss Europaratskonvention ist hier die Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung, unter Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse bezüglich Sicherheit und Schutz. Die Verpflichtungen, welche den Staaten aus Art. 12 der Europaratskonvention erwachsen, müssen unabhängig von der Bereitschaft der Zeugenaussage gewährleistet werden.

Nicht alle Opfer kommen zu ihren Rechten

Die Schweiz erfüllt die Europaratskonvention Art. 12 Abs. 1, 2 und 6 teilweise mittels Opferhilfegesetz. Das OHG gewährt Hilfe, Unterstützung und Schutz für alle Opfer von Straftaten, unabhängig davon, ob ein Strafverfahren eröffnet ist und unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Opfer. Aber nach heutiger Rechtslage (Art. 36 VZAE²⁶, insbesondere Abs. 5)²⁷ und Praxis müssen nicht aussagebereite Opfer von Menschenhandel (aber auch wenn die Aussage als nicht relevant eingestuft wird oder ein Verfahren nicht eingeleitet oder eingestellt wird) die Schweiz in der Regel verlassen und können folglich die Opferhilfeleistungen, die ihnen in der Schweiz zustehen, nicht beanspruchen.²⁸ Die Ausgestaltung des Schweizerischen Rechts, die gängige Praxis von Verwaltung, Justiz und Polizei sowie die politische Haltung der staatlichen Akteure haben einen strafrechtlichen Fokus, womit der Geist der Konvention, die Stärkung der Opfer, verfehlt wird.

„Some Parties may decide – as allowed by Article 14 – to grant residence permits only to victims who cooperate with the authorities. Nevertheless, paragraph 6 of Article 12 provides that each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to ensure that assistance to a victim is not made conditional on his or her willingness to act as a witness».²⁹

Gerade dieser Abschnitt macht deutlich, dass die Europaratskonvention den Schutz der Opfer in Art. 12 Abs. 6 höher gewichtet als die aufenthaltsrechtlichen Massnahmen in Art. 14.

Deshalb müsste die Schweiz - um die Konvention zu erfüllen – allen Opfern von Menschenhandel eine Aufenthaltsbewilligung gewähren, damit sie ihre opferhilferechtlichen Ansprüche legal erhalten bzw. geltend machen können. Diese sollen nicht an ausländerrechtlichen Massnahmen (Aufenthalt nur bei Aussage) scheitern, sondern unabhängig von der Beteiligung am Strafverfahren gewährt werden. Z.B. hat FIZ Kenntnis von einem Fall, in dem die Polizei das Opfer vor die Wahl gestellt hat, entweder zu kooperieren oder selber ins Gefängnis zu gehen und ausgeschafft zu werden.³⁰ Die in Art. 36 Abs. 6 VZAE genannte alternative Aufenthaltsmöglichkeit bei Vorliegen eines Härtefalls vermag diesen Mangel nicht zu korrigieren. Es handelt sich hierbei um eine kann-Klausel, bzw. einen Ausnahmefall.³¹ Das Ermessen der Behörden bei der Anwendung ist entsprechend gross, wie in Konsequenz auch die kantonalen Unterschiede. Je nach Praxis des jeweiligen Kantons sind die Aussichten auf eine Härtefallbewilligung nur bei Vorliegen eines Gerichtsurteils gegeben; andere erheben eine befürwortende Empfehlung der Polizei de facto zur Voraussetzung. Zudem verlangen die Migrationsbehörden regelmässig Belege für eine Integration, wie z.B. besuchte Deutschkurse, obwohl gemäss Weisung des BFM³² auf die spezielle Situation der Opfer von Menschenhandel Rücksicht

²⁶ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201).

²⁷ Der Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel, wird in Art. 36 VZAE geregelt. Abs. 1 legt fest, dass die für die polizeiliche Ermittlung oder das Gerichtsverfahren zuständigen Behörden den kantonalen Ausländerbehörden mitteilen, ob und wie lange ein Aufenthalt des Opfers in der Schweiz notwendig ist. In Abs. 5 desselben Artikels wird zudem ausgeführt, dass das Opfer die Schweiz zu verlassen hat, wenn die Bedenkzeit (Art. 35 VZAE) abgelaufen ist oder keine Notwendigkeit im Rahmen des Ermittlungs- oder Gerichtsverfahrens für einen solchen mehr besteht.

²⁸ Selbst wenn gewisse Leistungen der Opferhilfe wie zum Beispiel Entschädigung oder Genugtuung aus dem Herkunftsland gestellt werden können, ist die umfassende Gewährung der Leistungen (z.B. Beratung, Soforthilfe, langfristige Hilfe Dritter, Kostenbeiträge, etc.) nicht garantiert, wenn eine Opfer dorthin zurückkehrt.

²⁹ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Explanatory Report, 169.

³⁰ Anhang 5.

³¹ BBl 2011 1, S. 10.

³² Bundesamt für Migration.

genommen werden soll. Denn die spezielle Situation von Opfern von Menschenhandel erschwert oder verhindert in den meisten Fällen eine erfolgreiche Integration.³³ Häufig sind Betroffene schwer traumatisiert, die Genesung verläuft oft langsam und beschwerlich. Erschwerend können zudem die teilweise geringe Vorbildung, mangelnde Sprachkenntnisse, die oftmals durch ungesicherten Aufenthalt aussichtslose Arbeitssuche sowie die allgemein unsichere Situation sein. Zynischerweise kommt es vor, dass Kantone und Gemeinden Integrationsmassnahmen wie bspw. Deutschkurse u.ä. nicht finanzieren und somit praktisch verunmöglichen und später aber, wie oben erwähnt, Nachweise eben solcher Integrationsbemühungen im Hinblick auf die Erteilung einer Härtefallbewilligung verlangen.

Genesung ist keine Priorität

Probleme ergeben sich zudem regelmässig, weil es in der Schweiz keine verbindlichen Standards bezüglich Opferschutz gibt – Identifizierung, Schutz und Unterstützung von Opfern werden von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt, was zu Ungleichheiten und fehlender Rechtssicherheit führt. Die strafrechtliche Zuständigkeit (Art. 31 Abs. 1 StPO³⁴) sowie grundsätzlich auch jene für die Opferhilfe (Art. 26 OHG) liegt bei dem Kanton, in welchem die Straftat begangen wurde. Hier begründet das Opfer auch den Unterstützungswohnsitz³⁵, welcher die Kosten für die Existenzsicherung (d.h. für Notunterkunft, Lebensunterhaltskosten, Krankenkassenprämien usw.) übernehmen muss (gem. Kantonalen Sozialhilfegesetzen) und grundsätzlich Stabilisierungs- und Integrationsmassnahmen, wie bspw. Deutschkurse, Tagesstrukturen, Arbeitsintegrationsmassnahmen ermöglichen sollte. Einige Kantone finanzieren den Opfern die Integration in Ausbildung und Erwerb, in anderen Kantonen lehnen sowohl die Opferhilfe als auch die Sozialhilfe deren Finanzierung ab. Eine Ablehnung bedeutet für die Opfer in der Regel, dass sie weiter isoliert und marginalisiert werden. Dies ist nicht im Sinne der Genesung des Opfers und verunmöglicht es den Betroffenen tatsächlich ein neues Leben zu beginnen, bzw. sich aus der Opfersituation zu emanzipieren und ihre Rechte gem. Konvention wahrzunehmen.

Ein weiteres Beispiel für kantonal unterschiedliche Handhabung der Opferrechte kann anhand der Finanzierung der Unterbringung von Opfern aufgezeigt werden. Entgegen den Interessen der Opfer werden diese oftmals in der Tatgemeinde³⁶ platziert. Neben der ständigen Konfrontation mit der Vergangenheit und z.B. ehemaligen „Kunden“ bei Opfern von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung, kann es hier – insbesondere wenn ein Strafverfahren läuft – zu massiven Bedrohungen und lebensgefährlichen Situationen kommen. Uns sind Fälle bekannt, in welchen die Frauen keine Arbeit finden, weil sie als ehemalige Prostituierte erkannt werden, ihren gesamten Tagesablauf nach jenem der Täter und Freier richten, damit sie ihnen nicht begegnen, aus Angst nicht zum Psychiater gehen und der Einkauf zur Tortur wird. Lara³⁷ beispielsweise musste nahe dem Ort ein neues Leben aufbauen, an welchem sie sexuell ausgebeutet und missbraucht worden war. Das Schlimmste für sie war, wenn ihr ehemalige Freier auf offener Strasse etwas

³³ „Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit, aus wichtigen öffentlichen Interessen und als schwerwiegender persönlicher Härtefall“, Weisung BFM, 1.7.2009.

³⁴ Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0).

³⁵ Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (SR 851.1) Art. 4 Abs. 2, bzw. VZAE 35 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 2.

³⁶ Die durchschnittliche Gemeindegrösse in der Schweiz gehört europaweit zu den kleinsten: in mehr als der Hälfte aller Gemeinden wohnen weniger als 1'000 Menschen. In den Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner (4% aller Gemeinden) lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung des ganzen Landes (vgl. http://www.swissworld.org/de/politik/politische_struktur/gemeinden/).

³⁷ Name des Opfers anonymisiert.

zuriefen oder sie nur schon grüssten. Insbesondere wenn sie mit ihrer Tochter unterwegs war. Die Scham und das Gefühl, alle würden ihre Vergangenheit kennen, waren nur sehr schwer zu ertragen.³⁸ Dem Wohle und der Genesung des Opfers wird diesfalls keineswegs Rechnung getragen – Schutz und adäquate Unterstützung werden nicht gewährleistet.

Spezialisiertes und umfassendes Opferschutzprogramm der Schweiz von Spenden abhängig (Frage 39 GRETA-Fragebogen)

Die FIZ ist die einzige auf Menschenhandel spezialisierte Opferschutzstelle in der Schweiz und FIZ Makasi das einzige umfassende Opferschutzprogramm für Opfer von Frauenhandel. Dennoch wird dieses Angebot immer noch nicht ausreichend staatlich finanziert und ist somit nicht gesichert. Mit privater Initiative versucht die FIZ die notwendige, spezialisierte Unterstützung für Opfer von Frauenhandel zu garantieren und hat ein umfassendes regionales Opferschutzprogramm aufgebaut, das für Opfer von Frauenhandel akute, kurzfristige Krisenintervention, stabilisierende Betreuung und soweit möglich auch längerfristige Unterstützung anbietet. Die Beiträge der Kantone, welche diese der Arbeit der FIZ beisteuern reichen jedoch nicht aus, um die notwendige spezialisierte Betreuung von Opfern von Frauenhandel zu sichern. Die rund 200 Fälle, mehrheitlich sehr aufwändig und komplex, wurden im 2013 mit nur 630 Stellenprozenten (exklusive Overhead) knapp bewältigt. Das Opferschutzprogramm braucht dringend mehr Ressourcen, um den bestehenden Aufwand zu bewältigen. Einen grossen Teil des Programms muss die FIZ durch Spenden finanzieren. Rund CHF 238'000 (Euro 195'643³⁹) waren es im 2013 – eine enorme Herausforderung, der sich eine kleine NGO wie die FIZ jedes Jahr stellen muss. Die FIZ musste bereits die Aufnahme neuer Fälle aufgrund fehlender Kapazitäten und Ressourcen ablehnen. Diese schwierige Situation der FIZ steht entgegen Art. 12 Abs. 5 Europaratskonvention, wo explizit darauf verwiesen wird, dass die Vertragsstaaten mittels ausreichender Finanzierung eben dieser Leistungen für die Unterstützung der Opfer verantwortlich bleiben; auch wenn die konkreten Leistungen von NGOs erbracht werden.⁴⁰ Auch der CEDAW-Ausschusses (Nr. 30) fordert in seinen Empfehlungen die Schweiz nachdrücklich auf, den Schutz und die Genesung der Opfer von Menschenhandel u.a. durch Zuweisung ausreichender Mittel an die spezialisierten Stellen sicherzustellen. Schliesslich listet auch der TIP Report 2013⁴¹ die adäquate Finanzierung von auf Menschenhandel spezialisierte Fachstellen als eine der Empfehlungen auf.

Mangel an adäquaten Unterbringungsmöglichkeiten

Eine weitere Schwachstelle ist der Mangel an adäquaten Unterbringungsmöglichkeiten für Opfer von Menschenhandel. Bis heute gibt es schweizweit nur eine auf Opfer von Menschenhandel spezialisierte Schutzwohnung, welche 2011 durch die FIZ gegründet wurde. Um der spezifischen Situation von Opfern von Frauenhandel und ihren Bedürfnissen gerecht zu werden, braucht es angepasste Unterbringungslösungen und spezialisierte Betreuung. Es braucht flexible Unterbringungsmöglichkeiten, welche die notwendige Balance erlaubt zwischen den Bedürfnissen der Frauen (bevorzugte Wohnform, soziale Kontakte), ihren Ressourcen (soziale Kompetenzen), ihrem Entwicklungsstand (Selbständigkeit), der Dynamik in den Wohngruppen sowie den Anforderungen an die Sicherheit. Das neue FIZ Wohnprojekt, welches aktuell in der

³⁸ Anhang 6.

³⁹ Vgl. Anm. 7.

⁴⁰ Siehe Explanatory Report 149.

⁴¹ TIP Report 2013, S. 350.

Umsetzung ist, sieht denn auch längerfristige Unterkunftsmöglichkeiten vor, damit die Betroffenen in den verschiedenen Etappen ihrer Rehabilitation adäquat betreut werden können. Es fehlen jedoch Finanzierungsmöglichkeiten. Bestehende Institutionen für Opfer von Gewalt wie beispielsweise Frauenhäuser sind auf andere Zielgruppen mit anderen Bedürfnissen ausgerichtet. Es ist denn auch kaum möglich, Opfer von Frauenhandel in bestehenden Institutionen für Opfer von Gewalt unterzubringen. Hinzu kommt, dass die Kantone in der Regel nicht bereit sind, die Opferkosten bei längerfristiger, ausserkantonaler Platzierung zu übernehmen. Diese ist jedoch in einigen Fällen aus Schutzgründen notwendig. Die Kantone sind oft kleinräumig und die Betroffenen riskieren bei einer Platzierung im Tatortkanton die Konfrontation mit dem Täter.

Zugang zum Arbeitsmarkt nicht ermöglicht/gefördert

Nach Abs. 4 Art. 12 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Opfern von Menschenhandel Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dies im Sinne einer besseren, wünschenswerten sozialen Reintegration und der Förderung der Selbständigkeit. Die Schweiz kommt diesem Erfordernis in Art. 36 Abs. 4 VZAE zumindest im Gesetz nach. Die dort aufgestellten Erfordernisse sind jedoch sehr hoch. So wird eine Arbeitsbewilligung nur bei entsprechendem Gesuch eines Arbeitgebers in Betracht gezogen, was bedeutet, dass die Arbeitssuche ohne Bewilligung erfolgen muss. Zudem erhalten Betroffene auch bei längerem Verbleib in der Schweiz – meist aufgrund der Teilnahme in einem Strafverfahren – nur eine Kurzaufenthaltsbewilligung L, mit welcher es nahezu unmöglich ist, eine Arbeitsstelle oder Wohnung zu finden.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt sollte für Opfer von Menschenhandel nicht nur auf rechtstheoretischer Ebene möglich sein. Die Schweiz muss dafür sorgen, dass die Arbeitssuche von Opfern von Menschenhandel nicht aufgrund ihres prekären Aufenthaltstitels scheitert.

Artikel 13 – Erholungs- und Bedenkzeit (Fragen 35 und 40 GRETA-Fragebogen)

Einseitiger Schwerpunkt Strafverfolgung

Die Bedenkzeit soll – so die Konvention - der Opferidentifizierung und der Erholung der Opfer dienen, sowie den Entzug des Einflusses der Menschenhändler ermöglichen. Zudem soll dem Opfer die Entscheidung über eine mögliche Kooperation mit den Behörden ermöglicht werden, welche u.U. weitreichende Folgen haben kann, wie z.B. langjährige, belastende Prozesse, eine unsichere Zukunft und damit verbunden eine erschwerte Integration, sich verlängernde Trennung von Familie oder massive Bedrohung durch die Täterschaft. Die Schweizer Regelung in Art. 35 Abs. 1 entspricht auf dem Papier den Vorgaben der Konvention. Sie legt fest, dass die Bedenkzeit MINDESTENS 30 Tage beträgt und sich zudem nach den Bedürfnissen im Einzelfall richten soll. Leider wird dies nicht im Sinne der Opfer umgesetzt. Vielmehr beschränkt sich die Praxis in der Regel auf das absolute Minimum. Gesprochene Erholungs- und Bedenkzeiten beschränken sich meist auf 30 Tage. Nach Auffassung der Schweiz, soll die Erholungs- und Bedenkzeit INSBESONDERE der Entscheidungsfindung bezüglich Zusammenarbeit mit den Behörden

dienen.⁴² Diese einseitige Interpretation legt den Fokus einseitig auf die Strafverfolgung. Die Bedürfnisse des Opfers und der Fokus der Konvention werden vernachlässigt.

Berücksichtigung der Opfersituation ungenügend

Bei der Bemessung der Frist muss berücksichtigt werden, dass die Opfer unmittelbar nach einem Ausstieg genügend Zeit brauchen, um sich zu erholen, kleine Schritte zu planen und die Kontrolle über ihr Leben wieder zu übernehmen. Immer wieder werden aber bereits während der Bedenkzeit polizeiliche Befragungen durchgeführt oder die FIZ wird erst nach ersten Befragungen zugezogen. Dies kann sich im Rahmen des Verfahrens als Nachteil für das Opfer herausstellen, dann nämlich, wenn nicht genügend stabilisierte, traumatisierte Opfer Aussagen machen, welche sich später als unvollständig oder inkohärent erweisen und dadurch ihre Glaubwürdigkeit in Frage gestellt wird.

Klischees verhindern opfergerechte Entscheide

Die zuständigen Behörden, insbesondere die Migrationsämter, müssen auf die Menschenhandel-spezifischen Problematiken und Situationen sensibilisiert und geschult werden. Nicht von der Polizei gestellte Anträge auf Bedenkzeit stossen bei den Migrationsämtern auf Skepsis. Insbesondere wenn es sich um komplexe, nicht dem „Klischee“ entsprechende Konstellationen handelt. So wurde beispielsweise der Antrag auf Bedenkzeit abgelehnt, weil die Behörde keine Erfahrung mit verschiedenen Fallkonstellationen und der Bandbreite von unterschiedlichem Opferverhalten hatte. Sie argumentierte, dass man kein Opfer von Frauenhandel sein könne, wenn man ins Herkunftsland zurückreist. Auch führt Schwarz-Weiss-Denken der Behörden zu nicht opfergerechten Entscheiden. Dazu gehört z. B. die falsche Annahme, dass ein Opfer nicht gleichzeitig Opfer- und Täteranteile in sich vereinigen kann. Tatsächlich hat die FIZ aber in der Praxis immer wieder Betroffene, die als Teil ihrer Überlebensstrategie zu Täterinnen wurden und trotzdem Opfer sind. In einem Fall machte die FIZ die Erfahrung, dass die Migrationsbehörden die Informationen aus dem Bedenkzeitantrag an die Strafverfolgungsbehörden weitergaben und ihre Entscheidung von deren Einschätzung abhängig machten. Dies widerspricht Sinn und Zweck der Erholungs- und Bedenkzeit, da die Betroffene u.a. ja gerade Zeit erhalten soll um sich für oder gegen eine Kooperation mit der Polizei zu entscheiden.⁴³ (Frage 34 GRETA-Fragebogen).

Artikel 14 – Aufenthaltstitel (Frage 41 GRETA-Fragebogen)

Die Konvention fordert zwei Möglichkeiten des Aufenthalts für Opfer von Menschenhandel: Im Falle, in welchem die persönliche Situation einen solchen erfordert, sowie im Rahmen einer Zusammenarbeit des Opfers im Strafverfahren.

⁴² BBl 2011 1, S 27.

⁴³ Vgl. Anhang 7.

Es sollen sowohl die Bedürfnisse der Opfer als auch der Anspruch an die Bekämpfung des Menschenhandels berücksichtigt werden.⁴⁴ Die beiden Möglichkeiten des Aufenthalts sollen den Staaten ermöglichen, auch ohne Kooperation der Opfer deren Situation gebührend zu berücksichtigen.⁴⁵

Schwache gesetzliche Verankerung von aufenthaltsrechtlichem Schutz

Die Schweiz kommt Art. 14 Europaratskonvention nur im Minimum nach. Weder der Aufenthalt aus Gründen der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden, noch jener aufgrund der persönlichen Situation der Opfer sind auf Gesetzesebene zwingend, sondern „können“ erteilt werden. Damit existiert auf gesetzlicher Ebene keine Klarheit. Ob aufenthaltsrechtlicher Schutz gewährt wird oder nicht, liegt im Ermessen der Behörden und führt bei aufenthaltsrechtlichen Entscheiden zu frappanten Unterschieden in den 26 Kantonen. Dadurch fehlen Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit für die Opfer.

Kurzaufenthaltsbewilligung, VZAE 36 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG

(Vgl. oben, Ausführungen zu Art. 12, S. 9 ff.)

Die ausländerrechtlichen Regelungen im Ausländergesetz und in der dazugehörigen Verordnung wie auch die Praxis der Kantone konzentrieren sich auf die zweite Möglichkeit, nämlich die Aufenthaltsregelung bei Kooperation.

In der Regel erhalten diejenigen Opfer, die identifiziert worden sind und bereit sind, gegen Täter auszusagen, heute eine Kurzaufenthaltsbewilligung (L). Diese wird in der Schweiz normalerweise für 6 Monate ausgestellt und im Bedarfsfall verlängert. Der Explanatory Report 187 hält fest, dass die Dauer dem Staat überlassen ist, aber für aussagewillige Personen mindestens 6 Monate betragen soll. Die Schweiz bewegt sich also regelmässig im untersten Minimum. Das Wohl der Opfer und deren wünschenswerte Erholung bleiben hinter den strafverfolungsrelevanten Aspekten zurück.⁴⁶ Nach Beendigung des Verfahrens, welches u.U. mehrere Jahre dauert, haben die Opfer die Schweiz grundsätzlich zu verlassen. Möchten sie weiterhin in der Schweiz bleiben, haben sie nur wenige Möglichkeiten. Zum einen können sie sich um Aufenthalt zwecks Arbeit bemühen. Dies ist aber oft schwierig, da ihre Aussichten auf eine Anstellung – häufig aufgrund ihrer Traumatisierung, schlechter Bildung, mangelnder Sprachkenntnisse und L-Bewilligung – schlecht sind. Andernfalls sind sie auf die Gnade der Kantone angewiesen, ihnen eine Härtefallbewilligung zu erteilen.

Härtefallbewilligung Art. 36 Abs. 6 und 31 VZAE i.V.m (Art. 30 Abs. 1 Bst. b , 50 Abs. 1 Bst. b und 84 Abs. 5 AuG; Art. 14 AsylG⁴⁷)

Für einen längerfristigen Schutz der Opfer, wie es die Europaratskonvention vorsieht⁴⁸, kann in der Schweiz aus persönlichen Gründen eine Härtefallbewilligung erteilt werden⁴⁹. Doch weder das AuG noch die VZAE stellen klar, dass die Härtefallbewilligung unabhängig von der Aussagebereitschaft erteilt werden kann. Dies

⁴⁴ Explanatory Report 180.

⁴⁵ Explanatory Report 182.

⁴⁶ Europaratskonvention Art. 12 Abs. 4, VZAE 36 Abs. 5; vgl. zudem Ausführungen zu Art. 12 Europaratskonvention.

⁴⁷ Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).

⁴⁸ Europaratskonvention Art. 14 Abs. 1 a.

⁴⁹ Art. 31 VZAE und Art. 36 Abs. 6 VZAE.

stellt jedoch eine zentrale Absicht der Europaratskonvention dar (Vgl. Ausführungen zu Art. 12 Europaratskonvention).

Erst die Weisung vom 1.7.2009 mit dem Titel: „Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit, aus wichtigen öffentlichen Interessen und als schwerwiegender persönlicher Härtefall“, die das BFM⁵⁰ im Oktober 2009 veröffentlicht hat, geht konkret auf diese Problematik ein. Sie hält unter 5.6.2.2.5.4 fest, dass eine Härtefallbewilligung unabhängig von der Kooperation des Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden erteilt werden kann, wenn die persönliche Situation es erfordert. Es reicht jedoch nicht, dass dieser zentrale Punkt (nämlich dass eine Härtefallbewilligung unabhängig von der Kooperation des Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden erteilt werden kann) NUR in einer nicht verbindlichen Weisung enthalten ist. Nicht alle Kantone halten sich an oben erwähnte Weisung des BFM⁵¹, die den Aufenthalt von Betroffenen von Menschenhandel eher im Sinne der Opfer empfiehlt, – andere haben noch nicht mal Kenntnis von dieser. Die Schweiz muss allgemein gültige, verbindliche Standards für alle Kantone festlegen.

Kein Rechtsanspruch – keine Rechtssicherheit

Zudem handelt es sich bei ausländerrechtlichen⁵² Härtefällen um die Gewährung von Aufenthalt aus humanitären Gründen (dies gilt auch bei asylrechtlichen Härtefällen) – es besteht kein Rechtsanspruch auf eine Härtefallbewilligung. Vielmehr handelt es sich um einen Ermessensentscheid der Kantone. Ist ein Kanton bereit, einem Opfer von Menschenhandel eine Härtefallbewilligung zu erteilen, hat es den Fall dem Bundesamt für Migration zur Zustimmung zu unterbreiten. Im Rahmen dieses Zustimmungsverfahrens entscheidet dann das BFM, ob das Opfer eine Aufenthaltsbewilligung erhalten soll oder nicht. Gegen einen ablehnenden Entscheid des BFM kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt werden. Ein weiterer Weg ans Bundesgericht ist danach ausgeschlossen.

Lehnt die kantonale Behörde ein Gesuch um Härtefall von vornherein ab, ist auch gegen letztinstanzliche kantonale Rechtsmittelentscheide die Beschwerde ans Bundesgericht ausgeschlossen, weil auf eine Härtefallbewilligung kein Rechtsanspruch besteht (Art. 83 lit. c Ziff. 2 BGG⁵³).

In 26 Kantonen haben 26 Ämter die Entscheidungsmacht über den Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel. Dies birgt ein enorm hohes Risiko, dass nach unterschiedlichen Kriterien entschieden wird und fördert Willkür. Bei einem negativen Entscheid hat das Opfer nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Beschwerde einzulegen.

Im Asylverfahren haben die Betroffenen keine Parteistellung

Der fehlende Rechtsanspruch auf Aufenthalt per Härtefallbewilligung hat zudem Konsequenzen für Asylsuchende⁵⁴. Befinden sich Opfer von Menschenhandel bereits im Asylverfahren, so ist der Wechsel zur Beantragung eines Aufenthaltes nach Ausländergesetz gem. Art. 14 Abs. 1 Asylgesetz nicht mehr möglich,

⁵⁰ BFM Bundesamt für Migration

⁵¹ Weisung des BFM, „Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit, aus wichtigen öffentlichen Interessen und als schwerwiegender persönlicher Härtefall“, 1.7.2009.

⁵² Art. 30 AuG i.V.m Art. 31 VZAE.

⁵³ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110).

⁵⁴ Art. 14 Abs. 2 AsylG i.V.m. Art 31 VZAE.

vielmehr muss dem Asylentscheid folgegeleistet werden. Mit Hinweis auf diese Rechtslage wurde unlängst ein durch die FIZ identifiziertes Opfer ohne weitere Abklärungen oder Vorkehrungen ausgeschafft.⁵⁵ Insbesondere im Zusammenhang mit Überstellungen aufgrund des Dublin-Verfahrens führt dies zu unbefriedigenden Ergebnissen. Verdachtsfällen von Menschenhandel wird nicht weiter nachgegangen und ein Gesuch um Härtefallbewilligung kann erst nach Vollzug der Ausweisung gestellt werden - ist somit obsolet. Weiter haben die Gesuchsteller um Härtefallbewilligung im Rahmen von Asyl auf kantonaler Ebene ähnlich wie Gesuchsteller um Härtefallbewilligung im Rahmen von Art. 30 AuG nur sehr eingeschränkte Beschwerdemöglichkeiten bei Ablehnung ihres Gesuchs.

Realitätsfremde Kriterien für die Härtefallbewilligung

Ebenso problematisch sind die Kriterien für die Erteilung einer Härtefallbewilligung: Genannt werden Integration, finanzielle Verhältnisse, Dauer der Anwesenheit und Respektierung der Rechtsordnung: Dies sind Anforderungen, die Opfer von Menschenhandel nicht oder kaum erfüllen. Viele Opfer, die von der FIZ betreut werden, wurden - vor ihrer Identifizierung als Opfer - zur illegalen Tätigkeit gezwungen und von den Behörden dafür gebüsst. Zum Beispiel, weil sie an einem Ort der Prostitution nachgingen, an dem dies nicht zulässig war (Frage 52 GRETA-Fragebogen). Bei der „Gewichtung und Beurteilung der Kriterien soll der Situation der Opfer angemessenen Rechnung getragen werden“, sagt die erwähnte Weisung⁵⁶ des BFM als auch die Formulierung in Art. 36 Abs. 6 VZAE, welche verlangt, dass die besondere Situation von Opfern und ZeugInnen von Menschenhandel zu berücksichtigen sind. Damit wird an die Empathie der Fremdenpolizeibehörden appelliert, doch dies ist kein realer Schutz. Um diesen Problemen zu begegnen und Schutz zu gewährleisten, braucht es einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt für alle Opfer, nicht nur eine **Kann-Formulierung**.⁵⁷

Artikel 15 – Entschädigung und Rechtsschutz (Frage 42 GRETA-Fragebogen)

Geltendmachung von Ansprüchen nicht automatisch

Opfer von Menschenhandel gelten in einem Verfahren grundsätzlich als Zeugen resp. Auskunftspersonen. Wollen sie auf das Untersuchungsverfahren Einfluss nehmen und / oder zivilrechtliche Ansprüche im Strafverfahren geltend machen, müssen sie sich aktiv als Privatkläger im Straf- und/oder Zivilverfahren konstituieren (Art. 118 StPO). Opfer, die sich nicht als Privatklägerschaft konstituieren, haben in einigen Bereichen, vor allem bei den Verfahrensrechten, weniger Interventionsmöglichkeiten (u.a. Akteneinsichtsrechte, Teilnahmerechte bei Beweiserhebung, Beweisantragsrechte und das Recht auf Ergreifen von Rechtsmitteln). V.a. aber haben die Betroffenen erst dann Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverteidigung, wenn sie sich als Privatkläger konstituieren und die übrigen Voraussetzungen hierfür

⁵⁵ Vgl. Anhang 4.

⁵⁶ Weisung des BFM, „Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit, aus wichtigen öffentlichen Interessen und als schwerwiegender persönlicher Härtefall“, 1.7.2009.

⁵⁷ Die Petition der nationalen Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel forderte denn auch einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, unabhängig von der Aussagebereitschaft sowie verbindliche Standards für den Schutz der Opfer. Auch der CEDAW Ausschuss empfiehlt der Schweiz, ihre Aufenthaltsbewilligungspraxis zu überdenken, um internationalen Standards zu entsprechen.

(wie z.B. Mittellosigkeit) gegeben sind. Diese Voraussetzungen sollten zugunsten des Opfers grosszügiger ausgelegt werden. Heute hat bspw. ein Opfer des (unteren) Mittelstandes unter Umständen kein Anrecht auf unentgeltliche Rechtsverteidigung und muss deren (erhebliche) Kosten selber tragen oder auf einen Anwalt verzichten. Und auch wenn schlussendlich der Täter zum Ersatz der Anwaltskosten der Geschädigtenvertretung verurteilt wird, ist das Geld (wegen Mittellosigkeit des Täters) oft nicht erhältlich. Erschwerend kommt hinzu, dass es schwierig ist, ausserhalb des Strafverfahrens rechtlich gegen den Täter vorzugehen, insbesondere wenn das Opfer Angst hat. Verzichtet das Opfer auf einen Anwalt, so hat es im Verfahren keine rechtliche Unterstützung und Beratung, steht aber einem Täter gegenüber, der oftmals amtlich verteidigt ist und damit einen Anwalt an seiner Seite hat. Dies führt zu einem massiven Verfahrensungleichgewicht zu Ungunsten des Opfers.

Kostenrisiko im Falle einer Berufung

Gehen Opfer von Menschenhandel in Berufung, so tragen sie für den Fall, dass sie im Verfahren unterliegen, ein Kostenrisiko. Ja, sogar wenn sie nur die Bestätigung des vorinstanzlichen Urteils verlangen, besteht dieses Risiko. D.h. nur das absolute Schweigen des Opfers vor der Berufungsinstanz oder die ausdrückliche Erklärung, man enthalte sich eigener Anträge, schützt hiervor. Das Opfer einer Straftat kann auf diese Weise das Recht, ein erstinstanzliches Urteil überprüfen zu lassen, nicht umfassend wahrnehmen. Opferrechte können so nur schwer vertreten werden, da jegliche Stellungnahme mit dem Risiko hierdurch entstehender Kosten verbunden ist. Wenn ein Opfer nicht mittellos ist und damit keine unentgeltliche Rechtsverteidigung besteht, kann dies zu enorm hohen finanziellen Belastungen führen.

Als krass stossend erscheint, dass das Opfer u.U. im Berufungsverfahren sogar zu einer Prozessentschädigung an den Täter verurteilt werden kann. Dieses Risiko besteht, auch wenn die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde und / oder die OHG-Stelle Kostengutsprache für die Gerichtskosten und die Geschädigtenvertretung geleistet hat. Erteilt die OHG-Stelle ausnahmsweise auch Kostengutsprache für eine allfällige Prozessentschädigung für den Verteidiger des Täters, entbindet dies das Opfer zwar vom Kostenrisiko. Es ist jedoch befremdlich, dass mit den ohnehin schon beschränkten Opferhilfe-Mitteln Täterkosten finanziert werden könnten.

Genugtuung grundsätzlich zu niedrig

Die von Schweizer Gerichten gesprochenen Genugtuungssummen für die Opfer sind grundsätzlich zu niedrig. Zwar zeichnet sich zumindest in einem Teil der Kantone gegenüber den früher ausgesprochenen Genugtuungen eine Erhöhung ab, immer noch liegen die Genugtuungen aber oft unter den Beträgen, die z.B. für eine Vergewaltigung ausgesprochen werden, obwohl Menschenhandel zwecks Ausbeutung in der Prostitution praktisch einer Mehrfachvergewaltigung gleichkommt. Und vergessen geht, dass die Opfer oftmals zusätzlich der (sexuellen) Gewalt des Täters ausgeliefert sind. Es braucht zwingend eine Erhöhung der Genugtuung.

Die Angemessenheit einer gesprochenen Genugtuung kann unter Umständen im alleinigen Ermessen der ersten Instanz liegen, ohne dass eine Überprüfung durch höhere Gerichte stattfindet. Gleiches gilt für die Überprüfung durch das Obergericht, dieses kann entscheiden, die Angemessenheit der Genugtuung nicht erneut zu prüfen, sondern auf das Ermessen der Vorinstanz zu verweisen. Es ist aus Geschädigten-Sicht nicht

nachvollziehbar, weshalb im Falle einer Berufung das Obergericht die Angemessenheit einer Genugtuung nicht in freiem Ermessen überprüft.

Kann die Genugtuung vom Täter nicht erhältlich gemacht werden, so kann sie von der staatlichen Opferhilfestelle bezogen werden. Gemäss OHG richtet sich die Genugtuung nach der Schwere der Tat, maximal aber CHF 70'000 (Euro 57'542⁵⁸) für Opfer. Das strafrechtliche Urteil bildet im allgemeinen Basis für die OHG-Genugtuung, kann aber von der OHG-Stelle überprüft und aufgrund der im Opferhilferecht geltenden Bestimmungen gesenkt werden.

Zwar werden vermehrt auch Schadensersatzansprüche von den Gerichten behandelt, häufig geht es hier auch um entgangenen Gewinn aus Sexarbeit, zu welcher die Opfer gezwungen wurden. Den Gerichten fällt es in der Regel jedoch auffallend schwer, dieses spezifische Einkommen zu beziffern resp. zu schätzen, obwohl dies gemäss Art. 42 Abs. 2 OR⁵⁹ möglich wäre.

Artikel 16 – Repatriierung und Rückführung der Opfer (Frage 43 GRETA-Fragebogen)

Rückkehr auf eigenes Risiko (Frage 15 und 55 GRETA-Fragebogen)

Noch bis Ende 2012 kehrte der grössere Teil der durch FIZ unterstützten Opfer von Menschenhandel ohne staatliche Unterstützung oder Vernetzung mit NGOs durch die FIZ zurück. In diesen Fällen kann höchstens etwa das Ticket über die Opfer- oder Sozialhilfe bezahlt und etwas Taschengeld aus dem Notfonds der FIZ geben werden. Danach sind die Frauen auf sich alleine gestellt. Gründe gegen eine staatlich unterstützte Rückkehr sind, dass im Rahmen der länderübergreifenden polizeilichen Zusammenarbeit und ggfs. der Rückkehrhilfeprozesse über den Schweizer Staat das Risiko besteht, dass opfersensible Daten an die Behörden im Herkunftsland gelangen. In einigen Herkunftsländern ist beispielsweise die Prostitution verboten, so dass die Betroffenen fürchten, dass sie bei einem möglichen Datentransfer nachträglich noch im eigenen Land angeklagt werden könnten. Tatsächlich geben Justiz und Polizei in der Schweiz Daten von Opferzeuginnen im Rahmen von länderübergreifenden Ermittlungen weiter. Das hat im letzten Jahr zum Beispiel dazu geführt, dass plötzlich unbekannte Männer bei der Familie eines thailändischen Opfers vorstellig wurden und sie befragten. Bis heute wissen weder die Opferfamilien noch die FIZ, wer das genau war und wie genau sie an die Adresse der Opferfamilie gekommen sind. Opferrechte sind in manchen Ländern ein Fremdwort, dementsprechend werden die Opferzeuginnen oftmals wie Täterinnen behandelt. Andere befürchten ganz einfach, dass in den behördlichen Registern ihrer Herkunftsländer auf ewig festgehalten wird, dass sie Opfer von Menschenhandel gewesen sind. Sie misstrauen den Behörden und der Polizei und erzählen u.a., dass in ihren Dörfern Bürgermeister oder Polizei nur mittels Geldgeschenken aktiv werden oder gar mit Menschenhändlern gemeinsame Sache machen. Diese Befürchtungen sind begründet. Wir haben mehr als einmal erlebt, dass sich zum Beispiel Familienangehörige an die lokale Polizei gewandt haben, weil sie sich durch die Täterfamilie bedroht fühlten. Die Polizei hat nicht reagiert. Hier sehen wir eine Lücke im Opferschutz, welche durch klare Standards im länderübergreifenden behördlichen Datenaustausch

⁵⁸ Vgl. Anm. 7.

⁵⁹ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220).

geschlossen werden muss und die Interessen der Opfer, insbesondere bezüglich Schutz und Sicherheit, in den Fokus rückt.

Artikel 26 - Bestimmung über das Absehen von Bestrafung (Frage 52 GRETA-Fragebogen)

Obwohl die zuständige Behörde von einer Strafe absehen kann, wenn diese aufgrund eines rechtfertigenden Notstandes erfolgte, kommt es immer wieder zu Bestrafungen von Opfern.⁶⁰ Häufig handelt es sich hierbei um Verstösse gegen das Ausländer- oder Arbeitsrecht oder Regelungen bezüglich Prostitution. So kommt es vor, dass ein Opfer von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung Bussen bezahlen muss, weil es an nicht gestatteter Stelle anschaffen musste oder gilt im schlimmsten Fall gar als vorbestraft, was sich in Zukunft möglicherweise schlecht auf eine Aufenthaltsbewilligung auswirken kann. In anderen Fällen hat die durch die Straftat entstandenen Notsituation dazu geführt, dass die Betroffenen im Laden stahlen und verurteilt wurden. Ein Opfer wurde aus der Schweiz ausgeschafft, die FIZ war zu spät kontaktiert worden.⁶¹

Artikel 28 – Schutz von Opfern, Zeugen bzw. Zeuginnen und Personen, die mit Justizbehörden zusammenarbeiten (Frage 55 GRETA-Fragebogen)

Der Fokus der Europaratskonvention liegt auf dem Schutz der Opfer. In Art. 28 spricht sie denn auch vom Schutz der Opfer, Zeuginnen und Zeugen und anderen Personen (Familienmitgliedern, Auskunftspersonen). Bedauerlicherweise erfüllt die Schweiz mit dem Zeugenschutzgesetz die Europaratskonvention in Art. 28 nicht. Denn das ZeugSG⁶² erfasst, entgegen diesen Bestimmungen, nur den Schutz der „Personen, welche in einem Strafverfahren mitwirken und deshalb gefährdet sind“. Diese Formulierung ist enger gehalten als jene der Europaratskonvention und schliesst die Aufnahme ins Schutzprogramm während den Ermittlungen, bzw. vor der Einleitung eines Strafverfahrens, aus. Nach unserer Erfahrung sind Sicherheit und Schutz unmittelbar nach dem Ausstieg aus der Ausbeutungs- bzw. Handelssituation für die Opfer am dringendsten.

Problematisches Aufnahmeverfahren

Art. 6 ZeugSG schreibt vor, dass nur die Verfahrensleitung (Staatsanwaltschaft) eine Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm beantragen kann. Das Opfer selber, bzw. bevollmächtigte Stellen (Opferberatungsstellen wie die FIZ oder Anwälte) sind von dieser Möglichkeit ausgeschlossen. Oftmals sind die Drohungen gegen sie und ihre Familien massiv. Deshalb muss es die Möglichkeit geben, bereits VOR der Eröffnung eines Strafverfahrens eine Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm zu beantragen, auch seitens der spezialisierten Opferberatungsstelle. Dass ein Antrag auf Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm erst dann möglich ist, wenn klar ist, wie relevant die Aussage der Zeugin ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a ZeugSG), ist ausserordentlich spät und berücksichtigt keineswegs die Gefährdung der Opferzeugin, die viel früher einsetzt. Weiter ist heute eine Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm NACH Abschluss eines Strafverfahrens oder nach Einstellung eines Verfahrens nicht möglich, obwohl die Gefährdung an Leib und Leben von

⁶⁰ Vgl. Art. 52 ff. & 15 ff. StGB; BBl 2011 1, S. 36 f.

⁶¹ Vgl. Anhang 3.

⁶² Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz vom 23. Dezember 2011 (SR 312.2).

ZeugInnen bekanntermassen auch erst dann auftreten kann. In vielen Fällen versuchen die Täter über Drohungen gegen die Opfer selber aber auch gegen deren Angehörigen eine Anzeige zu verhindern, die Einstellung des Prozesses zu erwirken oder ein Urteil zu vereiteln. Wie real die Bedrohungen sind, zeigt sich im Fall von Marina⁶³. Nachdem sie Anzeige erstattet hatte, drohte der Täter ihr und ihrer Familie den Tod an, würde sie nicht zu ihm zurückkehren. Niemand konnte ihr oder ihrer Familie helfen oder sie beschützen, weshalb sie sich schliesslich wieder in die Hände des Täters begab.⁶⁴

Der in der Konvention neben dem Zeugenschutz verlangte umfassende Opferschutz wird heute auch nicht von anderen Bundesbestimmungen wie der neuen Strafprozessordnung oder dem Opferhilfegesetz garantiert. Diese Opferschutzmassnahmen sollten ähnlich wie die Zeugenschutzmassnahmen ausgestattet sein.

Artikel 29 – Spezialisierte Behörden und Koordinierungsstellen (Frage 9 GRETA-Fragebogen)

Unabhängige nationale Berichterstatterin fehlt

Die Konvention⁶⁵ empfiehlt die Ernennung eines nationalen Berichtstatters zur „Überwachung des Vorgehens der staatlichen Institutionen bei der Bekämpfung des Menschenhandels“. In der Botschaft des Bundesrates wird die Koordinationsstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel KSMM als zuständiges Gremium genannt.⁶⁶ Die Aufgabe der KSMM ist es, die „in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz tätigen Behörden aus Bund und Kantonen zu vereinigen, die Massnahmen zu koordinieren und begleiten“⁶⁷. Diese Aufgaben der KSMM sind notwendig, sie haben viele Verbesserungen in der Schweiz bewirkt. Doch dieselbe staatliche Stelle, welche die Zusammenarbeit der involvierten Behörden vorantreiben soll, darf nicht gleichzeitig eine überwachende Funktion für diese Zusammenarbeit und allfällige Probleme innehaben. Es fehlt eine unabhängige Stelle, welche mit ausreichend Ressourcen Untersuchungen tätigen und Empfehlungen machen kann, ohne eigene Interessen vertreten zu müssen. Die KSMM erfüllt die Voraussetzungen der Unabhängigkeit nicht. Im Sinne des Explanatory Report, welcher Holland als Beispiel für „best practice“ aufführt, sollte auch in der Schweiz eine unabhängige (eventuell nicht-staatliche) Stelle für die nationale Berichterstattung eingesetzt werden.

Einbezug von und Kooperation mit Zivilgesellschaften verbesserungswürdig

Weiter sollte diese unabhängige Stelle auch den Auftrag haben, aktiv zu werden, wenn der Staat die spezialisierten antitrafficking Organisationen nicht oder nur mangelhaft in die Gestaltung von antitrafficking Massnahmen einbezieht und in diesen Fällen insbesondere zwischen Bund und NGO vermitteln. Da die Schweiz sich gegenüber dem Ausland immer wieder dafür einsetzt, dass der Staat auf einen respektvollen Einbezug von zivilgesellschaftlichen Akteuren setzt, sollten die Standards bezüglich Partizipation gerade

⁶³ Name des Opfers anonymisiert.

⁶⁴ Anhang 2.

⁶⁵ Art. 29 Abs. 4

⁶⁶ BBl 2011 1, S. 40.

⁶⁷ BBl 2011 1,40; vgl. weiter: http://www.ksmm.admin.ch/content/ksmm/de/home/die_ksmm/aufgaben.html (zuletzt: Mai 2014).

auch im eigenen Land hoch sein. Beispiel: Im KSMM Steuerungsorgan haben NGOs kein Stimmrecht, sondern sitzen lediglich bei (Frage 11 GRETA-Fragebogen).

Artikel 30 – Gerichtsverfahren

Die Zahl der Verfahren in der Schweiz nimmt weiter zu. Einerseits liegt dies an einer steigenden, wenngleich immer noch geringen Anzahl an Identifizierungen und an einer besseren Sensibilisierung der relevanten Akteure. Andererseits stehen und fallen Menschenhandelsfälle mit den Aussagen der Opfer. Uns ist kein Verfahren bekannt, dass ohne die Opferaussage eröffnet worden wäre. Die Beteiligung an Strafverfahren kann für die Opfer eine grosse Belastung bedeuten und verlangt eine intensive und meist auch lange Betreuung.

Persönlichkeitsschutz der Opfer im Verfahren unzureichend (Frage 55 GRETA-Fragebogen)

Gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung hat die Verfahrensleitung geeignete Schutzmassnahmen zu treffen, wenn die Mitwirkung im Verfahren zu einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben wird oder einen andern schweren Nachteil zur Folge hat. Unter Einschränkung der Parteirechte, kann die Verfahrensleitung hierzu u.a.⁶⁸ die Anonymität zusichern. In der Praxis wird hiervon allerdings nicht immer Gebrauch gemacht bzw. dies wird kantonal unterschiedlich gehandhabt. Plakative und wenig anonymisierte Medienberichterstattungen oder gar an Medien versandte, nicht anonymisierte Anklageschriften gehören in einigen Kantonen zum Alltag. In einem Fall wurde der aktuelle Aufenthaltsort eines Opfers in Gerichtsdokumenten aufgeführt und dem Täter direkt zugestellt, was u.U. zu massiven Gefährdungssituationen für die Betroffenen und deren Angehörigen führen kann. Ebenfalls gravierend und problematisch war in diesem Fall die fremdbestimmte Offenlegung der Opfereigenschaft – eine klare Persönlichkeitsverletzung und überdies auch unter dem Aspekt der Amtsgeheimnisverletzung zu betrachten. Aber auch Neben der Missachtung der Rechte und Bedürfnisse der Opfer (zugunsten der Täterrechte?!), kann dies mitunter zu massiven Gefährdungssituationen führen. Umso stossender und von Ignoranz zeugend ist eine solche Handhabung v.a. auch, weil die notwendigen Massnahmen zum Schutz der Opfer durchaus vorhanden wären.⁶⁹

Nach Art. 70 Abs. 1 lit. a StPO kann die Öffentlichkeit von Gerichtsprozessen ausgeschlossen werden, wenn schutzwürdige Interessen einer beteiligten Person, insbesondere des Opfers dies erfordern. Auch von dieser Möglichkeit wird immer wieder mit der Begründung des überwiegenden öffentlichen Interesses abgesehen. Die besondere Situation der Opfer und das von ihnen getragene Risiko, wenn sie gegen Menschenhändler aussagen, wird wiederholt nicht genügend berücksichtigt. In einem Fall führte das Erscheinen vor Gericht mangels Ausschluss der Öffentlichkeit zu einer Re-Traumatisierung der Betroffenen. Bereits das Wissen darum, dass sich der Täter im selben Gebäude aufhält und die Angst davor, diesem tatsächlich zu begegnen,

⁶⁸ Auflistung StPO Art. 149 Abs. 2 lit. a (und lit b-e: Ausschluss der Öffentlichkeit von der Durchführung der Einvernahmen oder dem Feststellen der Personalien ausschliessen, Veränderung/Abschirmen des Aussehenes oder der Stimme der zu schützenden Person oder Beschränken des Akteneinsichtsrechts.)

⁶⁹ Vgl. bspw. Art. 87 und 149 ff. StPO.

belasteten das Opfer so stark, dass sie sich in stationäre Behandlung begeben musste.⁷⁰ Zu befürchtende Repressionen durch die Täter, aber auch zu befürchtende Ächtung im sozialen und familiären Umfeld bei Bekanntwerden der Ausbeutung sind im Sinne der Opfer höher zu gewichten als jene der Öffentlichkeit. Aus Opferschutzgründen müsste ebenfalls auf direkte Konfrontationen mit dem Täter grundsätzlich verzichtet werden. Immer wieder wird jedoch das Recht des Opfers, auf Verlangen hin dem Täter nicht begegnen zu müssen,⁷¹ nicht respektiert. Mit Verweis auf die Täterrechte, werden direkte Konfrontationen mit dem Täter in einigen Kantonen regelmässig dennoch durchgeführt.

Im Falle einer Persönlichkeitsverletzung aufgrund mangelnder Massnahmen, wird es zudem sehr schwierig sein jemanden zu belangen – das Opfer bleibt mit einer weiteren Traumatisierung alleine zurück.

Unzureichendes Antragsrecht der Opferanwälte

Opfervertreter können bis anhin keine sichernden Massnahmen (wie stationäre Therapien oder Verwahrungen) beantragen oder sich auch nur hierzu äussern. Dies ist frappanterweise der Staatsanwaltschaft und den Verteidigern vorbehalten, obwohl es hier direkt um den Schutz und das Leben der Opfer geht. Befürchtungen des Opfers vor Repressalien, wenn der Täter freikommt bspw. finden so kein Gehör.

Abschliessende Bemerkung

Ein wichtiges immer wiederkehrendes Problem stellen die vorherrschenden kantonalen Unterschiede dar. Aufgrund von fehlenden opferorientierten Aufenthaltsregelungen und fehlenden verbindlichen Opferschutzstandards auf nationaler Ebene kommt den einzelnen Rechtsanwendern (Kantone – Behörden – Beamten) ein zu grosser Ermessensspielraum zu. Es darf nicht sein, dass die Wahrung der Rechte des Opfers und dessen Sicherheit davon abhängen, wo es in der Schweiz ausgebeutet wurde!

Der Bericht wurde verfasst von der **FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration**, unter Mitarbeit der **NGO-Koordination post Beijing Schweiz**. Der Bericht wird unterstützt von der **NGO-Plattform Menschenrechte** mit 82 Organisationen.

FIZ, 19. August 2014.

⁷⁰ Anhang 1. Betroffene musste sich in psychiatrische Behandlung begeben.

⁷¹ Vgl. StPO 152 Abs. 3.