

Stellungnahme zur nationalen Implementierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie an den Ausschuss für die Rechte des Kindes

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Folgenden möchten wir die Möglichkeit wahrnehmen, uns bezüglich der Implementierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend des Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie in der Schweiz an den Ausschuss für die Rechte des Kindes Stellung zu nehmen.

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration stützt sich bei ihrer Einschätzung auf ihre 29-jährige Erfahrung in der Arbeit mit Migrantinnen, die von Ausbeutung und Gewalt betroffen sind, und mit Opfern von Frauenhandel. Jedes Jahr betreut die FIZ etwa 200 Fälle von Menschenhandel, bei ein bis sechs handelt es sich hierbei um Minderjährige. Die Jüngste war 14.

Wir konzentrieren uns in unserer Stellungnahme auf die Themen Opferschutz im Strafverfahren, Prävention und internationale Zusammenarbeit im Bereich Kinderhandel. Wie wir aus der Beratungsstätigkeit minderjähriger Opfer von Menschenhandel wissen, sind minderjährige Betroffene besonders vulnerabel. Sie benötigen spezielle Opferschutzmassnahmen.

Opferschutz im Strafverfahren: Artikel 8

Allgemeine Bemerkungen:

In der Schweiz liegen präventive Massnahmen und Opferschutz im Kompetenzbereich des Bundes, welcher bspw. Mindeststandards im OHG festhält, sowie aber auch der Kantone, welche insbesondere für die Umsetzung verantwortlich sind.¹ Die Identifizierung, der Schutz und die Unterstützung von Opfern von Kinderhandel werden von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt. Die föderalistischen Strukturen können so zu fehlender Rechtssicherheit führen. Es

¹ Vgl. auch Vgl. Bericht der Schweizerischen Regierung über die Umsetzung des Fakultativprotokolls des Übereinkommens über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie, Bern, 9.12.2011 (folgend: Staatenbericht), N 83.

ist daher dringend nötig, gesamtschweizerische verbindliche Standards festzulegen, die sicherstellen, dass minderjährige Betroffene ohne Diskriminierung in allen Kantonen den gleichen Schutz und eine einheitliche Anwendung des Gesetzes erleben. Es darf für die Kinder nicht „Glück“ oder „Pech“ bedeuten, in welchem Kanton ihr Fall verortet wird.

Grundsätzlich ist Menschenhandel in der Schweiz als Officialdelikt ausgestaltet. Es ist uns jedoch kein Menschenhandel-Verfahren bekannt, das ohne die Opferaussage eröffnet worden wäre. Aber gerade für minderjährige Opfer bedeuten Strafverfahren eine grosse Belastung. Daher wäre es in ihrem Interesse, Strafverfahren auch mit anderen Beweismitteln als der Opferaussage zu stützen.

Artikel 8, Absatz 1 und 3: Schutz der Rechte und des Wohls von Kindern

Gemäss Fakultativprotokoll ist das Wohl minderjähriger Opfer vorrangig zu berücksichtigen. Wir sind der Meinung, dass die Schweiz diese zentrale Anforderung des Protokolls nicht erfüllt: Eine spezialisierte opferhilferechtliche Betreuung und Beratung von Kindern, die Opfer von Menschenhandel werden, gibt es bisher nicht. Auch die Ausführungen hierzu im Staatenbericht beschränken sich auf verfahrensrechtliche Aspekte, spezialisiertes Personal wird nur im Zusammenhang mit der Befragung bzw. Einvernahme erwähnt.² Weiter ergeben sich aufgrund der Aufenthaltsrechtlichen Regelungen in der Schweiz Probleme bezüglich der Wahrnehmung der Opferrechte und der Sicherheit.

Der Staat ist Verantwortlich für die Sicherstellung des Schutzes und der Genesung von minderjährigen Opfern. Die ausreichende staatliche Finanzierung der Opfer durch, spezialisierte Opferberatungsstellen ist zur Zeit nicht in allen Kantonen gewährleistet. Lediglich 9 der insgesamt 26 Kantone haben bisher Leistungsvereinbarungen mit FIZ Makasi, der bisher einzigen spezialisierten Opferhilfestelle in der Schweiz, abgeschlossen. Die Leistungen von FIZ Makasi werden nach wie vor zu einem grossen Teil durch Spenden finanziert.

Kinder und Jugendliche, die Opfer von Menschenhandel werden, erleben diese schweren Verbrechen als markante Zäsur in ihrem Leben, welche mit einer starken Traumatisierung einhergeht und ihre weitere Entwicklung gefährdet. Sie brauchen deshalb eine sichere Unterkunft und spezialisierte Fachpersonen, die sie in der Verarbeitung des Erlebten und der Entwicklung von Lebensperspektiven unterstützen. Dies ist entgegen den Ausführungen im Staatenbericht längst nicht gewährleistet.³ Bei Verdacht auf Kinderhandel sollten minderjährige Opfer für die psychosoziale Unterstützung mit einer spezialisierten Opferberatungsstelle in Kontakt gebracht werden, damit geschulte Beraterinnen, die mit den sozioökonomischen Hintergründen und Kulturen sowie mit Ausbeutungs- und Gewaltmechanismen im Handel mit Minderjährigen

² Vgl. Staatenbericht, N 69.

³ Staatenbericht N 83.

vertraut sind, beigezogen werden können. Dies ist zur Zeit, wie bereits erwähnt, nicht in allen Schweizer Kantonen gewährleistet, da nicht überall entsprechende spezialisierte Opferhilfestellen existieren.

Hinderlich ist in diesem Zusammenhang z.B. auch, dass die Schnittstellen und die Zusammenarbeit zwischen Beistandschaft und den spezialisierten Beratungs- und Interventionsstellen für minderjährige Menschenhandelsopfer mit Fokus auf den Opferschutz nicht klar definiert sind und überdies aufgrund mangelnder Kooperation und Koordination immer noch grosse kantonale Unterschiede im Opferschutz bestehen.

- **Die Finanzierung von spezialisierter Betreuung muss in der ganzen Schweiz und in sämtlichen Sprachregionen von Bund und Kantonen sichergestellt werden. Zudem muss ein nationales Opferschutzprogramm für Opfer von Menschenhandel entwickelt werden, das klare Schutz und Betreuungsmassnahmen für die besonders vulnerable Gruppe der Kinder und Jugendlichen definiert.**

Wie von uns bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel kritisiert, fehlt ein umfassender Schutz für Opfer unabhängig von ihrer Teilnahme im Strafverfahren. Die ausländerrechtlichen Regelungen, wie auch die Praxis der Kantone, konzentrieren sich heute auf die Möglichkeit einer Aufenthaltsregelung bei Kooperation. Die Bedürfnisse der Opfer als auch deren Anspruch auf Hilfeleistungen aufgrund des Opferhilfegesetzes, werden so regelmässig missachtet.

Kinder und Jugendliche, welche Opfer von Menschenhandel werden, haben andere Bedürfnisse als erwachsene Menschenhandelsopfer. Es braucht viel Zeit um Vertrauen zu ihnen aufzubauen, um zu erfahren, wer in die Ausbeutung involviert war, welche Gewalt ein Opfer erlebt hat, welche Unterstützung es benötigt und ob es den Ermittlungsbehörden Auskunft geben kann, ohne re-traumatisiert zu werden. Hierfür steht nach heutigem Stand lediglich die Bedenkzeit⁴ von 30 Tagen zur Verfügung.

Entscheidet sich ein Opfer danach gegen eine Aussage bzw. Strafanzeige, so hat es theoretisch zwar immer noch Anspruch auf staatliche Hilfe gem. OHG, faktisch muss es die Schweiz in den meisten Fällen mangels Aufenthaltsrecht aber verlassen. Die Möglichkeit nach der Identifizierung in der Schweiz bleiben zu können ist jedoch unabdingbar, für die Wahrnehmung der Opferrechte.

Im Falle einer Aussage erhalten die Opfer lediglich eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Dies ist insofern relevant, als dass es für uns als opferbetreuende Stelle sehr schwierig ist, mit diesen kurzen Aufenthaltsbewilligungen genügend Stabilität und Beschäftigungsstrukturen für die Opfer zu schaffen, die Genesung vollumfänglich einzuleiten oder gar Ausbildungsmöglichkeiten zu

⁴ Vgl. Art. 35 VZAE.

finden. Auf diese Weise kann nicht sichergestellt werden, dass ein minderjähriges Opfer die Unterstützungsmassnahmen und Rechte nach dem Opferhilfegesetz in der Schweiz wahrnehmen kann und Bestrebungen, Betroffene so schnell wie möglich ins Herkunftsland zurückzuschicken, sind entschieden entgegenzuwirken. Umso mehr, als dass die eigene Familie oder die weitere Verwandtschaft gerade bei Minderjährigen bekanntermassen oft an dem Handel beteiligt ist. Es muss also geklärt werden, ob die Familie des Opfers mit der Ausbeutung in Zusammenhang steht und in welche Strukturen (Familie, Heim, etc.) die Kinder gegebenenfalls zurückkehren. Ihr Schutz und Ihre Sicherheit müssen garantiert sein.

Fraglich bleibt weiterhin z.B. auch, ob minderjährige Opfer von Menschenhandel im nationalen Zeugenschutzprogramm überhaupt Platz finden, denn zentrale Voraussetzung für eine Aufnahme ist nach wie vor eine relevante Aussage. Gerade für Minderjährige kann eine Aussage im Hinblick auf ihren psychischen Zustand und ihre Genesung unzumutbar sein. Der Zeugenschutz sollte auch für jene Opfer zugänglich sein, die keine oder keine relevante Aussage machen wollen oder können. Immer wieder betreut die FIZ Opfer von Menschenhandel, gegen die – sollten sie aussteigen – schwerste Verletzungen von Leib und Leben angedroht werden. Nur schon das Weggehen aus einer Ausbeutungssituation kann zu einem lebensgefährlichen Risiko werden, auch ohne dass sie in einem Strafverfahren gegen Täter aussagen.

- **Daher fordern wir, einen Rechtsanspruch auf bedingungslosen Aufenthalt für alle Opfer von Menschenhandel und somit die Gewährleistung der Opferrechte sowie des Schutzes, auch für jene, die nicht aussagen.**

Artikel 8, Absatz 4: Juristische und psychologische Ausbildung von Behörden

Bei der Spezialisierung der Ermittlungsbehörden auf dem Gebiet Menschen- bzw. Kinderhandel gibt es kantonal grosse Unterschiede: Es kann heute keinesfalls von einer flächendeckenden Qualifizierung ausgegangen werden, im Gegenteil sind erst einige wenige spezialisierte Kräfte tätig. In Kantonen mit spezialisierten Ermittlungseinheiten werden Opfer von Menschen- bzw. Kinderhandel vermehrt erkannt und mit der spezialisierten Opferbetreuungsstelle FIZ Makasi in Kontakt gebracht. Immer noch kommt es aber vielerorts vor, dass bei Polizeikontrollen Betroffene nicht erkannt und direkt in ihr Heimatland zurückgeschafft werden. Dies ist gerade bei Minderjährigen sehr problematisch: Sie kehren ohne Unterstützung zurück und tragen ein hohes Risiko, wieder in die Ausbeutung gehandelt zu werden (re-trafficking).

Auch die Weiterbildung und Sensibilisierung von StaatsanwältInnen und RichterInnen, z.B. bezüglich des Aussageverhaltens von traumatisierten Menschenhandelsopfern, ist zentral und führt in unserer Erfahrung zu einer höheren Aussagebereitschaft der Opfer und dadurch insgesamt zu einer effektiveren Strafverfolgung und Gerichtsurteilen. Denn noch immer steht und fällt ein Prozess betreffend Menschenhandel mit der Aussage der Opfer. Ein Bedarf an Schulung und Spezialisierung sehen wir gesamtschweizerisch bei allen involvierten Behörden. Entgegen

dem Staatenbericht sind die vereinzelt Weiterbildungen betreffend Handel mit Minderjährigen unzureichend, um die nötige Sensibilisierung Schweiz weit zu erwirken.⁵

Seit 1. Januar 2011 setzt der Bund in der revidierten eidgenössischen Strafprozessordnung Mindeststandards für die Befragung von Kindern fest, für deren Implementierung die Kantone zuständig sind. Die Befragung Minderjähriger muss von spezialisiert ausgebildeten Ermittlungsbeamten oder im Beisein einer Spezialistin durchgeführt werden. Kinder dürfen nur zwei Mal einvernommen werden und die Befragung wird auf Video aufgezeichnet. Eine direkte Konfrontation zwischen Kindern und Beschuldigten ist ausgeschlossen.

Um diese Minimalstandards zu gewährleisten, reichen die bestehenden Aus- und Weiterbildungsmassnahmen für Ermittlungs- und Justizbeamte bei weitem nicht aus. Bei der Spezialisierung der entsprechenden Behörden auf dem Gebiet des Kinderhandels gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, den damit befassten Behörden und den einzelnen Beamten. Weiter- und Ausbildungsmassnahmen im Bereich Kinderhandel existieren zwar für Angehörige verschiedener Berufsgruppen. Sie werden jedoch nur in grösseren Abständen durchgeführt und erreichen nur einen kleinen Teil der entsprechenden Berufsleute und Beamten.

Zum Beispiel führen an vielen Orten der Schweiz die für organisierte Kriminalität zuständigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen die Untersuchungen gegen Menschen- und Kinderhändler. Ohne entsprechende Weiterbildung besteht die Gefahr, dass der Tatbestand Kinderhandel bei fehlendem Bezug zu organisierter Kriminalität nicht erkannt wird und die Opfer nicht identifiziert und geschützt werden können.

Besonders wichtig sind interdisziplinäre Schulungsangebote, die laut Staatenbericht (N77) aus Ressourcegründen eingestellt wurden. Polizei, Grenzschutz, Justiz, Migrationsbehörden, Jugendanwaltschaft, Vormundschaftsbehörden, Sozial- und Jugendämter und Beamte im Asylwesen in allen Kantonen müssen regelmässig und gezielt zum Thema Kinderhandel weitergebildet werden. Ziel muss es sein, dass in Bundesstellen und in den kantonalen Behörden, welche mit potentiellen Opfern in Kontakt kommen, Spezialisten bzw. Abteilungen mit Spezialwissen zum Thema Kinderhandel vorhanden sind. Nur so haben die minderjährigen Opfer eine Chance, erkannt und geschützt zu werden

- **Um den Anforderungen des Fakultativprotokolls zu genügen, muss der Bund genügend Ressourcen zur Verfügung stellen, damit in den Kantonen flächendeckende und obligatorische Aus- und Weiterbildung aller entsprechenden Ämter und Behörden gewährleistet ist. Der Bund muss den Kantonen ihre Verantwortung deutlich machen und die Durchführung der Weiterbildungen begleiten.**

⁵ Vgl. die Aufzählung von Bildung- und Weiterbildungsanlässen im Staatenbericht, N.74 ff.

Unterstützung und Entschädigung von Opfern / Prävention: Artikel 9

Artikel 9, Absatz 1-2: Prävention

Für eine wirksame Bekämpfung braucht es neben Schutzmassnahmen für die betroffenen Minderjährigen ergänzende präventive Massnahmen. Deshalb verlangt das Fakultativprotokoll die Durchführung präventiver Massnahmen in Bezug auf die Kinder und Jugendlichen, jedoch auch in Bezug auf die Behörden, die mit den betroffenen Kindern/Jugendlichen in Kontakt kommen und ihre Situationen erkennen und dementsprechend handeln sollen und in Bezug auf die Öffentlichkeit.

Präventionsarbeit (aufsuchende Sozialarbeit, Bildungsarbeit, Öffentlichkeitskampagnen etc.) wird zu einem grossen Teil von nichtstaatlichen Organisationen geleistet.⁶ Vor allem nichtstaatliche Organisationen, die rechtliche, medizinische, soziale Beratung und Unterstützung für Sexarbeiterinnen bieten und dadurch auch in direkten Kontakt mit minderjährigen Sexarbeiterinnen kommen, leisten niederschwellige Präventionsarbeit. Diese notwendige Arbeit wird mehrheitlich durch private Spenden finanziert. Der Bund wird den Anforderungen des Fakultativprotokolls, insbesondere bezüglich Kinderhandel, nicht gerecht.⁷

Der Staat darf sich mit dem Hinweis auf die präventive Arbeit nichtstaatlicher Organisationen nicht aus der Verantwortung ziehen.

- **Für diese elementare Präventionsarbeit durch nicht-staatliche Organisationen müssen vom Bund ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden, damit diese Schweiz weit flächendeckend sichergestellt werden kann.⁸**

Artikel 9, Absatz 3: Geeignete Massnahmen zur Unterstützung und Prävention

In der Schweiz sind zahlreiche nationale und kantonale Behörden mit der Prävention und Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und Missbrauch von Kindern befasst. Die Koordination der Massnahmen und Zusammenarbeit der relevanten (staatlichen und nicht-staatlichen) Behörden ist jedoch insbesondere im Zusammenhang mit Kinderhandel trotz der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel KSMM nicht gewährleistet. Die im Staatenbericht hierzu aufgelisteten Massnahmen genügen nicht.⁹

⁶ Vgl. auch Staatenbericht, N 74 ff. und N 116 ff.

⁷ Entgegen den Ausführungen Staatenbericht, N 105.

⁸ Vgl. hierzu auch: US Departement of State, Recommendations, TIP-Report 2013, S. 350.

⁹ Staatenbericht, N 92 ff.

Eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels ist nur möglich, wenn Strafverfolgungsbehörden, Migrationsdienste, staatliche und nichtstaatliche Organisationen, insbesondere solche der Opferberatung, eng zusammenarbeiten. Im Rahmen von sogenannten Runden Tischen treffen sich in 14 Kantonen bereits heute interdisziplinäre Arbeitsgruppen, um gemeinsam gegen Menschenhandel zu kämpfen.

Eine solche Zusammenarbeit ist jedoch noch nicht in allen Kantonen verankert.¹⁰ Ausserdem ist Kinderhandel in den bestehenden Runden Tischen bisher kein Fokus. Damit die behördliche Tätigkeit und die Betreuung von minderjährigen Opfern in sämtlichen Kantonen auf einem interdisziplinären Ansatz beruhen, bedarf es einer verbindlichen Verpflichtung der Behörden zur Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen spezialisierten Opferhilfestellen in allen Kantonen.

- **Es müssen in sämtlichen Kantonen Runde Tische gegen Menschenhandel und kantonale Kooperationsvereinbarungen zum Schutz der Opfer initiiert werden. Alle Runden Tische (bestehende und neue) sollen sich speziell des Themas Kinderhandel annehmen und auf die Besonderheiten beim Umgang, beim Schutz und bei der spezifischen Unterstützung von minderjährigen Opfern von Menschenhandel eingehen d.h. die im Rahmen der kantonalen Kooperationsvereinbarungen bereits etablierten Abläufe der involvierten staatlichen und nichtstaatlichen Stellen dahingehend ergänzen.**

Zusammenfassung

Die FIZ begrüsst die von der Schweiz bereits umgesetzten Aspekte des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie. Um die Anforderungen des Fakultativprotokolls vollständig zu erfüllen, empfehlen wir:

- **Die Sicherstellung der Finanzierung von spezialisierter Betreuung von Opfern von Kinderhandel in der ganzen Schweiz und in sämtlichen Sprachregionen durch Bund und Kantone.**
- **Die Entwicklung eines nationalen Opferschutzprogrammes für Opfer von Menschenhandel, das klare Schutz und Betreuungsmassnahmen für die besonders vulnerable Gruppe der Kinder und Jugendlichen definiert.**

¹⁰ Vgl. auch Staatenbericht, N 94.

- Die Schaffung eines **Rechtsanspruches auf bedingungslosen Aufenthalt für alle Opfer von Menschenhandel auf Bundesebene**, damit die Wahrnehmung der Opferrechte sowie der Schutz der Betroffenen tatsächlich gewährleistet werden kann.
- Die Kantone in die Pflicht zu nehmen, dass die **Behörden**, die mit potentiellen minderjährigen Opfern in Kontakt kommen (wie z.B. Polizei, Grenzwachkorps, Justiz, Migrationsbehörden, Jugendanwaltschaft, Vormundschaftsbehörden, Sozial- und Jugendämter, Asylbehörden), regelmässig und gezielt in der **Erkennung von Opfern von Kinderhandel weitergebildet** werden. Die Bereitstellung von genügend Ressourcen, damit in den Kantonen **flächendeckende und obligatorische Aus- und Weiterbildung aller entsprechenden Ämter und Behörden im Bereich Kinderhandel** gewährleistet ist.
- **Ausreichende Finanzierung der niederschweligen Präventionsarbeit** durch nichtstaatliche Organisationen.
- Die Aufforderung an alle Kantone zur **Initiierung von Runden Tischen gegen Menschenhandel und kantonalen Kooperationsvereinbarungen zum Schutz der Opfer**, und sich an den Runden Tischen oder in eigenen Arbeitsgruppen des **Themas Kinderhandels** anzunehmen.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen aufnehmen und grüssen Sie freundlich

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration



Eva Andonie, 13.03.2014