

MENSCHENHANDEL IN DER SCHWEIZ

**Bericht der interdepartementalen
Arbeitsgruppe Menschenhandel**

**an das Eidgenössische Justiz- und
Polizeidepartement**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG	5
1.1	Problematik	5
1.2	Das Postulat Vermot	6
1.3	Die interdepartementale Arbeitsgruppe Menschenhandel	7
1.3.1	Zusammensetzung	7
1.3.2	Auftrag	7
1.3.3	Vorgehen der Arbeitsgruppe	8
2.	MENSCHENHANDEL: BEGRIFF, FORMEN UND SITUATION IN DER SCHWEIZ	9
2.1	Begriff	9
2.1.1	Handelszweck	9
2.1.2	Andere Begriffsmerkmale	11
2.1.3	Geschütztes Rechtsgut	12
2.2	Formen des Menschenhandels	13
2.2.1	Handel zwecks sexueller Ausbeutung	13
2.2.2	Handel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft	14
2.2.3	Organhandel	15
2.2.4	Kinderhandel	15
2.3	Statistische Angaben	16
2.3.1	Umfang des Menschenhandels	16
2.3.2	Kriminal- und Urteilsstatistiken	18
2.3.3.	Opferhilfestatistik	19
3.	RECHTSLAGE IN DER SCHWEIZ	21
3.1	Strafrecht	21
3.1.1	Straftaten gegen die sexuelle Integrität	21
3.1.2	Straftaten gegen die Freiheit	22
3.1.3	Straftaten gegen Leib und Leben	23
3.1.4	Straftaten gegen den öffentlichen Frieden	24
3.2	Opferhilfe	25
3.2.1	Opferhilfegesetz (OHG)	25
3.2.2	Kantonales Prozessrecht	28
3.2.3	Ausblick: Schweizerische Strafprozessordnung und Revision des OHG	29
3.3	Ausländerrecht	31
3.3.1	Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit ("Arbeitsbewilligungen")	31
3.3.2	Widerhandlungen gegen Vorschriften des Ausländerrechts	34
3.3.3	Aufenthaltsrechtliche Stellung der Opfer von Menschenhandel	36
3.3.4	Revision des Ausländerrechts	38
3.4	Exkurs: Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbeutung privater Hausangestellter durch Angehörige diplomatischer Vertretungen und internationaler Organisationen	39
3.4.1	Richtlinien des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten	41
3.4.2	Schlichtungsstelle des "Amiable Compositeur"	42

3.5	Internationales Engagement der Schweiz	43
3.5.1	Internationale Konventionen	43
3.5.2	Andere Aktivitäten	46
4.	PROBLEME BEI DER BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS	47
4.1	Rechtliches Instrumentarium	47
4.1.1	Strafrecht	47
4.1.2	Opferhilfe	48
4.2	Fehlende Umsetzung bzw. Wirksamkeit von Straf- und Opferhilferecht	48
4.2.1	Opferschutz versus Ausländerrecht	48
4.2.2	Abhängigkeit und Hilflosigkeit der Opfer	49
4.2.3	Fehlende Kontrolltätigkeit	50
5.	EMPFEHLUNGEN DER ARBEITSGRUPPE	51
5.1	Allgemeine Massnahmen	51
5.1.1	Information in den Herkunftsländern der Opfer	51
5.1.2	Information in der Schweiz	51
5.1.3	Rückkehrhilfe	52
5.1.4	Zentrale Koordinationsstelle Menschenschmuggel und Menschenhandel	52
5.1.5	Ratifikation der UN-Protokolle betreffend den Kinder- und Menschenhandel	52
5.2	Revision des Strafgesetzbuches	53
5.3	Revision des Ausländerrechts	53
5.3.1	Gesetzliches Aufenthaltsrecht für die Opfer von Menschenhandel	53
5.3.2	Strafbefreiung	54
5.3.3	Bewilligung für Cabaret-Tänzerinnen	55
5.4	Massnahmen im Bereich der Strafverfolgung	55
5.4.1	Ausbildung	55
5.4.2	Kooperationskonzept	56
5.4.3	Verstärkung der Kontrollen	56
5.5	Massnahmen im Bereich der Opferhilfe	57
5.5.1	Zugangserleichterung	57
5.5.2	Finanzielle Unterstützung der Frauenhäuser	57
ANHANG 1:	GRAFIK - PROBLEME UND EMPFEHLUNGEN	60
ANHANG 2:	REVISION DES STRAFGESETZBUCHES	61
ANHANG 3	REVISION DER AUSLÄNDERRECHTLICHEN BESTIMMUNGEN (VORSCHLAG BFA)	65
ANHANG 4:	PROJEKTE IM ZUSAMMENHANG MIT MENSCHENHANDEL UND – SCHMUGGEL, AN DENEN SICH DIE SCHWEIZ BETEILIGT	67
ANHANG 5:	AUFENTHALTSSTATUS UND SCHUTZ VON OPFERN VON MENSCHENHANDEL - AUSGEWÄHLTE LÄNDER	69

1. Einleitung

1.1 Problematik

Menschenhandel wird weltweit und in verschiedenen Formen betrieben. Es handelt sich dabei um ein Verbrechen, das infolge der Globalisierung besorgniserregende Ausmasse annimmt. Zu den Ursachen des Menschenhandels gehören einerseits Armut, Arbeitslosigkeit, mangelnde schulische Bildung und geschlechtliche Diskriminierung in den Herkunftsländern der Opfer (Push-Faktoren), und andererseits die grosse Nachfrage nach billigen ungelernten Arbeitskräften und immer neuen "exotischen" Frauen für das Erotikgewerbe in den Zielländern (Pull-Faktoren). Die Industrienationen begegnen den Migrationsbewegungen mit einer fortwährenden Verschärfung ihrer ausländer- und asylrechtlichen Bestimmungen.

Die Hoffnung auf bessere Lebensbedingungen und die fehlenden legalen Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten treiben die Opfer in die Hände von Menschenhändlern. Die Vorgehensweise der Händler zeichnet sich unter anderem durch folgende Merkmale aus:

- Die Opfer werden häufig mit falschen Versprechungen, wie z.B. mit einem seriösen Arbeitsangebot oder mit einem Heiratsversprechen, aus ihrem Herkunftsland in Länder gelockt, die sie nicht kennen.
- Den Opfern werden ihre Papiere abgenommen.
- Die Opfer sind finanziell an die Händler gebunden, so durch teilweise sehr hohe Vermittlungsgebühren.
- Die Opfer werden unter psychischer und/oder körperlicher Gewaltandrohung und -anwendung gefügig gemacht und zur Prostitution oder zur Zwangsarbeit gezwungen und darin festgehalten.

Menschenhandel ist Thema in zahlreichen internationalen Foren, an denen die Schweiz aktiv teilnimmt (OSZE, UNO, Europarat usw.), und wird in der Öffentlichkeit zunehmend als Problem wahrgenommen.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die Gesetzgebung der Schweiz für den Kampf gegen diese Form der Kriminalität genügt und welche Massnahmen zur Verbesserung von Schutz und Betreuung der Opfer allenfalls notwendig sind. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die medizinische, soziale, psychologische und juristische Betreuung sowie eine allfällige Unterstützung bei der Rückkehr dieser Opfer in ihr Heimatland ausreichend gewährleistet sind.

1.2 Das Postulat Vermot

Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot-Mangold reichte am 15. März 2000 eine Motion (00.3055 – Frauenhandel. Schutzprogramm für Betroffene) mit folgendem Wortlaut ein:

„Der Bundesrat wird aufgefordert, dringend ein umfassendes Schutzprogramm für von Frauenhandel betroffene Frauen zu schaffen, das alle Formen von Frauenhandel berücksichtigt (Prostitution, Heirat, Hausarbeit usw.). Damit das Schutzprogramm realisiert und umgesetzt werden kann, sind Änderungen der juristischen, sozialen, finanziellen, polizeilichen und gesundheitlichen Bedingungen erforderlich. Dringend sind daher:

1. eine neue Definition von Frauenhandel, die den Realitäten der heutigen Situation entspricht;
2. die Revision des Strafgesetzbuches;
3. die Revision des Opferhilfegesetzes (OHG) hinsichtlich der spezifischen Problematik des Frauenhandels (Legalisierung des Aufenthaltes, Aufenthaltsrecht während eines Verfahrens und über den Prozess hinaus, Datensperre, Opferschutz vor Repressalien, finanzielle Unterstützung usw.);
4. die Schaffung einer staatlich anerkannten Einrichtung für die Beratung von Betroffenen von Frauenhandel."

In der Begründung zu ihrem Vorstoss führt Frau Vermot aus, dass die heutige Gesetzeslage die Betroffenen von Frauenhandel nicht schützt, sondern sie zum Teil ausgrenzt und kriminalisiert. Ein Schutzprogramm, das den Betroffenen rechtlichen Schutz und Sicherheit garantiert, sei deshalb dringend erforderlich.

In seiner Stellungnahme vom 24. Mai 2000 beantragte der Bundesrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, in der Absicht diese Problematik einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Er beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zu diesem Zweck eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen.

Der Nationalrat überwies die Motion Vermot am 23. Juni 2000 als Postulat.

1.3 Die interdepartementale Arbeitsgruppe Menschenhandel

1.3.1 Zusammensetzung

Mit Verfügung vom 18. September 2000 setzte das EJPD eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, die wie folgt zusammengesetzt war:

- | | |
|------------------|---|
| Präsident: | Müller Peter, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz |
| Vizepräsidentin: | Aeby Andrea, EDA |
| Mitglieder: | <ul style="list-style-type: none"> - Müller Sonja, EJPD (BAP) (wurde ersetzt von Köppel Thomas, BAP, ab 20. Dezember 2000) - Naudi Charles, EJPD (BFA) - Arnold Stephan, EJPD (BFF) - Nahmias-Ehrenzeller Hanni, EJPD (BJ) - Jeandin Anne-Isabelle, EPD (BJ) (wurde ersetzt von Scheidegger Adrian, BJ, ab 20. Dezember 2000) - Wagner Kristina, EDI (EBG) - Darioli Gaston, EJPD (BAP), ab 19. Januar 2001 - Greub Ueli, EVD (seco), ab 24. April 2001 |

Das Sekretariat der Arbeitsgruppe bestand aus Marlène Kistler (ab 15. März Olivier Gonin), Andrea Candrian, Dorrit Schleiminger (ab 24. April 2001) und André Riedo, alles Angehörige des Bundesamtes für Justiz.

1.3.2 Auftrag

Laut Einsetzungsverfügung vom 18. September 2000 ist die interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt abzuklären, ob zur Verhinderung des Menschenhandels zusätzlich staatliche Massnahmen und namentlich neue Gesetzesbestimmungen notwendig sind. Es

geht dabei insbesondere um die Frage, ob sich im Hinblick auf die internationalen Konventionen und die Gesetzgebungen der Nachbarländer eine neue Definition des Menschenhandels im Sinne von Artikel 196 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) aufdrängt. Sodann sind weitere gesetzliche Erlasse des Bundes, die im Zusammenhang mit der Problematik Menschenhandel stehen (z.B. ANAG; BVO), auf allfällige Lücken zu prüfen: Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem OHG. Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Schaffung einer staatlich anerkannten Einrichtung für die Beratung der Opfer von Menschenhandel.

Das EJPD beauftragte die Arbeitsgruppe, bis Ende September 2001 einen Bericht und allenfalls auch einen Vorentwurf für Gesetzesänderungen zu erarbeiten.

1.3.3 Vorgehen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe ist zwischen November 2000 und September 2001 zu insgesamt sechs zum Teil ganztägigen Sitzungen zusammengekommen.

In einer ersten Phase ihrer Arbeit erforschte sie die massgeblichen Rechtstatsachen im Bereich Menschenhandel. Sie hörte dazu Sachverständige der Polizei, der Staatsanwaltschaft, von Frauenhäusern und NGOs an.

Es waren dies:

- Herr Thomas Kräuchi, Kantonspolizei Bern
- Frau Andrea Winnisdörfer und Herr Jakob Streuli, Kriminalpolizei Zürich
- Herren Dominique Crausaz und Bernhard Schneider, Police judiciaire Genève
- Herr Bruno Ongaro, Polizia cantonale del Ticino
- Herr Beat Voser, Staatsanwaltschaft Basel-Stadt
- Herr Rodolfo Contin, Grenzwachtkorps
- Frau Gaby Vermot, Nationalrätin
- Frau Irena Omelianuk und Herr Florian Forster, Internationale Organisation für Migration, Bern
- Frau Sonja Matheson, Terre des hommes Suisse, Basel
- Frau Johanna Pioro, Aspasia Genève
- Frau Magaly Hanselmann, Frauenhaus Freiburg
- Frau Doro Winkler, Fraueninformationszentrum, Zürich
- Frau Anni Lanz, NGO-Koordination Post Beijing, Bern

2. Menschenhandel: Begriff, Formen und Situation in der Schweiz

2.1 Begriff

Der Begriff des Menschenhandels weitet sich aus: Ursprünglich verstanden als Handel mit Frauen, welche der Prostitution zugeführt werden, umfasst er heute Handlungen mit denen Menschen (Frauen, Männer und Kinder) unter Verletzung ihrer Selbstbestimmung in ein Ausbeutungsverhältnis (jegliche Formen der sexuellen Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft oder Entnahme menschlicher Organe) vermittelt werden.

2.1.1 Handelszweck

Noch in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts wurde allein der *Handel mit weiblichen Personen, welche der Prostitution zugeführt werden*, als Problem wahrgenommen. Zum Ausdruck kommt diese Sichtweise in mehreren völkerrechtlichen Verträgen der damaligen Zeit¹ aber auch noch im geltenden schweizerischen Strafrecht (Art. 196 StGB – Menschenhandel), das nur den Handel "zwecks Förderung der Unzucht" unter Strafe stellt.

Heute wird der Begriff des Menschenhandels jedoch zunehmend für jeglichen Handel mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung verwendet. Diese Ausweitung des Begriffs findet sich denn auch in den neueren Entwürfen internationaler Rechtstexte. Zu nennen sind in erster Linie das Zusatzprotokoll zur UNO-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (ZP-Menschenhandel), welches die Vorbeugung, Unterdrückung und Bestrafung des Handels mit Menschen, insbesondere Frauen und Kindern, anstrebt,² sowie der Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für einen

¹ Übereinkommen vom 18. Mai 1904 zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen das unter dem Namen "Mädchenhandel" bekannte verbrecherische Treiben (SR 0.311.31); Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels (SR 0.311.32; Übereinkommen 1910); Übereinkommen vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels (SR 0.311.33; Übereinkommen 1921); Übereinkommen vom 11. Oktober 1933 über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen (SR 0.311.34; Übereinkommen 1933). Die zur Ablösung dieser Übereinkommen bestimmte UNO-Konvention "zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution Dritter" (UN GA Res 317[IV], in Kraft getreten am 25. Juli 1951) hat die Schweiz bislang nicht ratifiziert.

² Hiernach ZP-Menschenhandel. Konvention und Zusatzprotokoll wurden am 12. Dezember 2000 zur Unterzeichnung aufgelegt. Die Schweiz hat vorerst die Konvention unterzeichnet. Vgl. zum ZP-Menschenhandel auch S. 44.

Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Kommissionsvorschlag)³:

Die internationalen Texte nennen als Zweck des Menschenhandels nebst der Prostitution, auch *andere Formen der sexuellen Ausbeutung* (namentlich pornographische Darstellungen und Herstellung pornographischen Materials)⁴ sowie die *Ausbeutung der Arbeitskraft* und die *Entnahme menschlicher Organe*⁵. Die Ausbeutung der Arbeitskraft wird dabei als Verletzung arbeitsrechtlicher Normen betreffend die Arbeitsbedingungen, die Entlohnung sowie die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz definiert. Die Verletzung der Arbeitsbedingungen muss zudem in einer Weise erfolgen, dass die Grundrechte der betroffenen Person kontinuierlich verletzt werden.⁶

Bei den genannten Zwecken handelt es sich um eine abschliessende Aufzählung. Daraus folgt, dass beispielsweise die kommerzielle Heirats- und Adoptionsvermittlung nicht als Menschenhandel im Sinne dieser Definition gelten.⁷

³ Vorschlag vom 21. Dezember 2000 für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels, KOM(2000) 854 endg./2, ABl. C 62 E vom 27. Februar 2001, 321, (http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/dat/2000/de_500PC0854_01.html); sowie die Empfehlung R (2000) 11 des Ministerkomitees des Europarates über die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Der Rahmenbeschluss wurde vom Rat der EU Justiz- und Innenminister am 27./28. September 2001 verabschiedet, nachdem die Divergenzen über die Fixierung einer einheitlichen Mindesthöchststrafe (8 Jahre bei erschwerten Umständen) ausgeräumt wurden, und hat innerhalb von 2 Jahren in Kraft zu treten.

⁴ Vgl. Artikel 2 Kommissionsvorschlag; Artikel 3 Buchstabe a ZP-Menschenhandel umschreibt die "anderen Formen sexueller Ausbeutung" dagegen nicht näher; eine Definition des Begriffs ist bewusst nicht erfolgt (vgl. UN GA A/55/383/Add.1, §64).

⁵ Diesen Zweck nennt lediglich das ZP-Menschenhandel (Art. 3 Buchstabe a).

⁶ Artikel 1 des Kommissionsvorschlags. Das ZP-Menschenhandel nennt dagegen Zwangsarbeit, Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken (Art. 3 Buchstabe a ZP-Menschenhandel). Die Tatbestandsmerkmale sollen sich aber der Sache nach entsprechen (vgl. die Erläuterungen der Kommission zu Art. 1).

⁷ Ehe und Familie als solche sind keine Ausbeutungsverhältnisse. Missbräuche bei der Vermittlung sollen durch andere Erlasse verhindert werden:

- Gegen Missbräuche im internationalen *Adoptionswesen* vgl. das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption sowie das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen. Im Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen soll in Artikel 24 der Kinderhandel (d.h. der kommerzielle Adoptionshandel) mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren und Busse bis 100 000 Franken bestraft werden. Der Entwurf befindet sich zur Zeit im parlamentarischen Verfahren.
- Durch die Neuregelung der Ehe- und Partnerschaftsvermittlung im Obligationenrecht wurde die Situation vermittelter Personen aus dem Ausland verbessert (bei Vermittlung durch Schweizer Agenturen): Sie haben neu einen gesetzlichen Anspruch auf Vergütung der Rückreisekosten durch den Vermittler, wenn die Rückreise innert sechs Monaten seit der Einreise erfolgt (Art. 406b OR). Zudem bedarf die berufsmässige Ehe- oder Partnerschaftsvermittlung von Personen aus dem Ausland der Bewilligung einer vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle und untersteht deren Aufsicht (Art. 406c OR). Die Voraussetzungen der Bewilligung und die Aufsicht über die Vermittlungstätigkeit sind in einer Bundesverordnung geregelt (Verordnung über die berufsmässige Vermittlung von Personen

2.1.2 Andere Begriffsmerkmale

Gegenstand des Menschenhandels im strafrechtlichen Sinn ist die "Ware Mensch", der Handel spielt sich stets in einem *Dreiecksverhältnis zwischen Händler, Nachfrager und Opfer ab* und erfasst lediglich die *Vermittlungstätigkeit*.⁸ So stellt beispielsweise die illegale Einschleusung als solche (Menschenschmuggel⁹, Schleuserkriminalität) mangels Vermittlungstätigkeit keinen Menschenhandel dar, entsprechende Handlungen sind jedoch selbständig strafbar.¹⁰

Als *Tathandlungen* (Vermittlungstätigkeit) nennt das ZP-Menschenhandel die Anwerbung, Beförderung, Beherbergung oder den Empfang von Personen.¹¹ Im Kommissionsvorschlag wird zusätzlich die "Weitergabe der Kontrolle" erwähnt. Als *Tatmittel* werden die Anwendung oder Androhung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung (einschliesslich Entführung) aufgeführt sowie die (arglistige) Täuschung, der Betrug und Missbrauch von Macht, Einfluss oder Druckmitteln, die Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit, "sonstige Formen von Missbrauch" sowie die Bestechung des Gewaltinhabers.

Im Schweizerischen Strafgesetzbuch wird auf die Umschreibung von Tathandlung und Tatmittel verzichtet. Gemäss Lehre und Rechtsprechung liegt Menschenhandel im Sinne von Artikel 196 StGB vor, "wo über Menschen wie über Objekte verfügt wird, weil sie ahnungslos oder doch mangelhaft informiert oder aus irgendwelchen Gründen ausser Stande sind, sich zu wehren". Erfasst werden alle Teilakte, die der gewöhnliche Sprachgebrauch darunter versteht.¹²

aus dem Ausland oder ins Ausland zu Ehe oder fester Partnerschaft, SR 221.218.2). Zum Heiratshandel vgl. auch FN 24.

⁸ M. Dreixler, Der Mensch als Ware: Erscheinungsformen modernen Menschenhandels unter strafrechtlicher Sicht, Diss. Dresden 1998, 249; R. Zschokke, Frauenhandel mit Osteuropa: Neue Probleme und Herausforderungen für die Schweiz, Bern 2001 (in Vorbereitung), 78. Zu den Strafbestimmungen vgl. S. 21 ff.

⁹ Zum Menschenschmuggel vgl. das Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität sowie den Schlussbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Trafficking" vom 31. Dezember 1999 und den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Zentrale Koordinationsstelle Menschenschmuggel und Menschenhandel.

¹⁰ Vgl. S. 34.

¹¹ Artikel 3 Buchstabe a ZP-Menschenhandel.

¹² G. Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 5. Auflage, Bern 1995, 175; G. Jenny, Kommentar zum Schweizerischen Strafrecht, 4. Band: Delikte gegen die sexuelle Integrität und gegen die Familie, N 5 zu Artikel 196, Bern 1997 und BGE 126 IV 225, 229 E. 1d.

2.1.3 Geschütztes Rechtsgut

Geschütztes Rechtsgut ist die Selbstbestimmung der Betroffenen.¹³ Sämtliche der oben genannten Tatmittel zielen auf eine Beeinträchtigung der Willensbildungs- oder Entscheidungsfreiheit ab bzw. auf das Ausnutzen einer entsprechenden Beeinträchtigung. Bei Anwendung dieser Tatmittel wird eine Verletzung der Selbstbestimmung vermutet, eine eventuelle Einwilligung des Opfers ist unerheblich.¹⁴

Problematisch ist in diesem Zusammenhang aber die Bereitschaft, bei bestimmten Personen (z.B. bei Prostituierten¹⁵ oder Ausländern¹⁶) grundsätzlich von einer Beeinträchtigung der Willensfreiheit auszugehen (bzw. des Ausnutzens derselben) und auf Menschenhandel zu erkennen, selbst wenn die Vermittlung im Einverständnis der betroffenen Person erfolgte. Eine solche Auslegung läuft auf eine Bevormundung hinaus, die mit dem „Schutz der Selbstbestimmung“ kaum vereinbar sein dürfte. Umgekehrt ist es aber möglich, dass auch bei angeblicher Zustimmung unter Umständen Menschenhandel vorliegt.¹⁷ Die Frage, ob eine (erwachsene)¹⁸ Person selbstbestimmt gehandelt hat, kann nur in Bezug auf den konkreten Einzelfall und anhand der gesamten Umstände beurteilt werden.¹⁹

¹³ BGE 126 IV 225, 229 E. 1 nach G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 12), 174.

¹⁴ Vgl. Artikel 3 Buchstabe b ZP-Menschenhandel: "Im Sinne des Protokolls ist die Einwilligung eines Opfers von Menschenhandel (...) unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewandt wurde".

¹⁵ Gemäss Botschaft sind Opfer von Menschenhandel nicht nur Personen, "die in bezug auf das Schicksal, das sie erwartet, ahnungslos sind. Erfasst wird damit auch, wer Prostituierte anwirbt, die *voll einverstanden sind*, z.B. das Etablissement zu wechseln" (Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes, Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, gegen die Sittlichkeit und gegen die Familie vom 26. Juni 1995, BBl 1995 II 1086, Herv. Verf.). Mit der herrschenden Lehre lehnt das Bundesgericht diese Auffassung ab, vgl. BGE 126 IV 225. Allerdings weist es auf die "vielfältigen Abhängigkeiten in persönlicher und finanzieller Hinsicht" gerade beim "Berufszweig der Prostitution" hin. Dies gelte ganz besonders für Prostituierte, die sich illegal in der Schweiz aufhalten (BGE 126 IV 225, 229 E. 1d).

¹⁶ Vgl. auch kritisch F.-C. Schroeder, Irrwege aktionistischer Gesetzgebung – das 26. StAG (Menschenhandel), Juristenzeitung 1995, 231 ff.

¹⁷ Es darf nicht bloss auf das faktische "Einverständnis" abgestellt werden. Vielmehr ist zu prüfen, ob die Willensäusserung dem tatsächlichen Willen entsprach (BGE 126 IV 225, 229 E. 1d). Die Tatsache allein, dass eine Person bereits früher der Prostitution nachgegangen ist, hat somit keine Bedeutung.

¹⁸ Bei Kindern ist die Möglichkeit der Selbstbestimmung erheblich beeinträchtigt oder noch nicht voll entwickelt, sodass stets von einer Beschränkung der Selbstbestimmung auszugehen ist.

¹⁹ Ebenso BGE 126 IV 225, 230 E. 1d.

2.2 Formen des Menschenhandels

Die verschiedenen Formen des Menschenhandels bestimmen sich nach der Art der Ausbeutung: Es kann sich dabei um eine sexuelle Ausbeutung, um eine Ausbeutung der Arbeitskraft oder auch um die Entnahme menschlicher Organe handeln.

Zum Thema Menschenhandel existieren verschiedene Studien und Publikationen, auf die im Folgenden abgestellt wird.²⁰

2.2.1 Handel zwecks sexueller Ausbeutung

Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sind hauptsächlich Frauen und Kinder. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Handel mit Frauen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung - auf den Handel mit Kindern wird in einem besonderen Abschnitt²¹ eingegangen.

Ausreisewillige Frauen und Mädchen werden in ihren Heimatländern gezielt durch Stellenvermittlungsagenturen, Zeitungsannoncen und durch direktes Ansprechen, z.B. in Diskotheken, angeworben.²² Häufig wird ihnen eine seriöse Arbeitsmöglichkeit (z.B. als Kellnerin, Babysitterin oder Fotomodell) oder eine Eheschliessung versprochen, oder aber sie werden zwar als Tänzerinnen oder Prostituierte angeworben, über die tatsächlichen Arbeits- und Lebensbedingungen jedoch unvollständig und wahrheitswidrig informiert.²³ Die Händler organisieren den Grenzübertritt in die Schweiz: er erfolgt entweder legal mit Touristenvisum oder mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung oder illegal mit gefälschten Ausweispapieren, über visumsfreie Länder, über die "grüne Grenze", durch Familiennachzug bei Scheinehen²⁴ usw.²⁵ In die Schweiz gelangt, nehmen die Händler den

²⁰ Vgl. dazu FN 8 und ferner: H.-J. Albrecht, Kinderhandel: Der Stand des empirischen Wissens im Bereich des (kommerziellen) Handels mit Kindern, Bonn 1994; M. Caroni, Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen: Rechtliche Aspekte des Frauenhandels in der Schweiz, Caritas Diskussionspapier 4, Luzern 1996; D. Heine-Wiedenmann / L. Ackermann, Umfeld und Ausmass des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen, Bd. 164 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart usw. 1998; Koordinierungskreis der Beratungsstellen für gehandelte Frauen (KOK): Frauenhandel in Deutschland: Eine Dokumentation, Berlin n.n.; S. Studer / C. Peter, Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz, Bern 1999.

²¹ Vgl. nachfolgend S. 15.

²² M. Caroni, a.a.O. (FN 20), 81; M. Dreixler, a.a.O. (FN 8), 205.

²³ R. Zschokke, a.a.O. (FN 8), 130 und 139.

²⁴ Die Frauen werden in diesen Fällen vom "Scheinehemann" selbst oder von einem anderen Abnehmer zur Prostitution gezwungen. Davon zu unterscheiden ist der "normale" Heiratshandel

getäuschten Frauen ihre Papiere und allfällige Rückflugtickets ab und übergeben sie an Bordellbetreiber und Zuhälter, die sie "bestellt" und bei ihren Schleppern "ausgelöst" haben. Durch die horrenden Vermittlungsgebühren haben sich die Opfer vielfach verschuldet und sind in hohem Masse erpressbar. Sie arbeiten illegal in Massagesalons, Wellness- und Saunaklubs, in Hotelbars, auf dem Strassenstrich oder bei einem Escort-Service.

Eine schweizerische Besonderheit stellt die Bewilligung für *Cabaret-Tänzerinnen* dar. Sie berechtigt Frauen über 20, während bis zu acht Monaten einer Erwerbstätigkeit in Cabarets nachzugehen.²⁶ Voraussetzung ist, dass sie Arbeitsverträge für drei Monate vorweisen können und der darin vorgesehene Lohn einen kantonally bestimmten Minimalbetrag erreicht.²⁷ Als Cabaret-Tänzerinnen gelten "Personen, die sich in einer musikalischen Darbietung ganz oder teilweise entkleiden".²⁸ In der Praxis handelt es sich beim ausgewiesenen Arbeitsvertrag allerdings oftmals um einen Scheinvertrag, neben dem ein verdeckter Vertrag mit wesentlich ungünstigeren Bedingungen besteht. Die tatsächliche Aufgabe vieler Cabaret-Tänzerinnen besteht darin, die Gäste zum Champagnerkonsum zu animieren und sich zu prostituieren.²⁹

2.2.2 Handel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft³⁰

Für Arbeitsmigranten führt der Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung zumeist über illegale Arbeitsvermittler und Schlepper, die dafür ein hohes Entgelt verlangen. Zum Teil werden den Opfern falsche Zusicherungen über die Möglichkeiten der Beschäftigung im Ausland und die Höhe der Entlohnung gemacht. Häufig stellt aber auch ein geringes Gehalt die bessere Alternative zur Arbeitslosigkeit im Heimatstaat dar; über die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen wird im Vorfeld meist gar nicht verhandelt.³¹ Kennzeichnend für den Arbeitnehmerhandel ist das gezielte Ausnutzen

ohne Vermittlung in die Prostitution. Letzterer stellt keinen Menschenhandel im Sinne der hier vertretenen Definition dar (vgl. dazu S. 10): Heiratswillige Frauen, v.a. aus Südamerika, Asien und Osteuropa, werden von Vermittlungsagenturen in die Schweiz gebracht. In der Ehe befindet sich die Frau auf Grund ihrer finanziellen und auslandsspezifischen Situation oft in einer grossen Isolation und Abhängigkeit zu ihrem Ehemann.

²⁵ R. Zschokke, a.a.O. (FN 8), 56 ff.

²⁶ Zu den statistischen Angaben vgl. S 17.

²⁷ Artikel 8 Abs. 3 lit. c und Artikel 9 Abs. 5 BVO (Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6.10.1986), SR 823.21.

²⁸ Weisungen vom April 1997 des Bundesamtes für Ausländerfragen und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, 2.

²⁹ R. Zschokke, a.a.O. (FN 8), 140. Eine neue unveröffentlichte Umfrage des Bundesamts für Polizei (Dienst für Analyse und Prävention) bei den Kantonspolizeien zeigt, dass sich gemäss polizeilicher Erfahrung die *grosse Mehrheit* der Cabaret-Tänzerinnen illegal prostituiert.

³⁰ M. Dreixler, a.a.O. (FN 8), 115 ff.

³¹ M. Dreixler, a.a.O. (FN 8), 140.

des ausländischen Arbeitnehmers durch Umgehung arbeitsrechtlicher Verpflichtungen.³² Zur Kategorie des Arbeitnehmerhandels zählt auch die Vermittlung als Hausangestellte in Privat- oder Diplomatenhaushalte, wo zum Teil sklavereiähnliche Arbeitsbedingungen herrschen.³³ Ausbeutung und Gewalt reichen dabei von keiner oder sehr schlechter Bezahlung, Essensentzug, psychischer Misshandlung, fehlender Freizeit, Isolation bis hin zu Körperverletzung und sexueller Gewalt.³⁴

2.2.3 Organhandel³⁵

In den Industriestaaten liegt das Angebot an menschlichen Organen deutlich unter der Nachfrage, sodass ein weltweiter Schwarzmarkt entstanden ist, auf dem die Organvermittlung durch private Initiative erfolgt. In Zusammenhang mit dem Menschenhandel interessieren namentlich die "Lebendspenden" von paarigen Organen (Niere, Lungenflügel) oder solchen Organen, von denen nur Segmente verwendet werden (z.B. bei der Leber). Diese werden durch Zahlung eines Kaufpreises an Spender v.a. in Dritt-Welt-Staaten erstanden (Organentnahmen ohne Einwilligung des Opfers dürften dagegen die Ausnahme sein). Ausmass und Umfang des Organhandels sind indes nicht bekannt und die Abgrenzung zwischen legalem und illegalem Handel ist umstritten.³⁶

2.2.4 Kinderhandel

Die Nachfrage nach Kindern in Westeuropa erfolgt in der Regel mit Blick auf eine Adoption³⁷ oder um sexuelle Bedürfnisse zu befriedigen (Kinderpornografie und Kinderprostitution), gelegentlich werden Kinder auch zur Begehung von Straftaten eingesetzt (insbesondere von Vermögens- und Betäubungsmitteldelikten).³⁸ Es sind zum Kinderhandel in der Schweiz keine konkreten Fakten bekannt bzw. diese beschränken sich auf wenige Einzelfälle.³⁹ Im Prostitutionsgeschäft mit Frauen aus der Dritten Welt und Osteuropa sollen allerdings

³² M. Dreixler, a.a.O. (FN 8), 118 f. Zur Definition der Ausbeutung zum Zwecke der Arbeitskraft vgl. S. 10.

³³ Vgl. dazu den Bericht des Europarates vom 17. Mai 2001, Domestic Slavery: <http://stars.coe.fr/doc/doc01/EDOC9102.htm>. Sowie I. Barta / D. Hafner, Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich: Eine explorative Studie, Zürich 2000 und D. Heine-Wiedemann / L. Ackermann, a.a.O. (FN 20), 338 ff. Zu den privaten Hausangestellten in Diplomatenhaushalten vgl. S. 39 ff.

³⁴ Bericht des Europarates, a.a.O. (FN 33), Ziff. 5 ff.

³⁵ M. Dreixler, a.a.O. (FN 8), 75 ff. Vgl. auch den Entwurf zum Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (FN 81).

³⁶ M. Dreixler, a.a.O. (FN 8), 89 ff.

³⁷ Gegen Missbräuche im internationalen Adoptionswesen vgl. FN 7.

³⁸ H.-J. Albrecht, a.a.O. (FN 20), 3 f.

³⁹ S. Studer / C. Peter, a.a.O. (FN 20), 42.

zunehmend Frauen mit minderjährigen Kindern gesucht werden, sodass Frauenhandel z.T. in Kinderhandel übergeht.⁴⁰

2.3 Statistische Angaben

Es besteht ein grosses Missverhältnis zwischen dem geschätzten Ausmass des Frauenhandels und den amtlich registrierten Fällen bzw. den ergangenen Verurteilungen: Von den geschätzten 3'000 Fällen (Opfer aus Mittel- und Osteuropa) pro Jahr wird höchstens ein Prozent zur Anzeige gebracht (30 Fälle), und davon enden nur fünf Prozent mit einer Verurteilung (1,4 Verurteilungen pro Jahr).

2.3.1 Umfang des Menschenhandels

Verlässliche Zahlen zum Menschenhandel sind schwer zu ermitteln.⁴¹ Die vorhandenen Schätzungen beschränken sich auf den Handel mit Frauen zum Zwecke der Prostitution.⁴²

Gemäss einer Umfrage des Bundesamtes für Polizei prostituieren sich ca. 14'000 Frauen in der Schweiz.⁴³ Berücksichtigt sind dabei sowohl schwarz arbeitende als auch offiziell gemeldete Prostituierte. Stark vertreten sind Frauen aus der Dominikanischen Republik, Brasilien und Russland. Die Polizei geht auch davon aus, dass eine grosse Anzahl der Cabaret-Tänzerinnen sich – entgegen dem Bewilligungszweck – prostituiert.⁴⁴

⁴⁰ S. Studer / C. Peter, a.a.O. (FN 20), 50 ff.; ebenso: Bundesministerium der Justiz, Sexuelle Ausbeutung von Kindern: Bonner Symposium, Weltkongreß in Stockholm, Materialien, Bonn 1996, 13.

⁴¹ Gründe sind u.a. die geringe Anzeigebereitschaft der Opfer, die unterschiedlichen Statistiken und Definitionen des Menschenhandels in den verschiedenen Ländern und die internationale Mobilität der Opfer (die Schweiz ist sowohl ein Ziel- als auch ein Durchgangsland des Menschenhandels).

⁴² Was den Handel in ungeschützte Arbeitsverhältnisse betrifft, so existieren lediglich Schätzungen im Zusammenhang mit der Schattenwirtschaft (der Umfang soll im Jahre 2000 35 Milliarden Franken betragen haben, was 8,9% des Bruttosozialproduktes entspricht). Diese Zahlen erlauben indes keinerlei Aussagen über den Handel mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft: Vgl. zur Schwarzarbeit ausführlich den Bericht der eidgenössischen Arbeitsgruppe über die Bekämpfung der Schwarzarbeit: Bericht in Erfüllung der fünf vom Bundesrat erteilten Aufträge im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit, Bern 2000.
Vgl. zu den Einreisesperren, die im Zusammenhang mit Schwarzarbeit von Ausländern verhängt wurden FN 155.

⁴³ Bundesamt für Polizei, Abteilung Kriminalpolizeiliche Zentralstellen, Szene Schweiz: Lagebericht 1999, 54. Diese Zahl ist das Ergebnis einer Umfrage des Bundesamtes für Polizei bei den städtischen und kantonalen Polizeikommandi der Kantone Zürich, Bern, Basel, Genf, Luzern und Tessin, danach arbeiten gesamthaft 7'050 Frauen in den betreffenden Kantonen. Hochgerechnet auf die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz ergibt dies eine Gesamtzahl in der Grössenordnung von 14'000 Prostituierten.

⁴⁴ Vgl. dazu S. 14.

Durchschnittlich halten sich 1'800 Frauen mit einer Artistinnen-Bewilligung in der Schweiz auf, die sich auf ca. 400 Cabarets verteilen. Die meisten Tänzerinnen kommen aus Russland, der Dominikanischen Republik, der Ukraine und Brasilien.⁴⁵ Die Szene wird zu rund 50% von Frauen aus osteuropäischen Ländern dominiert (inklusive Estland, Litauen, Moldau und Belarus); Tänzerinnen aus den EU/EFTA-Staaten machen dagegen weniger als 3% aus.⁴⁶

Diese Angaben vermögen zwar eine Vorstellung über die Grösse des Vergnügungsgewerbes zu vermitteln, sie sagen jedoch noch nichts über das Ausmass des Prostitutionshandels aus: Es wird geschätzt, dass jährlich zwischen 120'000 und 200'000 Frauen und Kinder zum Zwecke der Prostitution von Mittel- und Osteuropa nach Westeuropa gehandelt werden,⁴⁷ die Internationale Organisation für Migration (IOM) schätzt die Zahl sogar auf 500'000.⁴⁸ Auf das Verhältnis Westeuropa / Schweiz umgerechnet,⁴⁹ ergibt dies für die Schweiz, als eines der Haupttransit- und Zielländer des Menschenhandels,⁵⁰ eine Opferzahl von 2'200 bis 3'700 (resp. 9'200) Personen.

Es existieren keine verlässlichen Angaben über das mittels Menschenhandel erworbene Vermögen. Es wird aber allgemein angenommen, dass es sich um ein sehr lukratives Geschäft mit geringem Entdeckungsrisiko handelt.⁵¹

⁴⁵ Ukraine: 375; Russland: 242; Dominikanische Republik: 212; Rumänien: 208; Brasilien: 115; Marokko: 107; Bulgarien: 75; Lettland: 60; Andere: 300 (Bundesamt für Ausländerfragen, Statistik der Aufenthaltsbewilligungen für Cabaret-Tänzerinnen, Bern 2000).

⁴⁶ Bundesamt für Polizei, a.a.O. (FN 43), 56 f.

⁴⁷ Die Europäische Kommission geht davon aus, dass jährlich etwa 120'000 Frauen und Kinder aus Mittel- und Osteuropa nach Westeuropa verbracht werden (Frauenhandel - Traum und böses Erwachen: von der Armut in die Sexsklaverei: Eine umfassende europäische Strategie: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/8mars_de.htm). Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) schätzt, dass im Jahre 1997 ca. 175'000 Frauen und Mädchen von Ländern in Mittel- und Osteuropa in andere OSZE-Länder gehandelt wurden (Organization for Security and Co-operation in Europe, Trafficking in human beings: implications for the OSCE, Review Conference, September 1999, ODIHR Background Paper 1999/3: http://www.osce.org/odihr/docs/i3_index.htm). Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten schätzt die Zahl der nach Westeuropa eingeschleusten Opfer von Menschenhandel auf 200'000 Personen (Schweiz global, Magazin des Departements für auswärtige Angelegenheiten, 2/2001, 28).

⁴⁸ Allein für das Jahr 1995 (zitiert im OSZE-Bericht, a.a.O. [FN 47]).

⁴⁹ 392 Millionen Einwohner (Europäische Union, Island, Norwegen und die Schweiz, in: L'état du monde 2001: Annuaire économique, géopolitique mondial", Ed. La Découverte, Paris, 2000) im Verhältnis zu den 7.2 Millionen Einwohnern der Schweiz (Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2001, NZZ-Verlag, Zürich, 2001).

⁵⁰ Vgl. den OSZE-Bericht, a.a.O. (FN 47): 2.2.2 General Trends. sowie den Bericht des US-Department of States, Victims of Trafficking and Violence Prevention Act 2000: Trafficking in Persons Report, 2001, 24: <https://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>.

⁵¹ Vgl. Szene Schweiz: Lagebericht 1999, a.a.O. (FN 43).

2.3.2 Kriminal- und Urteilsstatistiken

Im Gegensatz zu der grossen Anzahl geschätzter Fälle von Menschenhandel sind Strafverfahren und insbesondere Verurteilungen wegen Menschenhandel (Prostitutionshandel, Art. 196 StGB)⁵² sehr selten.

In der Schweiz werden durchschnittlich 30 Fälle pro Jahr angezeigt,⁵³ die Zahl der Verurteilungen beträgt lediglich zwischen Null und Fünf.⁵⁴

Etwas häufiger sind dagegen Anzeigen und Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB). Durchschnittlich werden 68 Fälle pro Jahr angezeigt⁵⁵ und 11 Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution ausgesprochen;⁵⁶ in den letzten Jahren wurde eine deutliche Zunahme verzeichnet. Diese statistischen Angaben zur Förderung der Prostitution sind in Bezug auf den Frauenhandel allerdings wenig aussagekräftig: Prostitution kann im Zusammenhang mit Menschenhandel gefördert werden, dies ist aber keineswegs zwingend.⁵⁷

⁵² Zur entsprechenden Strafnorm vgl. die Ausführungen auf S. 21.

⁵³ Tabelle: kantonale Polizeistatistiken zu Artikel 196 StGB (BAP)

Jahr	Anzahl Fälle	Anzahl Täter	Wovon Männer	Anzahl Opfer
1997	20	21	15	20
1998	43	40	36	36
1999	25	46	35	29
2000	33	26	18	37

Von den Tätern sind mehr als die Hälfte Ausländer, in einem Fall handelte es sich um einen minderjährigen Täter. Die Opfer sind überwiegend weiblichen Geschlechts (2 männliche Opfer im Jahr 1999), mehr als die Hälfte der Opfer sind Ausländerinnen und drei Opfer waren minderjährig (zwischen 12 und 16 Jahre alt).

⁵⁴ Tabelle: Statistiken der Verurteilungen gemäss Artikel 196 StGB (BFS)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Art. 196 StGB	0	0	0	0	5	4	1

⁵⁵ Tabelle: kantonale Polizeistatistiken zu Artikel 195 StGB (BAP)

Jahr	Anzahl Fälle	Anzahl Täter	Wovon Männer	Anzahl Opfer
1997	49	60	47	51
1998	71	79	53	33
1999	69	92	59	59
2000	81	79	55	38

⁵⁶ Tabelle: Statistiken der Verurteilungen gemäss Artikel 195 StGB von 1992 bis 1998 (BFS)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Art. 195 StGB	2	9	5	8	8	13	29

⁵⁷ Bestraft wird generell, wer eine unmündige Person der Prostitution zuführt oder Personen, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihm stehen, ausnützt (Förderung der Prostitution). Vgl. die Ausführungen auf S. 21 f.

Die erheblichen Unterschiede zwischen geschätztem Dunkelfeld und registrierter Kriminalität bzw. Verurteilungen werden in Fachkreisen in erster Linie mit der fehlenden Anzeige- und Aussagebereitschaft der Opfer sowie deren Unerreichbarkeit im gerichtlichen Hauptverfahren begründet.⁵⁸

2.3.3. Opferhilfestatistik

Seit dem 1. Januar 2000⁵⁹ führt das Bundesamt für Statistik zusammen mit den Kantonen eine Opferhilfestatistik. In dieser wird Artikel 196 StGB (Menschenhandel) allerdings *gemeinsam* mit Artikel 195 StGB (Förderung der Prostitution) erfasst. Gemäss Opferhilfestatistik wurden im Jahre 2000⁶⁰ von den Beratungsstellen 62 Fälle im Zusammenhang mit Menschenhandel und Förderung der Prostitution betreut. In 21 Fällen war ein Strafverfahren hängig, in 11 Fällen war der Beratungsstelle nicht bekannt, ob ein Verfahren anhängig gemacht worden war. Beraten wurden *insgesamt 36 Opfer* oder dem Opfer gleichgestellte Personen.⁶¹ Es wurden keine Entschädigungen oder Genugtuungen nach Opferhilfegesetz⁶² ausgerichtet, in einem Fall wurde die Zusprechung einer Entschädigung oder Genugtuung abgelehnt.

Die Daten geben keinen eindeutigen Aufschluss darüber, wie viele der polizeilich registrierten Opfer eine Beratungsstelle aufgesucht haben. Fest steht nur, dass die

⁵⁸ Vgl. anstelle vieler: D. Heine-Wiedenmann / L. Ackermann, a.a.O. (FN 20), 195 und T. Krüger / U. Mentz, in: Frauenhandel in Deutschland, a.a.O. (FN 20), 34.

⁵⁹ Für die Jahre 1993-1998 existiert eine Evaluation der Opferhilfe durch das Bundesamt für Justiz, bei welcher die Sexualdelikte aber nicht unterschieden wurden (vgl. Dritter Bericht des Bundesamts für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe [1993-1998], Bern 2000 ([www.ofj.admin.ch / Schutz und Sicherheit/Opferhilfe](http://www.ofj.admin.ch/Schutz_und_Sicherheit/Opferhilfe))).

⁶⁰ Die Daten wurden vom Bundesamt für Statistik für den vorliegenden Bericht zusammengestellt. Die wichtigsten Ergebnisse der Opferhilfestatistik (OHS) 2000 werden im Herbst 2001 veröffentlicht.

⁶¹ Sowie 28 Fachpersonen und 14 andere Personen. 31 Personen waren ausländischer Nationalität. 19 der 62 Fälle wurden von Beratungsstellen im Kanton Zürich, 11 im Kanton Bern und 10 im Kanton Genf betreut. Die restlichen Fälle wurden aus 10 weiteren Kantonen gemeldet.

⁶² Vgl. dazu S. 27.

Beratungsstellen weniger Fälle von Menschenhandel und Prostitutionsförderung registrieren als die Polizei.

3. Rechtslage in der Schweiz

3.1 Strafrecht

Während der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung durch eine Sondernorm (Art. 196 StGB) bestraft wird, sind auf die übrigen Formen des Menschenhandels lediglich die allgemeinen Strafbestimmungen anwendbar. Diese erfassen zwar einzelne Begleiterscheinungen des Menschenhandels, wie etwa die Nötigung, treffen aber nicht dessen Kern, als die Vermittlung von Menschen als Handelsware, welche gekauft und verkauft werden kann.

Im Zusammenhang mit dem Menschenhandel können die folgenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Anwendung gelangen:

3.1.1 Straftaten gegen die sexuelle Integrität

Menschenhandel und Förderung der Prostitution

Der Artikel 196 StGB (Menschenhandel)⁶³ erfasst sämtliche Tätigkeiten im Rahmen der Vermittlung von Menschen an Dritte⁶⁴ zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung.⁶⁵ Artikel 195 StGB (Förderung der Prostitution)⁶⁶ ergänzt den Tatbestand des Menschenhandels, indem er den Abnehmer (Zuhälter, Bordell- und Cabaretbetreiber usw.) bestraft, wenn er eine

⁶³ Artikel 196 StGB (Menschenhandel)

¹ Wer mit Menschen Handel treibt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten, wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft.

² Wer Anstalten zum Menschenhandel trifft, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft

³ In jedem Fall ist auf Busse zu erkennen.

⁶⁴ Das Anwerben für eigene Etablissements fällt nicht unter Artikel 196 StGB".

⁶⁵ Artikel 196 StGB schützt die Selbstbestimmung des Menschen, sie wird – wie bereits erwähnt – dort verletzt, "wo über Menschen wie über Objekte verfügt wird, weil sie ahnungslos oder doch mangelhaft informiert oder aus irgendwelchen Gründen ausserstande sind, sich zu wehren" (G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 12), 175 und BGE 126 IV 225, 229 E. 1d). Vgl. aber FN 15.

⁶⁶ Artikel 195 StGB (Förderung der Prostitution)

"Wer eine unmündige Person der Prostitution zuführt, wer eine Person unter Ausnützung ihrer Abhängigkeit oder eines Vermögensvorteils wegen der Prostitution zuführt, wer die Handlungsfreiheit einer Person, die Prostitution betreibt dadurch beeinträchtigt, dass er sie bei dieser Tätigkeit überwacht oder Ort, Zeit, Ausmass und andere Umstände der Prostitution bestimmt, wer eine Person in der Prostitution festhält wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren oder mit Gefängnis bestraft".

unmündige Person der Prostitution zuführt oder Personen, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihm stehen, ausnützt (Förderung der Prostitution).⁶⁷

Sexueller Missbrauch von Kindern und harte Pornografie

Werden Kinder wissentlich in ein Ausbeutungsverhältnis vermittelt, in welchem sie sexuellen Handlungen ausgeliefert sind und/oder zur pornografischen Darstellung gezwungen werden, machen sich die Händler wegen Täterschaft oder Teilnahme an den betreffenden Delikten strafbar.⁶⁸ Der Tatbestand des Menschenhandels geht dem Tatbestand der sexuellen Handlungen mit Kindern allerdings vor;⁶⁹ zu harter Pornografie besteht dagegen echte Konkurrenz.

3.1.2 Straftaten gegen die Freiheit

Nötigung

Menschenhändler und Abnehmer zwingen ihre Opfer in der Regel zu einem bestimmten Verhalten (Handeln, Dulden und Unterlassen) durch Anwendung unerlaubter Nötigungsmittel (z.B. durch Schläge, durch Drohungen und durch Abnahme der Papiere und Rückflugtickets⁷⁰). Solche Handlungen erfüllen den Tatbestand der Nötigung nach Artikel 181 StGB.⁷¹ Als Grundtatbestand tritt die Nötigung gegenüber den spezielleren

⁶⁷ Strafbar ist die Einführung ins Gewerbe durch Ausnützung eines Abhängigkeitsverhältnisses. Darunter wird auch die "Situation unbemittelter Frauen aus Armutsländern" gefasst, "die unter irgendwelchen Vorspiegelungen bewogen worden sind, in die Schweiz zu kommen" (G. Stratenwerth, a.a.O. [FN 12], 172; G. Jenny, a.a.O. [FN 12], N 8 zu Artikel 195 StGB; Zschokke, a.a.O. [FN 8], 75). Von Artikel 195 StGB wird ferner die Beschränkung der Handlungsfreiheit bei der Ausübung der Prostitution sowie das Festhalten in der Prostitution erfasst. Vorausgesetzt ist, dass ein gewisser Druck auf die sich prostituierende Person ausgeübt wird, dem sie sich nicht ohne Weiteres entziehen kann (BGE 126 IV 76).

⁶⁸ Artikel 187 (Sexuelle Handlungen mit Kindern)
"Wer mit einem Kind unter 16 Jahren eine sexuelle Handlung vornimmt, es zu einer solchen Handlung verleitet oder in eine sexuelle Handlung einbezieht, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft. (...)".

Artikel 197 (Pornographie)

"(...) 3. Wer Gegenstände oder Vorführungen im Sinne von Ziffer 1, die sexuelle Handlungen mit Kindern (...) zum Inhalt haben, herstellt, einführt, lagert, in Verkehr bringt, anpreist, ausstellt, anbietet, zeigt, überlässt oder zugänglich macht, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft".

⁶⁹ G. Jenny, a.a.O. [FN 12], N 10 zu Artikel 196 StGB und G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 12), 176; a.M. Trechsel, a.a.O. (FN 75), N 8 zu Artikel 196.

⁷⁰ Letzteres stellt eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit dar, welche unter die Generalklausel der "anderen Beschränkung der Handlungsfreiheit" fällt, es sei denn, sie würde bereits als "Gewalt" im Sinne von Artikel 181 StGB qualifiziert (vgl. G. Stratenwerth, a.a.O. [FN 12], 110 m.w.H.).

⁷¹ Artikel 181 StGB (Nötigung)

"Wer jemanden durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfreiheit nötigt,

Tatbeständen, z.B. Förderung der Prostitution nach Artikel 195 und Menschenhandel nach Artikel 196 StGB, zurück.⁷²

Freiheitsberaubung und Entführung

Freiheitsberaubung⁷³ liegt z.B. vor, wenn eine Tänzerin tagsüber in ihrem Zimmer eingeschlossen wird. Aber auch die Wegnahme von Pass und Reisedokumenten, um das Opfer am Verlassen des Landes zu hindern, erfüllt den Tatbestand der Freiheitsberaubung von Artikel 183 Ziff. 1 Abs. 1 StGB.⁷⁴

Der Tatbestand der Entführung nach Artikel 183 Ziff. 1 Abs. 2 StGB ist gegeben, wenn das Opfer an einen anderen Ort verbracht wird, wo es sich in der Gewalt der Täter befindet.⁷⁵

Die "Einwilligung" der Opfer wird dabei mittels Gewalt, Drohung oder Täuschung erlangt.⁷⁶

Der mit wesentlich höherer Strafe bedrohte Menschenhandel (Art. 196 StGB) geht als *lex specialis* dem Tatbestand der Entführung vor.⁷⁷

3.1.3 Straftaten gegen Leib und Leben

Körperverletzung

Die Entnahme eines Organs stellt eine schwere Körperverletzung im Sinne von Artikel 122 Abs. 2 StGB⁷⁸ dar.⁷⁹ Der Betroffene kann in eine kommerziell motivierte Organspende nicht

⁷² etwas zu tun, zu unterlassen oder zu dulden, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft".

⁷³ G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 12), 114 f.

⁷⁴ Freiheitsberaubung ist die Aufhebung der körperlichen Bewegungsfreiheit, d.h. die Freiheit "sich nach eigener Wahl vom Ort, an dem man sich befindet, an einen anderen Ort zu begeben" (BGE 101 IV 160 f.). Unmassgeblich ist, mit welchen Mitteln dem Opfer die Bewegungsfreiheit entzogen wird (G. Stratenwerth, a.a.O. [FN 12], 117).

⁷⁵ Artikel 183 StGB (Freiheitsberaubung und Entführung)

"1. Wer jemanden unrechtmässig festnimmt oder gefangen hält oder jemanden in anderer Weise unrechtmässig die Freiheit entzieht, wer jemanden durch Gewalt, List oder Drohung entführt, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft. (...)".

Artikel 184 StGB (Erschwerende Umstände)

"Freiheitsberaubung und Entführung werden mit Zuchthaus bestraft, (...) wenn der Entzug der Freiheit mehr als zehn Tage dauert (...)".

⁷⁶ BGE 83 IV 154; 118 IV 63 f.; J. Rehberg / N. Schmid, Strafrecht III: Delikte gegen den Einzelnen, 6. A., Zürich 1994, 345; G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 12), 120; S. Trechsel, Schweizerisches Strafbuch, Kurzkommentar, 2. A., Zürich 1997, N 13 zu Artikel 183.

⁷⁷ Das Tatmittel der List kann definiert werden, als das "geflissentliche Verbergen der verfolgten Absicht" mittels Täuschung oder Ausnutzen eines bestehenden Irrtums (G. Stratenwerth, a.a.O. [FN 12], 120).

⁷⁸ G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 12), 121; P. Weissenberger, Die Einwilligung des Verletzten bei Delikten gegen Leib und Leben, Diss. Basel 1996, 146 und 157 m.w.N.

⁷⁹ Artikel 122 StGB (Schwere Körperverletzung)

"(...) wer vorsätzlich den Körper, ein wichtiges Organ oder Glied eines Menschen verstümmelt oder ein wichtiges Organ oder Glied unbrauchbar macht, (...)

rechtsgültig einwilligen.⁸⁰ Folglich machen sich – bei Kenntnis der entsprechenden Tatumstände – der behandelnde Arzt (täterschaftliche Begehung), die Organhändler (mittäterschaftliche Begehung) sowie der Organempfänger (Anstiftung) der schweren Körperverletzung strafbar. Im Entwurf zum Transplantationsgesetz⁸¹ wird der Kauf und Verkauf von Organen verboten, ebenso der Handel mit Organen in der Schweiz oder von der Schweiz aus. Zuwiderhandlungen werden als Vergehen bestraft, sofern nach dem Strafgesetzbuch keine schwerere strafbare Handlung vorliegt.⁸²

3.1.4 Straftaten gegen den öffentlichen Frieden

Kriminelle Organisation

Der Menschenhandel kann unter Umständen recht hohe logistische Anforderungen stellen, sodass bei den Tätern Organisationsstrukturen im Sinne von Artikel 260ter StGB (kriminelle Organisation)⁸³ vorliegen können.⁸⁴ Entsprechend ist in diesen Fällen auch der sog. Organisationstatbestand nach Artikel 260ter StGB anwendbar, der die Beteiligung an einer

wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren oder mit Gefängnis von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft".

⁷⁹ Tatbestandsmässig sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung selbst medizinisch gebotene ärztliche Eingriffe; diese werden aber durch die Einwilligung des Verletzten gerechtfertigt (BGE 99 IV 209 f.).

⁸⁰ G. Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil: Die Straftat, 2. A., Bern 1996, 206.

⁸¹ Entwurf zum Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (<http://www.admin.ch/bag/transpla/gesetz/d/txg.pdf>). Der Bundesrat hat am 22. November 2000 das Vernehmlassungsergebnis zur Kenntnis genommen und das Eidgenössische Departement des Innern mit der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft beauftragt.

⁸² Artikel 87 VE zum Bundesgesetz von Organen, Geweben und Zellen
"1 Sofern keine schwerere strafbare Handlung nach dem Strafgesetzbuch vorliegt, wird mit Gefängnis oder mit Busse bis 200'000 Franken bestraft, wer vorsätzlich:
(...)

b. für die Spende von menschlichen Organen, Geweben oder Zellen einen finanziellen Gewinn oder einen anderen Vorteil gewährt oder entgegennimmt (Artikel 7 Abs. 1);

c. mit menschlichen Organen, Geweben oder Zellen in der Schweiz oder von der Schweiz aus im Ausland handelt oder menschliche Organe, Gewebe oder Zellen transplantiert, die mit Geld oder durch Gewährung von Vorteilen erworben worden sind (Art. 8 Abs. 1);

(...)

2 Handelt der Täter oder die Täterin gewerbmässig, so ist die Strafe Gefängnis bis zu fünf Jahren oder Busse bis 500'000 Franken".

⁸³ Artikel 260^{ter} (Kriminelle Organisation)

"1. Wer sich an einer Organisation beteiligt, die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheimhält und die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern,
wer eine solche Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit unterstützt,
wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft.

2. (...)

3. Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, wenn die Organisation ihre verbrecherische Tätigkeit ganz oder teilweise in der Schweiz ausübt. Artikel 3 Ziffer 1 Absatz 2 ist anwendbar".

kriminellen Organisation oder deren Unterstützung unter Strafe stellt. Kann dem Täter die strafbare Beteiligung an den von der Organisation konkret verübten Verbrechen selbst nachgewiesen werden, so ist umstritten, ob Artikel 260ter StGB zurücktritt oder kumulativ anwendbar ist.⁸⁵

3.2 Opferhilfe

Die Opfer von Menschenhandel haben bereits nach geltendem Opferhilfegesetz umfangreiche Rechte: so auf medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe, auf Entschädigung und Genugtuung sowie auf strafprozessualen Schutz. Der prozessuale Schutz des Opfers wird in verschiedenen Kantonen und im Vorentwurf der Schweizerischen Strafprozessordnung noch weiter ausgebaut.

3.2.1 Opferhilfegesetz (OHG)

Opfer im Sinne des OHG ist, wer von einer Straftat in seiner *körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität*⁸⁶ unmittelbar beeinträchtigt worden ist.⁸⁷ Der Tatbestand des Menschenhandels nach Artikel 196 StGB verletzt die sexuelle Selbstbestimmung und gehört damit zu den Straftaten, die Ansprüche auf Opferhilfe auslösen können. Das OHG ist aber auch auf die Opfer anderer Formen des Menschenhandels (Handel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der Entnahme menschlicher Organe) anwendbar, weil

⁸⁴ Vgl. M. Dreixler, a.a.O. (FN 8), 251. In der Schweiz konnte ein Zusammenhang zwischen Menschenhandel und organisierter Kriminalität bislang allerdings noch nicht nachgewiesen werden. Vgl. dazu R. Zschokke, a.a.O. (FN 8), 133.

⁸⁵ Arzt nimmt echte Konkurrenz an (G. Arzt, N 219 zu Art. 260ter, in: N. Schmid (Hrsg.), Kommentar Einziehung, organisiertes Verbrechen und Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998), während die Botschaft (Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes, Revision des Einziehungsrechts; Strafbarkeit der kriminellen Organisation; [...], BBl 1993 III, 304) von Subsidiarität ausgeht, ebenso: J. Rehberg, Strafrecht IV: Delikte gegen die Allgemeinheit, 2. A., Zürich 1996, 174; G. Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen die Allgemeinheit, 5. A, Bern 2000, 202; S. Trechsel, a.a.O. (FN 75), N 16 zu Artikel 260ter.

⁸⁶ Vgl. zum Begriff der Integrität: P. Gomm / P. Stein / D. Zehntner, Kommentar zum Opferhilfegesetz, Bern 1995, N 6 f. zu Artikel 2.

⁸⁷ Die strafrechtliche Qualifikation eines Delikts (z.B. als Körperverletzung) ist nicht ausschlaggebend, sondern lediglich ein Indiz für oder gegen die Opferstellung. Die Anforderungen an den Nachweis des Vorliegens einer Straftat hängen vom Zeitpunkt und von Art und Umfang der beanspruchten Hilfe ab: Für die Gewährung der Soforthilfe einer Beratungsstelle (Art. 3 OHG) oder eines Vorschusses (Art. 15 OHG) sowie für den Entscheid über die Parteistellung des Opfers (Art. 5 ff. OHG) genügt es, dass eine die Opferstellung begründende Straftat in Betracht fällt (d.h. eine Straftat, durch die das Opfer in seiner körperlichen, sexuellen oder physischen Integrität unmittelbar verletzt worden ist). Für die Zusprechung einer Entschädigung oder Genugtuung hingegen wird der Nachweis der Straftat verlangt.

dadurch Straftaten verwirklicht werden, die das Opfer in seiner körperlichen oder psychischen Integrität verletzen (Delikte gegen Leib und Leben und gegen die Freiheit).⁸⁸

Die Opferhilfe nach OHG erfolgt auf drei verschiedenen Ebenen.⁸⁹

- **Beratung**

Die Opfer von Menschenhandel haben nach OHG Anspruch auf Beratung durch eine von den Kantonen eingerichtete Beratungsstelle.⁹⁰ Diese informiert das Opfer über seine Rechte und leistet bzw. vermittelt ihm medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe.⁹¹ Beratungshilfe wird als Soforthilfe und, wenn nötig, während längerer Zeit geleistet.

- **Schutz des Opfers und Wahrung seiner Rechte im Strafverfahren**

Die Regelung des Strafprozesses fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone.⁹² Das OHG stellt einen gesamtschweizerischen Mindeststandard im Bereich des Opferschutzes sicher.⁹³ Es steht den Kantonen frei, einen weitergehenden Opferschutz zu garantieren.

Gemäss OHG stehen den Opfern von Menschenhandel eine Reihe prozessualer Abwehrrechte zu, die sicherstellen sollen, dass sie durch das Strafverfahren nicht ein zweites Mal zum Opfer gemacht werden (sog. sekundäre Viktimisierung).⁹⁴ Den Rechten des Opfers entspricht die Pflicht der Behörden, die Persönlichkeitsrechte der Opfer in sämtlichen Abschnitten des Strafverfahrens zu wahren;⁹⁵ dies bedeutet namentlich:

⁸⁸ Vgl. Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten und zu einem Bundesbeschluss über das Europäische Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten vom 25. April 1999, BBl 1999 II 973.

⁸⁹ Sog. drei Pfeiler des Opferhilfegesetzes (vgl. Botschaft, a.a.O. [FN 88], 971).

⁹⁰ Artikel 3 f. OHG. Zu den statistischen Angaben vgl. S.19.

⁹¹ Artikel 3 Abs. 2 OHG.

⁹² Artikel 123 Abs. 3 BV (SR 101).

⁹³ Vgl. Botschaft, a.a.O. (FN 88), 971.

⁹⁴ Handelt es sich beim Opfer um ein Kind (Person unter 18 Jahren), so sind gemäss revidiertem OHG (Datum der Inkraftsetzung ist der 1. Oktober 2002) besondere Schutzbestimmungen anwendbar: Vgl. BBl 2001 Nr. 13, 1341-1343.

⁹⁵ Artikel 5 Abs. 1 OHG.

- Schutz der Identität des Opfers⁹⁶
- Ausschluss der Öffentlichkeit⁹⁷
- Vermeidung einer Begegnung zwischen Opfer und Beschuldigten⁹⁸
- Recht des Opfers, die Aussage zu Fragen zu verweigern, die seine Intimsphäre betreffen⁹⁹
- Recht des Opfers, sich von einer Vertrauensperson begleiten zu lassen, wenn es als Zeuge oder Auskunftsperson befragt wird¹⁰⁰
- Recht des Opfers von Sexualdelikten, von einer Person gleichen Geschlechts befragt zu werden bzw. Anspruch des Opfers, dass dem urteilenden Gericht mindestens eine Person des gleichen Geschlechts angehört¹⁰¹

Nebst diesen Abwehrrechten wird dem Opfer auch das Recht eingeräumt, seine Zivilansprüche im Strafverfahren geltend zu machen.¹⁰²

▪ **Entschädigung und Genugtuung**

Die Opfer von Menschenhandel haben nach OHG zudem einen Rechtsanspruch auf staatliche Entschädigung¹⁰³ von maximal Fr. 100'000,¹⁰⁴ wenn die Tat in der Schweiz verübt wurde¹⁰⁵, das Einkommen des Opfers nach der Straftat einen bestimmten Grenzbetrag nicht übersteigt und es vom Täter oder von Dritten keine bzw. keine ausreichenden oder rechtzeitigen Leistungen erhält.¹⁰⁶ Ein Anspruch auf Genugtuung besteht unabhängig vom Einkommen, wenn das Opfer schwer betroffen ist und die besonderen Umstände es rechtfertigen.¹⁰⁷

⁹⁶ Artikel 5 Abs. 2 OHG. Behörden und Private dürfen die Identität des Opfers ausserhalb des öffentlichen Strafverfahrens nur veröffentlichen, wenn dies im Interesse der Strafverfolgung notwendig ist oder das Opfer zustimmt. Zur Geheimhaltung der Identität vgl. S. 28.

⁹⁷ Artikel 5 Abs. 3 OHG.

⁹⁸ Artikel 5 Abs. 4 OHG.

⁹⁹ Artikel 7 Abs. 2 OHG.

¹⁰⁰ Artikel 7 Abs. 1 OHG.

¹⁰¹ Artikel 6 Abs. 3 OHG.

¹⁰² Artikel 8 Abs. 1 OHG. Das Opfer braucht seine Zivilansprüche nicht in einem zusätzlichen Zivilprozess geltend zu machen, der oft aufwendig und mit erheblichem Kostenrisiko verbunden ist, sondern kann sie auf dem vergleichsweise einfachen Weg des Strafverfahrens adhäsionsweise geltend machen.

¹⁰³ Artikel 11 ff. OHG.

¹⁰⁴ Artikel 4 Abs. 1 OHV (Verordnung vom 18. November 1992 über die Hilfe an Opfer von Straftaten, SR 321.51).

¹⁰⁵ Art. 11 Abs. 1 OHG. Bei Auslandstaten besteht gegebenenfalls eine subsidiäre Anspruchsberechtigung, vgl. Art. 11 Abs. 2 und 3 OHG.

¹⁰⁶ Zu den statistischen Angaben vgl. S. 19.

¹⁰⁷ Artikel 12 Abs. 2 OHG.

3.2.2 Kantonales Prozessrecht

Die Kantone können den Opfern von Menschenhandel einen über das OHG hinausgehenden Schutz garantieren. Einige Kantone kennen denn auch weitergehende prozessuale Schutzmassnahmen für gefährdete Zeugen und Auskunftspersonen. Es sind dies insbesondere

- *Wahrung der Anonymität:* Um Zeugen vor Repressalien oder Racheakten des Angeklagten zu schützen, kann deren Name und Anschrift geheim gehalten bzw. nur der Verfahrensleitung bekannt gegeben werden. Damit ist häufig auch der Einsatz optischer Abschirmung und Stimmenverzerrung verbunden.¹⁰⁸
- *Recht auf Zeugnisverweigerung:* Neben der Zeugnisverweigerung aus familiären Gründen und wegen Selbstbelastung sehen einige Kantone auch ein Zeugnisverweigerungsrecht vor, wenn dem Zeugen durch die Befragung eine "schwere Benachteiligung" oder "sonstige Nachteile" drohen.¹⁰⁹

Die Schweiz kennt keine umfassenden *Zeugenschutzprogramme* (mit neuer Identität und neuem Wohnort) zu Gunsten von gefährdeten Verfahrensbeteiligten. Es sind jedoch Fälle bekannt, in denen gefährdete Opfer oder Zeugen durch das Zusammenwirken verschiedener Behörden unter neuem Namen in einem anderen Kanton untergebracht werden konnten.¹¹⁰

Bei alledem gilt es zu berücksichtigen, dass eine Verbesserung der Opferstellung nicht ohne Wirkung auf die Verteidigungsposition des Beschuldigten bleibt. Je grösser der Schutz des Opfers, z.B. durch Anonymisierung, desto grösser ist die Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte des Angeklagten, z.B. seines Rechts auf Konfrontation, auf Akteneinsicht, auf ein faires Verfahren usw. Die Folge besteht häufig in einem geringeren Beweiswert oder gar in der Unverwertbarkeit der betreffenden Zeugenaussage. Da aber die Opferaussagen im Verfahren wegen Menschenhandel in der Regel die wichtigsten Beweise

¹⁰⁸ Entsprechende Regelungen kennen etwa die Kantone Basel-Landschaft (§ 40 und § 117 Abs. 2 StPO), Basel-Stadt (§ 50 StPO), Bern (Art. 124 Abs. 3 StPO), Fribourg (Art. 82 StPO), St. Gallen (Art. 83 StPO).

¹⁰⁹ Vgl. die Nachweise bei G. Heine, Der Schutz des gefährdeten Zeugen im schweizerischen Strafverfahren, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 109, 62.

¹¹⁰ So erhielt z.B. die Tochter des Verurteilten im Fall des Lehrermords von St. Gallen eine neue Identität (vgl. Tagblatt vom 25. April 2001, "Eine neue Heimat und ein neuer Name"). Im Vorentwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung wurde auf sog. ausserprozessuale Zeugenschutzprogramme ausdrücklich verzichtet, vgl. dazu FN 118.

darstellen, besteht die Gefahr, dass die Beweisführung mit Zeugenaussagen für einen Schuldspruch nicht ausreicht.¹¹¹

3.2.3 Ausblick: Schweizerische Strafprozessordnung und Revision des OHG

Mit der Annahme der Justizreform wurde dem Bund die Befugnis übertragen, das Strafprozessrecht für die ganze Schweiz einheitlich zu regeln. Im Vorentwurf zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung (VE), der sich zur Zeit in der Vernehmlassung befindet, werden die geltenden¹¹² Regelungen des OHG übernommen¹¹³ und zusätzliche Schutzmassnahmen statuiert, die für Opfer von Menschenhandel bedeutsam sind:

- Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die möglichen *Schutzmassnahmen anlässlich der Einvernahme des Opfers*:¹¹⁴ Feststellung der Personalien in Abwesenheit der Parteien, Veränderung des Aussehens und der Stimme, Verlesung der Aussage des Vorverfahrens, Einschränkung des Akteneinsichtsrechts¹¹⁵ und die generelle Zusicherung der Anonymitätswahrung¹¹⁶. Zusätzlich ist für gefährdete Zeugen die Möglichkeit *einer Befreiung von der Zeugnispflicht* vorgesehen.¹¹⁷ Auf ein ausserprozessuales Zeugenschutzprogramm wurde hingegen verzichtet.¹¹⁸

¹¹¹ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung stösst man an eine fast absolute Grenze, falls die entsprechenden (in casu anonymen) Aussagen die einzigen oder überwiegend ausschlaggebenden Beweise darstellen. In solchen Fällen können auch ausgleichende Massnahmen keine hinreichende Kompensation bieten. Mit der Konsequenz, dass auf das Zeugnis der anonym bleibenden Person nicht abgestellt werden darf und der Angeschuldigte in Respektierung des Grundsatzes "in dubio pro reo" allenfalls freizusprechen ist (BGE 125 I 127, 157 E. 10a).

Zur Evaluation der strafprozessualen Bestimmungen des OHG und zum Gegensatz zwischen Opferschutz und Interessen der Strafverfolgung vgl. auch die vom Centre d'Etude, de Technique et d'Evaluation Legislatives (CETEL) der juristischen Fakultät der Universität Genf 1997 erstellten Studie "La protection de la victime dans la procédure pénale: rapport d'évaluation rédigé sur mandat de l'Office fédéral de la justice", Genf 1997, sowie deren Zusammenfassung im Zweiten Bericht des Bundesamts für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe (1992-1996, Kap. 13 - im Internet zu finden auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz (www.ofj.admin.ch) unter den Stichworten: Opferhilfe, Evaluation und Statistik.)

¹¹² Im Entwurf nicht berücksichtigt sind die am 23. März 2001 vom Parlament beschlossenen Neuerungen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern als Opfer (vgl. dazu FN 94).

¹¹³ Mit der Inkraftsetzung der Schweizerischen Strafprozessordnung werden die Artikel 5 – 10 OHG aufgehoben (vgl. den Zwischenbericht der Expertenkommission für die Revision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten, Stellungnahme und Vorschläge zum Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Schweizerische Strafprozessordnung, Bern 2001, 2).

¹¹⁴ Die Schutzmassnahmen finden nicht nur auf Opfer, sondern generell auf gefährdete Personen Anwendung, die beim Verfahren mitwirken: So auf Zeugen, Auskunftspersonen, Mitbeschuldigte, Übersetzer usw. (Art. 160 Abs. 1 VE).

¹¹⁵ Artikel 161 Abs. 2 VE.

¹¹⁶ Artikel 162 VE.

¹¹⁷ Artikel 181 Abs. 3 VE.

¹¹⁸ Als Gründe werden rechtsstaatliche und praktische Probleme bezüglich der mit der Schaffung einer neuen Identität verbundenen Datenmanipulation genannt. Weiter wird geltend gemacht,

- Im Vorentwurf werden die Behörden zum Schutze der Opfer auch *verpflichtet*, diese bei der ersten Einvernahme über ihre Rechte zu informieren,¹¹⁹ die Beratungsstellen zu benachrichtigen¹²⁰ und das Opfer über wesentliche Haftentscheide zu orientieren¹²¹.

Zur Zeit bereitet eine Expertenkommission die umfassende *Revision des Opferhilfegesetzes* vor. Weil die strafprozessualen Bestimmungen des OHG (Art. 5 - 10 OHG) in die Schweizerische Strafprozessordnung übernommen werden, hat die Kommission beschlossen, einen Vorschlag zum Vorentwurf der Schweizerischen Strafprozessordnung zu formulieren und mit dem Vorentwurf in die Vernehmlassung zu geben.¹²² Im entsprechenden Zwischenbericht der Kommission wird der Opferschutz nach geltendem Recht¹²³ grundsätzlich für ausreichend befunden,¹²⁴ aber in einzelnen Punkten Verbesserungen und Präzisierungen vorgeschlagen (z.B. ein Recht auf *wiederholte Information* durch die Behörden,¹²⁵ Recht des Opfers von Sexualdelikten auf einen *Dolmetscher gleichen Geschlechts*,¹²⁶ die Möglichkeit sich bei *allen* Verfahrenshandlungen von einer Vertrauensperson begleiten zu lassen,¹²⁷ Ausgestaltung der Schutzmassnahmen als *eigentliche Rechte* des Opfers¹²⁸ usw.).

dass angesichts der kleinräumigen und übersichtlichen Verhältnisse in der Schweiz die Wirksamkeit derartiger Massnahmen höchst zweifelhaft ist (vgl. den Bericht der Expertenkommission "Vereinheitlichung des Strafprozessrechts", Aus 29 mach 1, Bern 1997, 67). Bund und Kantone können indessen nach Artikel 165 VE solche Zeugenschutzprogramme vorsehen.

¹¹⁹ Artikel 334 Abs. 1 VE.

¹²⁰ Artikel 334 Abs. 2 VE, wenn dies vom Opfer nicht abgelehnt wird.

¹²¹ Artikel 225 Abs. 4 VE.

¹²² Zwischenbericht der Expertenkommission, a.a.O. (FN 113), 1 f. Die Kommission behält sich vor, nach Abgabe der Stellungnahme zum VE auch weitere Vorschläge zum prozessualen Schutz der Opfer zu prüfen und allenfalls im Schlussbericht vorzuschlagen.

¹²³ Unter Berücksichtigung der Teilrevision des OHG zur Verbesserung des Schutzes von Kindern als Opfer (vgl. FN 112 und 94).

¹²⁴ Vgl. den Zwischenbericht der Expertenkommission, a.a.O. (FN 113), 2.

¹²⁵ Artikel 124d VVE (Vorschläge der Expertenkommission für die Revision des OHG), Zwischenbericht der Expertenkommission, a.a.O. (FN 113), 6.

¹²⁶ Artikel 74 Abs. 5 VVE, Zwischenbericht der Expertenkommission, a.a.O. (FN 113), 2.

¹²⁷ Artikel 124c VVE, Zwischenbericht der Expertenkommission, a.a.O. (FN 113), 5.

¹²⁸ Artikel 163 VVE, Zwischenbericht der Expertenkommission, a.a.O. (FN 113), 8.

3.3 AUSLÄNDERRECHT

Für Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten, die über keine besonderen Qualifikationen verfügen, sind legale Aufenthalte zu Erwerbszwecken nur als Künstler oder Cabaret-Tänzerinnen, als Angestellte in einem Diplomatenhaushalt oder zwecks Weiterbildung möglich. Ausländer, die sich illegal in der Schweiz aufhalten oder ohne Bewilligung einer Erwerbstätigkeit nachgehen, machen sich strafbar und werden aus der Schweiz weggewiesen. Die Strafbestimmungen für Schwarzarbeitgeber und Schlepper im Ausländerrecht sind relativ milde.

Es existieren auch keine spezifischen Normen, welche den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel für die Dauer des Prozesses (oder nach Abschluss des Verfahrens) regeln. Entsprechende Bewilligungen können gestützt auf generelle Ausnahmebestimmungen erteilt werden, worauf allerdings kein Rechtsanspruch besteht.

3.3.1 Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit ("Arbeitsbewilligungen")

Eine Aufenthaltsbewilligung ist eine amtliche Bestätigung, dass die darin bezeichnete (ausländische) Person berechtigt ist, sich in der Schweiz aufzuhalten. Die Bewilligung kann je nach Aufenthaltswert die Erlaubnis mitumfassen, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit¹²⁹ auszuüben. Eine gesonderte Arbeitsbewilligung wird nicht erteilt.¹³⁰

Ausländer, die keine familiären Beziehungen zur Schweiz haben, sondern zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen wollen, unterstehen dem Kontingentierungssystem der BVO,¹³¹ das Höchstzahlen für die verschiedenen Bewilligungsarten¹³² festlegt. Dabei gilt in der Schweiz seit 1998 das so genannte "duale

¹²⁹ Erwerbstätigkeit ist jede normalerweise auf Erwerb gerichtete selbständige und unselbständige Tätigkeit, selbst wenn sie im Einzelfall unentgeltlich ausgeübt wird (Art. 6 Abs. 1 ANAG). Bewilligungen für *selbständige* Tätigkeiten werden aber in der Regel nicht erteilt (P.M. Gutzwiller/U.L. Baumgartner, Schweizerisches Ausländerrecht, 2. A., München/Basel 1997, N 3/37). Als Erwerbstätigkeit gilt auch die Tätigkeit als Lehrling, Praktikant, Volontär, Sportler, Au-pair-Angestellte und Künstler usw.

¹³⁰ "Wenn von einer Aufenthaltsbewilligung die Rede ist, kann es sich also um eine Bewilligung nur zum Aufenthalt oder zugleich auch um eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit handeln. Der Begriff «Arbeitsbewilligung» taucht daher in den ausländerrechtlichen Bestimmungen der Schweiz im Gegensatz zu denjenigen der meisten anderen Staaten nicht auf" (V. Paetzold, Ausländer in der Schweiz, 10. Auflage, Zürich 1999, 1).

¹³¹ Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, SR 823.21).

¹³² Folgende Bewilligungsarten lassen sich unterscheiden:

- Jahres(aufenthalts)bewilligungen (Ausweis B, Art. 14 f. BVO): berechtigen dazu, sich während eines Jahres in der Schweiz aufzuhalten. Die einmal gewährten Bewilligungen

Zulassungssystem"¹³³. Danach wird eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur noch an Angehörige aus Staaten der *Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)* und der *Europäischen Union (EU)* erteilt¹³⁴ - eine Rekrutierung *aus allen übrigen Ländern ist grundsätzlich ausgeschlossen*.

Ausnahmen von diesem Grundsatz werden bei *Arbeitskräften* gemacht, die über *besondere Qualifikationen* verfügen.¹³⁵ *Arbeitskräften aus Nicht-EU/EFTA-Staaten ohne besondere Qualifikationen* kann dagegen lediglich in den folgenden Fällen eine Bewilligung zu Erwerbszwecken erteilt werden:

werden im Normalfall jährlich erneuert, sofern nicht Gründe (z.B. Straftaten, Fürsorgeabhängigkeit, Arbeitsmarkt) gegen eine Erneuerung sprechen. Angesichts der kleinen Kontingente werden erstmalige Jahresbewilligungen allein zu Erwerbszwecken nur an besonders qualifizierte Arbeitskräfte, vorwiegend aus EFTA- und EU-Staaten, erteilt.

- *Kurzaufenthaltsbewilligungen* (Ausweis L, Art. 20 f. BVO) werden für maximal sechs Monate, für Au-pair-Angestellte und für Weiterbildungsaufenthalte im Gesundheitswesen für die Dauer von 18 Monaten erteilt. Ein eigenes Kontingent mit betrieblichen Höchstzahlen gilt für Cabaret-Tänzerinnen, deren Kurzaufenthaltsbewilligungen für maximal acht Monate erteilt werden.
- *Saisonbewilligung* (Ausweis A, Art. 16-19 BVO) werden für maximal neun Monate an Ausländer erteilt, die in einem Saisonbetrieb (v.a. in der Bauwirtschaft, im Gastgewerbe oder in der Landwirtschaft) beschäftigt sind. Eine Saisonbewilligung kann (ausnahmslos) nur Angehörigen von Staaten der EFTA und der EU erteilt werden (Art. 8 Abs. 4 BVO).
- *Stagiairebewilligung* (vgl. S. 33).
- *Grenzgängerbewilligung* (Ausweis G, Art. 23 f. BVO): Sie erlaubt Ausländern, die ihren ordentlichen Wohnsitz in der Grenzzone eines benachbarten Staates haben, eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz auszuüben.

Von der Aufenthaltsbewilligung zu unterscheiden ist die *Niederlassungsbewilligung (gefestigtes Anwesenheitsrecht)*: Ausländer erhalten zunächst lediglich eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 17 Abs. 1 ANAG). In der Praxis wird frühestens nach einem zehnjährigen (ordnungsgemässen und ununterbrochenen) Aufenthalt in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung erteilt. Sie verleiht dem Ausländer das unbefristete, an keine Bedingungen geknüpfte Recht auf Aufenthalt im Wohnkanton (der Kantonswechsel bedarf einer neuen Bewilligung). Der Niedergelassene kann jede selbstständige oder unselbstständige Tätigkeit ausüben, es sei denn, diese sei nur Schweizern vorbehalten.

¹³³ Mit Inkrafttreten der revidierten BVO am 1. November 1998 wurde das umstrittene Drei-Kreise-Modell durch das duale Zulassungsprinzip abgelöst. Vgl. dazu: M. Spescha, Handbuch zum Ausländerrecht, Bern etc. 1999, 68 f.

¹³⁴ Artikel 8 Abs. 1 BVO. Sie unterliegen lediglich den allgemeinen Zulassungsbeschränkungen: Es besteht grundsätzlich der Vorrang inländischer Arbeitnehmer (Art. 7 BVO), zudem setzt der Bund jährlich eine Höchstzahl der zulässigen neuen Bewilligungen für Jahresaufenthalter, Saisoniers und Kurzaufenthalter fest (Kontingente, vgl. Art. 12 ff. BVO). Weitere Voraussetzung ist eine Anstellung zu den ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 9 BVO). Die Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit werden sodann nur für eine bestimmte Stelle und einen bestimmten Beruf erteilt; ein Berufs- und Stellenwechsel ist gemäss Artikel 7 Abs. 1 BVO bewilligungspflichtig.

¹³⁵ Vom Grundsatz der Rekrutierungspriorität ausgenommen sind "hochqualifizierte Personen, die um eine zeitlich begrenzte Tätigkeit gemäss den von der Schweiz abgeschlossenen Wirtschafts- und Handelsvereinbarungen nachsuchen" (Art. 8 Abs. 2 BVO). Ausnahmen können gemäss Artikel 8 Abs. 3 BVO auch gemacht werden, wenn es sich (lediglich) "um qualifizierte Arbeitskräfte handelt und besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen".

- *Cabaret-Tänzerin* "die sich innerhalb eines Kalenderjahres insgesamt längstens acht Monate in der Schweiz aufhält".¹³⁶
- Personen, die im Rahmen von schweizerischen Hilfs- und Entwicklungsprojekten über die wirtschaftliche oder technische Zusammenarbeit ein Weiterbildungsprogramm absolvieren.¹³⁷
- *Private Hausangestellte*¹³⁸ von Angehörigen diplomatischer Missionen und konsularischer Posten sowie von Beamten internationaler Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Die Begrenzungsvorschriften der BVO sind auf diese Personen nicht anwendbar.¹³⁹
- *Stagiaire*¹⁴⁰, d.h. Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung, welche zur Ergänzung ihrer beruflichen und sprachlichen Fähigkeiten eine zeitlich beschränkte Tätigkeit in der Schweiz ausüben (Stagiaires, Praktikanten). Die Schweiz hat u.a. mit Polen, Russland, der Slowakei, Südafrika und Tschechien Stagiaires-Abkommen geschlossen.¹⁴¹

In allen anderen Fällen ist für Arbeitskräfte aus Nicht-EU/EFTA-Staaten ohne besondere Qualifikationen die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu Erwerbszwecken ausgeschlossen. Es sind aber häufig gerade diese Personen, die ein besonderes Migrationsinteresse¹⁴² haben und in der Folge für die Anwerbungen der Menschenhändler besonders empfänglich sind.

¹³⁶ Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 14 und S. 17.

¹³⁷ Art. 8 Abs. 3 BVO.

¹³⁸ Vgl. dazu S. 39 f.

¹³⁹ Artikel 4 BVO.

¹⁴⁰ Artikel 22 BVO.

¹⁴¹ Ausserdem mit Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Kanada, Luxemburg, Monaco, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Ungarn und USA (V. Paetzold, a.a.O. [FN 130], 12). Die Bewilligungen werden für eine Dauer von bis zu zwölf Monaten erteilt (Art. 22 Abs. 2 BVO).

¹⁴² Vgl. dazu die Ausführung auf S. 5.

3.3.2 Widerhandlungen gegen Vorschriften des Ausländerrechts

Schwarzarbeitgeber

Schwarzarbeit wird gesetzlich definiert als die Beschäftigung von Ausländern, die nicht berechtigt sind, in der Schweiz zu arbeiten.¹⁴³ Nach dieser Bestimmung kommen als Täter nur die *Arbeitgeber* in Betracht.¹⁴⁴ Handelt dieser vorsätzlich, so wird er für jeden rechtswidrig beschäftigten Ausländer mit einer Busse bis zu Fr. 5'000 bestraft. Handelt der Arbeitgeber fahrlässig, beträgt die Busse bis zu Fr. 3'000. Im Wiederholungsfall kann der Arbeitgeber zusätzlich mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Haft bestraft werden.¹⁴⁵ Zudem kann die kantonale Arbeitsbehörde die Gesuche des Arbeitgebers ganz oder teilweise abweisen, unabhängig davon, ob ein Strafverfahren eingeleitet ist.¹⁴⁶

Wer als Arbeitgeber oder in anderer Weise, die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder das rechtswidrige Verweilen in der Schweiz erleichtert oder vorbereiten hilft, wird (zusätzlich) mit Gefängnis bis zu sechs Monaten und Busse bis zu Fr. 10'000 bestraft.¹⁴⁷

Wenn die erwähnten Vorbereitungs- und Erleichterungshandlungen mit Bereicherungsabsicht erfolgen oder von Mitgliedern einer Vereinigung oder Gruppe begangen werden, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden haben, beträgt die Strafe Gefängnis bis zu drei Jahren und Busse bis zu Fr. 100'000.¹⁴⁸ Man kann in diesem Fall von einem eigentlichen Schleppertatbestand sprechen.¹⁴⁹

¹⁴³ Artikel 23 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.40):

"Wer vorsätzlich Ausländer beschäftigt, die nicht berechtigt sind, in der Schweiz zu arbeiten, wird zusätzlich zu einer allfälligen Bestrafung nach Absatz 1 für jeden rechtswidrig beschäftigten Ausländer mit einer Busse bis zu 5'000 Franken bestraft.

Handelt er fahrlässig, so beträgt die Busse bis zu 3'000 Franken. In besonders leichten Fällen kann von einer Bestrafung Umgang genommen werden. Wenn der Täter aus Gewinnsucht handelt, ist der Richter an diese Höchstbeträge nicht gebunden."

¹⁴⁴ Vgl. M. Spescha, a.a.O. (FN 133), 146. Der Arbeitnehmer selbst macht sich wegen Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften oder Verfügungen strafbar, vgl. dazu S. 35.

¹⁴⁵ Artikel 23 Abs. 5 ANAG: "Wer nach Absatz 4 wegen vorsätzlicher Begehung rechtskräftig verurteilt wurde und innert fünf Jahren erneut rechtswidrig einen Ausländer beschäftigt, kann zusätzlich zur Busse mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Haft bestraft werden".

¹⁴⁶ Artikel 55 BVO. Ausserdem fallen die Kosten für die Unterstützung und Rückreise von Ausländern, die ohne Bewilligung beschäftigt wurden, zulasten des Arbeitgebers.

¹⁴⁷ Artikel 23 Abs. 1 al. 5 ANAG: "Wer im In- oder Ausland die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereiten hilft, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 10'000 Franken verbunden werden; in leichten Fällen kann auch nur auf Busse erkannt werden".

¹⁴⁸ Artikel 23 Abs. 2 ANAG: "Wer in der Absicht, sich oder einen anderen unrechtmässig zu bereichern, einem Ausländer die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereiten hilft, wird mit Gefängnis und mit Busse bis zu 100'000 Franken

Schwarzarbeiternehmer

Arbeitet das Opfer von Menschenhandel, ohne im Besitz der erforderlichen Bewilligung zu sein, so macht es sich lediglich wegen Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften oder Verfügungen strafbar (Übertretungs- und Auffangtatbestand). Die Strafe beträgt Busse bis Fr. 2'000, in leichten Fällen kann von Bestrafung Umgang genommen werden.

Hält sich das Opfer auch illegal im Land auf, so ist es zusätzlich wegen rechtswidriger Einreise in die Schweiz bzw. wegen rechtswidrigen Verweilens in der Schweiz mit Gefängnis bis zu sechs Monaten zu bestrafen (in leichten Fällen kann nur auf Busse erkannt werden).¹⁵⁰ Von der Bestrafung wegen rechtswidriger Einreise kann Umgang genommen werden, wenn der Ausländer sofort ausgeschafft wird.¹⁵¹

Für die Opfer von Menschenhandel sind die *administrativen Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen* aber häufig von grösserer Bedeutung als die strafrechtlichen Sanktionen:

- Ein Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung wird aus der Schweiz *weggewiesen*.¹⁵² Ist der Betroffene zwar im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung, hat aber durch die betreffende Erwerbstätigkeit gegen eine Bedingung der Bewilligung verstossen, so stellt dies einen Grund für den *Widerruf der Aufenthaltsbewilligung* dar, mit welchem in der Regel ebenfalls eine Wegweisung verbunden ist.¹⁵³

bestraft. Die gleiche Strafdrohung gilt, wenn der Täter ohne Bereicherungsabsicht für eine Vereinigung oder Gruppe von Personen handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat".

¹⁴⁹ M. Spescha, a.a.O. (FN 133), 145.

¹⁵⁰ Artikel 23 Abs. 1 al. 4 ANAG: "wer rechtswidrig das Land betritt oder darin verweilt, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 10'000 Franken verbunden werden; in leichten Fällen kann auch nur auf Busse erkannt werden".

¹⁵¹ Artikel 23 Abs. 3 ANAG. Dies ist nicht möglich, "wenn der Ausländer auch «rechtswidrig verweilt»". Vgl. V. Roschacher, Die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG), Diss. Zürich 1991, 175.

¹⁵² Artikel 12 Abs. 1 ANAG: "Der Ausländer, der keine Bewilligung besitzt, kann jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden". Die Wegweisung kann ohne besonderes Verfahren angeordnet werden und verpflichtet den Ausländer, den Kanton bzw. die Schweiz sofort oder innert der festgesetzten Frist zu verlassen.

Ein Ausländer ohne gültige Bewilligung wird *weggewiesen*, während ein Ausländer mit gültiger Bewilligung *ausgewiesen* werden kann. In letzterem Fall müssen bestimmte Ausweisungsgründe vorliegen (Strafurteil, fehlende Integrationsfähigkeit, Fürsorgeabhängigkeit), vgl. Artikel 10 ANAG.

¹⁵³ Artikel 9 Abs. 2 ANAG: "Die Aufenthaltsbewilligung kann widerrufen werden: (...) wenn eine mit ihr verbundene Bedingung nicht erfüllt wird". Vgl. auch V. Roschacher, a.a.O. (FN 151), 117.

- Über "unerwünschte Ausländer" kann das Bundesamt für Ausländerfragen zudem eine Einreisesperre verhängen. Damit sollen künftige Störungen der öffentlichen Ordnung verhindert werden.¹⁵⁴ Das Gesetz nennt als Grund ausdrücklich die grobe oder mehrfache Zuwiderhandlung gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen. In der Praxis gelten beispielsweise der illegale Aufenthalt¹⁵⁵ oder die Ausübung von Prostitution¹⁵⁶ als "klarer Fernhaltegrund".

3.3.3 Aufenthaltsrechtliche Stellung der Opfer von Menschenhandel

Es existieren keine spezifischen Normen, die den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel für die Dauer des Strafprozesses (oder nach Abschluss des Verfahrens) regeln. Entsprechende Bewilligungen können gestützt auf generelle Ausnahmebestimmungen erteilt werden, ein entsprechender Anspruch besteht indes nicht ("Kann"-Bestimmungen).¹⁵⁷

¹⁵⁴ Artikel 13 ANAG: "Die eidgenössische Behörde kann über unerwünschte Ausländer die Einreisesperre verhängen. Sie kann ferner, jedoch für höchstens drei Jahre, die Einreisesperre verhängen über Ausländer, die sich grobe oder mehrfache Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche oder andere gesetzliche Bestimmungen und gestützt darauf erlassene behördliche Verfügungen haben zuschulden kommen lassen. Während der Einreisesperre ist dem Ausländer jeder Grenzübertritt ohne ausdrückliche Ermächtigung der verfügenden Behörde untersagt".

¹⁵⁵ Gemäss einer unveröffentlichten Statistik des Bundesamtes für Ausländerfragen wurden im Jahre 1999 in 2'236 Fällen Einreisesperren wegen illegaler Einreise und Aufenthalts verhängt, in 1'523 Fällen wegen illegaler Einreise und illegalen Aufenthalts mit Erwerbsausübung (Schwarzarbeit); in 139 Fällen wegen Schleppertätigkeit.

Einreisesperren im Jahre 2000: 2'162 Fälle wegen illegaler Einreise und Aufenthalts, in 2'502 Fällen wegen illegaler Einreise und illegalen Aufenthalts mit Erwerbsausübung (Schwarzarbeit); in 56 Fällen wegen Schleppertätigkeit.

¹⁵⁶ Entscheid des BD EJPD vom 9. Januar 2000 i.S. S., Weisungen des Bundesamtes für Ausländerfragen: Einreise, Aufenthalt und Niederlassung, Bern 1998, Ziff. 842.

¹⁵⁷ Es fragt sich indes, ob nicht aus den Bestimmungen der EMRK ein begrenzter Aufenthaltsanspruch der Opfer von Menschenhandel abzuleiten ist. In Bezug auf die Geltendmachung des Besuchsrechts durch den ausländischen Kindsvater hat das Bundesgericht unter Berufung auf Artikel 8 EMRK und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Urteil vom 11. Juli 2000 in Sachen Ciliz gegen die Niederlande, Recueil des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme 2000-IX, ebenfalls abrufbar unter <http://www.echr.coe.int>) ein Recht des Vaters abgeleitet, in jedem Fall bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens über die Ausübung seines Besuchsrechts in der Schweiz zu verbleiben, da sonst die wirksame Geltendmachung des Besuchsrechts vereitelt würde (Urteil 2 A.428/2000, vom 9. Februar 2001, N c. EJPD E. 3b). Diese Rechtsprechung ist übertragbar auf andere Bestimmungen der EMRK. Bei Opfern von Menschenhandel ist beispielsweise an die Artikel 2 (Recht auf Leben) und 4 EMRK (Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit) zu denken, je allein oder in Verbindung mit Artikel 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde), ferner an das Recht auf Zugang zu einem Gericht bei Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen im Sinne von Artikel 6 EMRK.

So kann eine Bewilligung ausserhalb der Kontingente erteilt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt (Art. 13 Bst. f BVO).¹⁵⁸ Ein solcher wird bejaht, wenn eine Verweigerung der Härtefall-Bewilligung für den Betroffenen schwere Nachteile zur Folge hätte.¹⁵⁹ Die Fremdenpolizei¹⁶⁰ kann ausserdem Bewilligungen an nichterwerbstätige Ausländer erteilen, "wenn wichtige Gründe es gebieten" (Art. 36 BVO).¹⁶¹ Im Gegensatz zur Härtefallregelung braucht es sich nicht um eine Notlage zu handeln. In der Praxis werden gestützt auf diese Regelung z.B. Bewilligungen an Partner (Konkubinatspartner und gleichgeschlechtliche Partner) eines Schweizer Bürgers (bzw. eines Ausländers mit Ausweis C oder B) erteilt.¹⁶² Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) kann ferner auf Antrag des Kantons die vorläufige Aufnahme (Ausweis F) des Ausländers verfügen, wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht zumutbar ist (Art. 14a Abs. 1 ANAG).¹⁶³ Dies ist z.B. der Fall, wenn das Opfer von Menschenhandel aufgrund von Repressalien der Täter in seinem Heimatland nachweislich gefährdet ist.¹⁶⁴

Offen ist derzeit, ob das BFF in solchen Fällen gestützt auf Art. 3 Asylgesetz¹⁶⁵ die Person auch als Flüchtling anerkennen kann. Nach geltender Praxis erhalten nur jene Personen Asyl, welche eine Verfolgung durch *staatliche* Behörden oder durch eine Organisation glaubhaft machen, deren Handlungen *dem Staat zuzurechnen sind*. Im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision wird dem Parlament jedoch voraussichtlich ein Antrag auf

¹⁵⁸ Artikel 13 Bst. f BVO. Im Gegensatz zum Asylverfahren sind hier ausschliesslich humanitäre Gesichtspunkte massgeblich, die nicht auf staatlicher Verfolgung beruhen (Vgl. BGE 119 Ib 33, 43 E. 4b).

¹⁵⁹ Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung setzt ein massgeblicher Härtefall voraus, dass "seine Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von Ausländern in gesteigertem Masse in Frage gestellt sein müssen" (BGE 119 Ib 33, 43 E. 4c).

¹⁶⁰ Die Bewilligungen zum erwerbslosen Aufenthalt bedürfen der Zustimmung durch das BFA, wenn der Aufenthalt für mindestens ein Jahr bewilligt wird (Art. 52 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 BVO).

¹⁶¹ Artikel 36 BVO.

¹⁶² Weisungen BFA, a.a.O. (FN 156), Ziff. 55 ff.

¹⁶³ Artikel 14a Abs. 1 ANAG.

¹⁶⁴ Vgl. die schriftliche Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation Bühlmann - Schutz vor Menschenhandel (97.3148): "Ist eine Person, die Strafanzeige gegen eine Schlepperorganisation eingereicht hat, aufgrund von Repressalien dieser Organisation nachweislich gefährdet und kann (oder will) der Staat die Person nur unzureichend schützen, kann eine konkrete Gefährdung gegeben sein und durch das BFF eine vorläufige Aufnahme verfügt werden. Das BFF hat von keinem konkreten Fall im Sinne der Interpellation Kenntnis" (Amtliches Bulletin der Nationalversammlung, Nationalrat, 1999 I, 675).

¹⁶⁵ Art. 3 Flüchtlingsbegriff

¹ Flüchtlinge sind Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden."

² Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen".

Änderung dieser Praxis gestellt werden, sodass künftig auch die nichtstaatliche Verfolgung für die Anerkennung als Flüchtling relevant werden könnte.¹⁶⁶

3.3.4 Revision des Ausländerrechts

Gemäss dem Entwurf des Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (E AuG) ändert die Revision wenig an den Aufenthaltsmöglichkeiten für Personen aus Nicht-EU/EFTA-Ländern:¹⁶⁷ Ausländer (Drittstaatsangehörige)¹⁶⁸ werden zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur zugelassen, wenn keine geeigneten inländischen Arbeitnehmer oder Angehörige der EU- und EFTA-Staaten gefunden werden können.¹⁶⁹ Aufenthaltsbewilligungen werden lediglich an Führungskräfte, Spezialisten oder andere qualifizierte Arbeitskräfte erteilt, und nur wenn dies gesamtwirtschaftlichen Interessen entspricht.¹⁷⁰ Die Bewilligungsarten werden reduziert.

Eine spezielle Ausnahme für Cabaret-Tänzerinnen ist im Entwurf nicht vorgesehen, was in der Vernehmlassung von verschiedenster Seite kritisiert wurde.¹⁷¹ Der Bundesrat hat in der Folge entschieden (Beschluss vom 15. Juni 2001), dass der besondere Status der Cabaret-Tänzerinnen künftig beibehalten und auf Verordnungsstufe geregelt wird bzw. bleibt.

Die Strafandrohung für rechtswidrige Ein- oder Ausreise,¹⁷² rechtswidrigen Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung wird auf Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Busse bis

¹⁶⁶ Vgl. die Antwort des Bundesrates auf IP Beerli (01.3366) und die Ausführungen von Frau Bundesrätin Metzler im Ständerat am 18. September 2001 (Amtliches Bulletin, Herbstsession 2001, <http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/index.html>).

¹⁶⁷ Verbessert wird dagegen die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländer. Beispielsweise sollen rechtliche Hindernisse beim Berufs-, Stellen- oder Kantonswechsel abgebaut werden. Das Aufenthaltsrecht des Ehegatten und der Kinder soll auch nach Auflösung der Familiengemeinschaft fortbestehen, wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Neu sollen auch Kurzaufenthalter und Studierende ihre Familien nachziehen können, sofern die erforderlichen Domizilvoraussetzungen und finanziellen Bedingungen erfüllt sind.

¹⁶⁸ Das AuG wird primär auf Drittstaatsangehörige angewendet werden. Für Angehörige der EU-Mitgliedstaaten sieht das Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU eine umfassende Regelung des Personenverkehrs vor (v.a. bezüglich der Einreise, der Zulassung, der Regelung der Anwesenheit, der Erwerbstätigkeit und des Familiennachzugs). Das AuG wird für diese Personen nur in wenigen Fällen subsidiär anwendbar sein, nämlich dann, wenn das Abkommen und die geplanten Ausführungsbestimmungen keine Regelung vorsehen oder wenn die Regelung im AuG günstiger ist.

¹⁶⁹ Artikel 24 E AuG.

¹⁷⁰ Artikel 26 E AuG.

¹⁷¹ Vgl. die Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf der Expertenkommission zum Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Bern 2001, 7:

¹⁷² http://www.auslaender.ch/news_info/auslaendergesetz/vernehmlassungsbericht_d.pdf
Neu ist auch die Bestrafung der rechtswidrigen Ausreise (Art. 101 Abs. 1 E-AuG).

zu Fr. 20'000 erhöht.¹⁷³ Neu wird der Tatbestand der Täuschung der Behörden eingeführt, mit dem insbesondere auch die Eingehung und Förderung von Scheinehen bekämpft werden soll.¹⁷⁴ Die Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Busse bis zu Fr. 20'000 bestraft, in Fällen mit Bereicherungsabsicht (Schlepperkriminalität) beträgt die Strafe Gefängnis nicht unter einem Jahr und Busse bis zu Fr. 100'000. Die Strafdrohung für Schwarzarbeitgeber wird ebenfalls erhöht (Gefängnis nicht unter einem Jahr und Busse bis zu Fr. 100'000).¹⁷⁵ Ausdrücklich hingewiesen wird auf die Möglichkeit der Einziehung von Vermögenswerten gemäss Artikel 59 StGB.¹⁷⁶

Das Aufenthaltsrecht von Opfern von Menschenhandel wird auch im Entwurf nicht explizit geregelt, es besteht aber wie bisher die Möglichkeit der vorläufigen Aufnahme, z.B. wenn der Vollzug der Wegweisung für den Betroffenen eine konkrete Gefährdung darstellt.¹⁷⁷ Auch wird dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, Ausnahmen zu den Zulassungsvorschriften, z.B. zur Vermeidung persönlicher Härtefälle, vorzusehen.¹⁷⁸

3.4 Exkurs: Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbeutung privater Hausangestellter durch Angehörige diplomatischer Vertretungen und internationaler Organisationen

Verschiedene Massnahmen sollen sicherstellen, dass private Hausangestellte von Diplomaten und internationalen Beamten während ihres Aufenthalts in der Schweiz korrekte Arbeitsbedingungen erfahren. Es handelt sich dabei einerseits um Richtlinien, die vom EDA erlassen wurden, und andererseits um die Schaffung der Schlichtungsstelle des "Amiable Compositeur" in Genf, die bei Arbeitskonflikten berät und vermittelt.

Das folgende Kapitel ist als Exkurs gekennzeichnet, denn die Fälle von Ausbeutung privater Hausangestellter durch Angehörige diplomatischer Vertretungen und internationaler Organisationen sind nicht als Menschenhandel zu qualifizieren: Die Hausangestellten

¹⁷³ Artikel 101 Abs. 1 E AuG. Zum geltenden Recht vgl. S. 35.

¹⁷⁴ Artikel 104 E AuG: "Wer die Behörden durch falsche Angaben oder das Verschweigen wesentlicher Tatsachen täuscht und dadurch die Erteilung einer Bewilligung für sich oder andere erschleicht oder bewirkt, dass der Entzug einer Bewilligung unterbleibt, wird mit Gefängnis oder mit Busse bis zu 20'000 Franken bestraft".

¹⁷⁵ Artikel 103 E AuG.

¹⁷⁶ Artikel 103 Abs. 4 E AuG.

¹⁷⁷ Artikel 75 Abs. 6 E AuG.

werden in der Regel durch ihre Arbeitgeber direkt in deren Dienst genommen, sodass es an der für Menschenhandel notwendigen Vermittlungstätigkeit (Dreiecksverhältnis) fehlt. Da es sich aber gleichwohl um einen typischen Fall der Ausbeutung der Arbeitskraft handelt, der zudem durch die Medien sehr publik gemacht wurde, werden im Folgenden die in diesem Zusammenhang unternommenen Lösungsversuche kurz dargestellt.

Die Mitglieder diplomatischer Missionen und die Beamten internationaler Organisationen geniessen aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen bzw. Sitzabkommen¹⁷⁹ weitreichende Vorrechte und Immunitäten,¹⁸⁰ welche allein vom Entsendestaat bzw. der betreffenden Organisation aufgehoben werden können.¹⁸¹ Zu diesen Privilegien zählt namentlich die Immunität vor der Gerichtsbarkeit¹⁸² und die Unverletzlichkeit der Privatwohnung¹⁸³. Unter Beachtung dieser völkerrechtlichen Beschränkungen wurden in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen getroffen, die sicherstellen sollen, dass die Hausangestellten von Diplomaten und internationalen Beamten während ihres Aufenthaltes in der Schweiz korrekte Arbeits- und Lebensbedingungen antreffen. Diese im Folgenden dargestellten Massnahmen gelten international als beispielhaft¹⁸⁴ und sollen in der Schweiz zu einer "merklichen Besserung der Situation"¹⁸⁵ geführt haben.

¹⁷⁸ Artikel 33 Bst. b E AuG.

¹⁷⁹ Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen (SR 0.191.01). In den Sitzabkommen zwischen der Schweiz und internationalen Organisationen wird häufig auf die Regelung des Wiener Übereinkommens verwiesen (vgl. z.B. Art. V Abschnitt 16 des Abkommens vom 19. April 1946 über Vorrechte und Immunitäten der Organisation der Vereinten Nationen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen [SR 0.192.120] revidiert durch Briefwechsel vom 5./19. April 1963 [SR 0.192.120.11]).

¹⁸⁰ Artikel 29-44 Wiener Übereinkommen.

¹⁸¹ Auch haben sämtliche im multilateralen Bereich getroffenen Massnahmen gegen einen Angehörigen einer Mission oder gegen einen internationalen Beamten im Einvernehmen mit der UNO zu erfolgen (die ständigen Missionen sind bei den internationalen Organisationen und nicht bei der Schweiz akkreditiert). Vgl. die schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 5. Mai 1993 zur Interpellation Robert (93.3187 - "Sklavenhalterei" in der Schweiz, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: Nationalrat, 1993/2, 2537).

¹⁸² Artikel 31 Wiener Übereinkommen.

¹⁸³ Sie geniesst denselben Schutz wie die Räumlichkeiten der Mission (Artikel 30 Ziff. 1 Wiener Übereinkommen).

¹⁸⁴ Im Bericht des Europarates vom 17. Mai 2001, a.a.O. (FN 33), 30 wird den Beitragsländern empfohlen, dem Beispiel der Schweiz zu folgen. Allerdings sind die Ausführungen des Berichts *unzutreffend*, wonach ein tarifkonformer Arbeitsvertrag Voraussetzung für die Erteilung eines Visums für die Schweiz ist. (Voraussetzung sind lediglich die vom Protokoll bzw. von der Schweizer Mission visierten Garantieerklärungen des Arbeitgebers sowie des Hausangestellten und ein gültiger Reisepass; vgl. Ziff. 4.13 der Richtlinie).

¹⁸⁵ Vgl. die Antwort des Bundesrates vom 8. November 2000 zur einfachen Anfrage Grobet (00.116 – Hausangestellte ausländischer Botschaften. Arbeitsbedingungen).

3.4.1 Richtlinien des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten¹⁸⁶

Die privaten Hausangestellte von Diplomaten und internationalen Beamten erhalten eine Legitimationskarte der Serie "F". Zuständig dafür ist das EDA, in dieser Kompetenz hat es Richtlinien erlassen,¹⁸⁷ in denen die Anstellungs-, Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für private Hausangestellte ausführlich geregelt werden. Im Einzelnen geht es dabei um die Einhaltung der Arbeitszeit, die wöchentlichen Freizeit, die Gewährung von Ferien und Feiertagen sowie die Einhaltung der Bedingungen für Unterkunft und Verpflegung. Der Arbeitgeber hat im Rahmen der Anstellungserfordernisse eine schriftliche Garantieerklärung einzureichen, dass er die Richtlinie zur Kenntnis genommen hat, und dass er für die Versicherungsbeiträge und Rückreisekosten des Hausangestellten aufkommen wird.¹⁸⁸

Zum Schutze der Hausangestellten ist die maximale Aufenthaltsdauer zudem zeitlich nicht beschränkt und die Angestellten sind befugt, ihren Arbeitgeber zu wechseln. Ihnen steht nach Auflösung des Anstellungsverhältnisses eine Frist von maximal einem Monat zu, einen anderen Arbeitgeber zu finden, der berechtigt ist, private Hausangestellte mit Legitimationskarte der EDA anzustellen.¹⁸⁹ Im „Centre d'accueil - Genève internationale“ wurde zu diesem Zweck eine Stellenbörse für private Hausangestellte von Diplomaten und internationalen Beamten geschaffen.

¹⁸⁶ Directive sur l'engagement des domestiques privés par les membres des missions permanentes à Genève (1er mai 1998); Directive sur l'engagement des domestiques privés par les fonctionnaires internationaux (1er mai 1998); Directive sur l'engagement des domestiques privés par les membres des missions diplomatiques et des postes consulaires en Suisse à Genève (1er octobre 1998).

¹⁸⁷ Vgl. Präambel der Richtlinie.

¹⁸⁸ Der private Hausangestellte hat seinerseits schriftlich zu erklären, "davon Kenntnis genommen zu haben, dass die schweizerische Vertretung seines Wohnorts Informationen über die Anstellungsbedingungen für einen privaten Hausangestellten in der Schweiz (...) zur Verfügung hält" (Vgl. Anhang 4 der Richtlinien letzter Punkt). Überdies hat der private Hausangestellte seine Legitimationskarte persönlich beim Protokoll oder der Schweizer Mission in Empfang zu nehmen - auf diese Weise soll ein persönlichen Kontakt hergestellt werden, sodass der Betroffene einen Ansprechpartner in der Schweiz hat.

¹⁸⁹ Vgl. Ziff. 3.4 der Richtlinie.

3.4.2 Schlichtungsstelle des "Amiable Compositeur"

Das Arbeitsgericht kann auf die Klage eines privaten Angestellten erst eingehen, wenn die Immunität des Arbeitgebers endet¹⁹⁰ oder die Immunität aufgehoben wird.¹⁹¹ Der Entscheid über die Aufhebung liegt indes allein in der Zuständigkeit des Entsendestaates bzw. der internationalen Organisation.¹⁹² Aus diesem Grunde hat der Staatsrat des Kantons Genf 1995 die Schlichtungsstelle des "Amiable Compositeur" gegründet. Ziel der Schlichtungsstelle ist es, Arbeitskonflikte zwischen Diplomaten und Hausangestellten unter Berücksichtigung des besonderen Status des Arbeitgebers gütlich beizulegen. Sie kann sowohl vom Arbeitnehmer als auch vom Arbeitgeber angerufen werden; das Verfahren ist freiwillig und kostenlos. Die Schlichtungsstelle übt ihr Amt mit grossem Erfolg aus: In zwei Drittel der Fälle kann ein Vergleich erzielt, d.h. eine für beide Parteien befriedigende Lösung gefunden werden.¹⁹³

¹⁹⁰ Die Vorrechte und Immunitäten der Diplomaten erlöschen für gewöhnlich mit der Ausreise oder nach Ablauf einer hierfür gewährten Frist (vgl. Artikel 39 Absatz 2 Satz 1 Wiener Übereinkommen).

¹⁹¹ Die Gewährung der Immunität von der Gerichtsbarkeit steht unter Umständen in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK). Diese Bestimmung umfasst in Bezug auf Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen das Recht auf Zugang zu einem Gericht. Gemäss Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bleibt der Empfangsstaat für die Beachtung der Garantien der EMRK verantwortlich. Bezüglich des Rechts auf Zugang zu einem Gericht ist daher bedeutsam, dass im Einzelfall den rechtssuchende Privaten "d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention" zur Verfügung stehen (vgl. EGMR, Waite und Kennedy c/Deutschland, Urteil vom 18. Februar 1999 [Grosse Kammer], Recueil 1999-I, 393 ff., § 68, im Zusammenhang mit der Immunität internationaler Organisationen).

¹⁹² Das EDA kann höchstens den betreffenden Staat/Organisation um die Aufhebung der Immunität ersuchen.

¹⁹³ Seit der Gründung der Schlichtungsstelle am 24. Mai 1995 wurden 183 Dossiers geprüft und behandelt: 70 Fälle konnten durch einen Vergleich beigelegt werden, in 32 Fällen kam kein Vergleich zustande; 12 Fälle sind derzeit noch hängig; 18 Fälle sind suspendiert und 20 Fälle fielen nicht oder nicht länger in die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle. 31 Mal suchten Arbeitgeber oder Arbeitnehmer lediglich Beratung (consultations à titre préventif: diese dient der Prüfung der Verträge, einer möglichen Vertragsbeendigung usw.), in 27 Konsultationen konnte die Situation zur Zufriedenheit der Betroffenen geklärt werden. Die Bilanz des Amiable Compositeur ist damit sehr beachtlich: 97 Dossiers (70 Fälle und 27 Konsultationen) konnten zur Zufriedenheit der Parteien abgeschlossen werden. Vgl. dazu ausführlich: Rapport du 15 mai 2001 sur un inventaire général des travaux effectués par les Amiables Compositeurs de sa création au 31 décembre 2000.

3.5 Internationales Engagement der Schweiz

Die Schweiz hat eine Vielzahl von Konventionen ratifiziert, die direkt oder indirekt auf die Bekämpfung des Menschenhandels abzielen. Noch nicht ratifiziert bzw. unterzeichnet wurden bislang das UNO-Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie sowie das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels. Zudem beteiligt sich die Schweiz an anderen internationalen Aktivitäten wie z.B. der Formulierung von Bekämpfungsstrategien gegen den Menschenhandel in internationalen Foren und der Finanzierung zahlreicher Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels und Menschen schmuggels.

3.5.1 Internationale Konventionen

Die Opfer von Menschenhandel unterstehen dem Schutz internationaler Konventionen. Gewisse Übereinkommen verbieten in genereller Weise Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, Diskriminierung und Zwangsarbeit.¹⁹⁴ Andere zielen dagegen direkt auf die Bekämpfung des Menschenhandels ab.¹⁹⁵ Zu Letzteren gehören zwei

¹⁹⁴ Zum Beispiel der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, in Kraft getreten am 23. März 1976, für die Schweiz am 18. September 1992 (SR 0.103.2); die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in Kraft getreten am 3. September 1953, für die Schweiz am 28. November 1974 (SR 0.101), und das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (in Kraft getreten am 3. September 1981, für die Schweiz am 26. April 1997, SR 0.108); betreffend die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau findet derzeit bei den Kantonen eine Vernehmlassung statt. Weiter sind zu erwähnen das Übereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation Nr. 29 vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (In Kraft getreten am 1. Mai 1932, für die Schweiz am 23. Mai 1941, SR 0.822.713.9); das Übereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation Nr. 105 vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangs- und Pflichtarbeit (in Kraft getreten am 17. Januar 1959, für die Schweiz am 18. Juli 1959, SR 0.822.720.5); ferner das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (in Kraft getreten am 26. Juni 1987, für die Schweiz am 26. Juni 1987, SR 0.105; die Schweiz hat eine Erklärung gestützt auf die Artikel 21 und 22 des Übereinkommens abgegeben, dass sie den Ausschuss gegen Folter zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anderer Vertragsstaaten und einzelner Personen über Konventionsverletzungen ermächtigt) und das Europäische Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (in Kraft getreten am 1. Februar 1989, für die Schweiz am 1. Februar 1989, SR 0.106).

¹⁹⁵ So das Internationale Übereinkommen vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels (in Kraft getreten am 24. Juni 1922, für die Schweiz am 1. Februar 1926, SR 0.311.33); das Internationale Abkommen vom 11. Oktober 1933 über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen (in Kraft getreten am 28. August 1934, für die Schweiz am 15. September 1934, SR 0.311.34); das Sklavereiabkommen vom 25. September 1926 (in Kraft getreten am 9. März 1927, für die Schweiz am 1. November 1930, SR 0.311.37); das Zusatzübereinkommen vom 7. September 1956 über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken (in Kraft getreten am 30.

Protokolle, die bislang von der Schweiz noch nicht ratifiziert bzw. noch nicht unterzeichnet wurden¹⁹⁶ und auf die im Folgenden kurz eingegangen wird. Es sind dies:

- *Das Fakultativprotokoll vom 26. März 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie.*¹⁹⁷

Ziel des Protokolls ist es, durch Schaffung von Mindeststandards für die weltweite Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern den Schutz gegen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie zu verbessern. Das Protokoll definiert die Begriffe des Verkaufs von Kindern, der Kinderprostitution sowie der Kinderpornografie¹⁹⁸ und verpflichtet die Staaten, bestimmte Handlungen¹⁹⁹ unter Strafe zu stellen (vorgesehen ist auch eine Verantwortlichkeit juristischer Personen)²⁰⁰. Es trifft Aussagen zu den Rechten des Opfers in Strafverfahren,²⁰¹ zur Unterstützung und Entschädigung der Opfer, zur Vorbeugung derartiger Straftaten sowie zur internationalen Kooperation und Koordinierung.

April 1957, für die Schweiz am 28. Juli 1964, SR 0.311.371); das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (in Kraft getreten am 2. September 1990, für die Schweiz am 26. März 1997, SR 0.107), das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoptionen (noch nicht ratifiziert, der Bundesrat wurde durch den Bundesbeschluss vom 22. Juni 2001 ermächtigt, das Übereinkommen zu ratifizieren).

¹⁹⁶ Vgl. FN 197 und 208.

¹⁹⁷ <http://www.unhchr.ch/html/menu2/dopchild.htm>. Das Fakultativprotokoll wurde von der Schweiz am 7. September 2000 anlässlich des Millenniumgipfels in New York unterzeichnet, aber bislang noch nicht ratifiziert.

¹⁹⁸ Die Definition wurde ziemlich weit gefasst (Art. 2): So gilt die Übergabe eines Kindes für irgendeinen Gegenwert und zu irgendeinem Zwecke als *Kinderverkauf*. *Kinderprostitution* wird als Gebrauch eines Kindes für irgendeinen Gegenwert zu sexuellen Aktivitäten definiert. Unter die Definition *Kinderpornographie* fallen sämtliche Darstellungen - auch virtuelle - eines Kindes, welches in reale oder simulierte sexuelle Aktivitäten involviert ist oder die Darstellung von Geschlechtsteilen eines Kindes für sexuelle Absichten.

¹⁹⁹ Die weit gefassten Definitionen (vgl. FN 198) werden in Art. 3 insofern relativiert, als die Pflicht der Vertragsstaaten zur Pönalisierung sich nur auf einige bestimmte Handlungen begrenzt: Die Tatbestände des *Kinderverkaufs* werden abschliessend aufgezählt: nämlich das Anbieten, Liefern und Annehmen von Kindern zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, des Organtransfers und der Zwangsarbeit. Bei der illegalen Adoption besteht einzig die Pflicht zur Bestrafung des Vermittlers. Bei der *Kinderprostitution* sind das Anbieten, Empfangen, Vermitteln oder zur Verfügung stellen von Kindern strafbar. Bei der *Kinderpornographie* sind es das Produzieren, Verteilen, Verbreiten, Importieren, Exportieren, Anbieten, Verkaufen oder Besitzen von entsprechenden Darstellungen.

²⁰⁰ Jeder Vertragsstaat trifft vorbehaltlich der innerstaatlichen Rechtsvorschriften gegebenenfalls Massnahmen, um die Haftung juristischer Personen für Straftaten nach Absatz 1 zu begründen. Die Haftung kann straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlicher Natur sein (Art. 3 Ziff. 4).

²⁰¹ Der Vertragsstaat verpflichtet sich, Massnahmen zu treffen, damit bestimmte Rechte und Interessen der Kinderopfer während des Strafverfahrens gewährleistet werden, wie zum Beispiel die Unterrichtung der Kinderopfer über den Verlauf des Verfahrens, die Ermöglichung von Stellungnahmen während des Strafverfahrens, Schutz der Privatsphäre, Identität und körperliche Integrität der Kinderopfer sowie Zeugenschutz (Art. 8).

Als *Kontrollmechanismus* zur Einhaltung des Fakultativprotokolls ist ein Berichterstattungsverfahren vorgesehen. Die Vertragsstaaten müssen dem Ausschuss für die Rechte des Kindes zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Instruments einen Grundlagenbericht vorlegen. Danach ist der Vertragsstaat verpflichtet, Ausführungen über die Fortschritte bei der Umsetzung des Fakultativprotokolls in den periodischen Staatenbericht zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu integrieren.

- *Das Protokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.*²⁰²

Das Zusatzprotokoll wurde bereits in Kapitel 2.1 (Begriff des Menschenhandels) verschiedentlich erwähnt.²⁰³ Ziel des Protokolls ist ein gemeinsames Vorgehen der Herkunfts-, Transit- und Zielländer zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Menschenhandels. Das Protokoll definiert den Begriff des Menschenhandels und verpflichtet die Staaten, die betreffenden Handlungen als Straftaten zu umschreiben²⁰⁴. Es trifft Aussagen zum Schutz der Opfer²⁰⁵ (inklusive zu einem vorübergehenden oder dauernden Aufenthaltsrecht der Opfer in den Aufnahmestaaten)²⁰⁶, zur Verhütung des Handels²⁰⁷ sowie zur Zusammenarbeit

²⁰² Die Konvention wurde von der Schweiz am 12. Dezember 2000 in Palermo unterzeichnet. Von einer Unterzeichnung der beiden Zusatzprotokolle "Menschenhandel" (Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels) und "Menschenschmuggel" (Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg) wurde zu diesem Zeitpunkt noch abgesehen. Es sollte zuvor geklärt werden, inwieweit ein Beitritt Anpassungen im innerstaatlichen Recht erfordern würde. Diese beiden Zusatzprotokolle werden voraussichtlich noch in diesem Jahr unterzeichnet (vgl. dazu auch FN 209).

²⁰³ Vgl. S. 9 ff.

²⁰⁴ Jeder Vertragsstaat trifft vorbehaltlich der innerstaatlichen Rechtsvorschriften gegebenenfalls Massnahmen, um die Haftung juristischer Personen für Straftaten nach Absatz 1 zu begründen. Die Haftung kann straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlicher Natur sein (Art. 3 Ziff. 4).

²⁰⁵ Verschiedene Bestimmungen – v.a. im Zusammenhang mit dem Schutz der Opfer (vgl. Art. 6 und 7) – sind lediglich programmatischer Natur. Entsprechend wird auch kritisiert, dass das Zusatzprotokoll keine ausreichenden Regelungen zum Schutz von gehandelten Personen enthalte (vgl. K. Knaus, in: Frauenhandel in Deutschland, a.a.O. [FN 20], 79]). Der Bedarf an Vorschriften zum Schutze der Menschenrechte für das Zusatzprotokoll wurde wiederholt von der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte bekräftigt (so beispielsweise bei der NGO Consultation with UN/IGOs on Trafficking in Persons, Prostitution and the Global Sex Industry, Palais des Nations, Genf, 21.- 22.6.1999).

²⁰⁶ Jeder Vertragsstaat "erwägt, gesetzgeberische oder andere Massnahmen zu ergreifen, die es den Opfern des Menschenhandels erlauben, in geeigneten Fällen vorübergehend oder auf Dauer in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben" (Art. 7). Als weitere Massnahmen zum Schutze der Opfer werden Informationsrechte, Betreuung der Opfer (inklusive Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten), Möglichkeiten finanzieller Entschädigung usw. genannt. (Art. 6).

zwischen den Vertragsstaaten²⁰⁸. Es ist vorgesehen, dass das Protokoll noch im Jahr 2001 unterzeichnet wird.²⁰⁹

3.5.2 Andere Aktivitäten

Der Schutz der Opfer verlangt nach koordinierten internationalen Schritten, an denen die Schweiz aktiv mitwirkt. Das EDA (DEZA, PD IV) finanziert Projekte, welche von der Internationalen Organisation für Migration (IOM), weiteren NGOs sowie der Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vorwiegend in zentral- und osteuropäischen Ländern umgesetzt werden. Es geht dabei v.a. um Information der Bevölkerung, Gesetzesreformen, Errichtung von Datenbanken sowie Unterstützung der Opfer bei ihrer Rückkehr. Ebenso beteiligt sich die Schweiz bei der Formulierung von Bekämpfungsstrategien gegen den Menschenhandel im Rahmen der OSZE²¹⁰, dem Stabilitätspakt für Südosteuropa²¹¹, der Vereinten Nationen²¹² und dem Europarat²¹³ und partizipiert am STOP-Programm (Stop Trafficking of Persons) der Europäischen Union, das die regelmässige Zusammenarbeit zwischen europäischen NGO-Netzwerken und der EU-Kommission fördert. Eine detaillierte Aufstellung der Projekte zur Bekämpfung von Menschenhandel und – schmuggel, an denen sich die Schweiz beteiligt, findet sich im Anhang.²¹⁴

²⁰⁷ Festlegung von Leitlinien, Programmen, Massnahmen wie Forschung, Informationskampagnen in den Massenmedien usw. (vgl. Art. 9).

²⁰⁸ Die Herkunftsstaaten haben bei der Rückführung der Opfer von Menschenhandel mitzuwirken (Art. 8). Zwischen den Strafverfolgungs-, Einwanderungs- und sonstigen Behörden der Vertragsstaaten hat gegebenenfalls ein Informationsaustausch stattzufinden. Weiter genannt werden: Aus- und Weiterbildung für die betreffenden Behörden (vgl. Art. 10), Verstärkung der Grenzmassnahmen, Massnahmen der Sicherheit und Kontrolle von Reise- und Identitätsdokumenten (Art. 11 ff.) und die Prüfung der Rechtmässigkeit und Gültigkeit von Dokumenten auf Ersuchen eines Vertragsstaates (Art. 13).

²⁰⁹ Es ist davon auszugehen, dass der Bundesrat die Motion Vermot-Mangold (01.330) entgegennehmen wird, welche die "unverzügliche" Unterzeichnung des Zusatzprotokolls Menschenhandel fordert.

²¹⁰ Vgl. Rapport, Aktionsplan 2000 und Projekte der OSZE auf der Internetseite: www.osce.org/odihr/unit-trafficking.php3.

²¹¹ Vgl. Plan und Projekte der Task Force "Anti-trafficking" des Stabilitätspaktes auf der Internetseite: www.osce.org/odihr/unit-trafficking.php3.

²¹² Die Schweiz hat die Resolution der Kommission für Menschenrechte vom 23. April 2001 über den Frauen- und Mädchenhandel unterzeichnet (Dokument E/CN.4/RES/2001/48 auf der Internetseite www.unhchr.ch).

²¹³ S. Empfehlung des Ministerkomitees (2000) 11 über die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vom 19. Mai 2000, auf der Internetseite: www.cm.coe.int (Dokumente).

²¹⁴ Anhang 4, S. 67.

4. Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels

Der strafrechtliche Tatbestand des Menschenhandels ist in seiner geltenden Fassung zu eng, weil er einzig den Handel zum Zwecke der Prostitution erfasst. Das zentrale Problem bei der Bekämpfung des Menschenhandels scheint indes nicht im Fehlen von einschlägigen Straf- und Opferschutzbestimmungen zu bestehen, sondern vielmehr in der mangelnden Umsetzung bzw. Wirksamkeit dieser Normen. Dies ist unter anderem auf das geltende Ausländerrecht zurückzuführen: Die restriktive Zulassungspolitik führt zu einer Kriminalisierung (wegen illegalen Aufenthalts bzw. Erwerbstätigkeit) und in der Regel zur sofortigen Wegweisung der Opfer. Dies wiederum wirkt sich negativ auf die Anzeige- und Aussagebereitschaft der Opfer sowie auf den Ausgang des Verfahrens aus (vgl. die Grafik in Anhang 1). Weitere Gründe für die fehlende Umsetzung sind v.a. die besondere Situation der Opfer ("ausländerspezifische Hilflosigkeit"), der Deliktstypus (sog. Kontrolldelikt) und die schwierigen und langwierigen Ermittlungsverfahren mit Auslandsbezug.

4.1 Rechtliches Instrumentarium

4.1.1 Strafrecht

Das schweizerische Strafgesetzbuch definiert Menschenhandel lediglich als den Handel mit Menschen zum Zwecke ihrer sexuellen Ausbeutung (Förderung der Unzucht).²¹⁵ Gemäss Definition der Vereinten Nationen und der Europäischen Union erfasst der Begriff Menschenhandel indes sämtliche Handlungen, mit denen Menschen (Frauen, Männer, Kinder) unter Verletzung ihrer Selbstbestimmung in ein Ausbeutungsverhältnis (jegliche Form der sexuellen Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft oder Entnahme menschlicher Organe) vermittelt werden.²¹⁶ Der Tatbestand des Menschenhandels nach geltendem Strafrecht erweist sich damit als zu eng.

²¹⁵ Vgl. S. 21.

²¹⁶ Vgl. dazu S. 9 f.

4.1.2 Opferhilfe

Bereits nach geltendem Opferhilfegesetz haben die Opfer von Menschenhandel das Recht auf strafprozessualen Schutz, auf Entschädigung und Genugtuung sowie auf umfassende Opferhilfe (juristische, medizinische, psychologische soziale und materielle Hilfe). Der prozessuale Schutz wird in diversen Kantonen sowie im Vorentwurf der Schweizerischen Strafprozessordnung noch weiter ausgebaut.²¹⁷

4.2 Fehlende Umsetzung bzw. Wirksamkeit von Straf- und Opferhilferecht

Das zentrale Problem bei der Bekämpfung des Menschenhandels scheint nicht im Fehlen der einschlägigen Straf- und Opferschutzbestimmungen zu bestehen, sondern in der fehlenden Umsetzung bzw. Wirksamkeit dieser Normen. So besteht ein grosses Missverhältnis zwischen dem geschätzten Ausmass des Menschenhandels (nach Artikel 196 StGB) und den amtlich registrierten Fällen bzw. den ergangenen Verurteilungen: Von den geschätzten 3'000 Fällen pro Jahr in der Schweiz wird höchstens ein Prozent zur Anzeige gebracht (30 Fälle), und davon enden weniger als fünf Prozent mit einer Verurteilung (1.4 Verurteilungen pro Jahr). Die Zahlen der kantonalen Opferberatungsstellen sind noch kleiner; die Beratungsstellen haben im Jahre 2000 nur halb so viele Opfer (von Menschenhandel und Prostitutionsförderung) registriert wie die Polizei. Die Opfer von Menschenhandel nehmen die Beratungs- und Betreuungsangebote der Hilfestellen folglich nicht bzw. selten in Anspruch.²¹⁸

4.2.1 Opferschutz versus Ausländerrecht

Die fehlende Umsetzung bzw. Wirksamkeit des Straf- und Opferhilferechts ist unter anderem auf das geltende Ausländerrecht zurückzuführen, welches den Strafverfolgungs- und Opferschutzinteressen zuwiderläuft. So führt die restriktive Zulassungspolitik²¹⁹ zu einer Kriminalisierung (wegen illegalen Aufenthalts bzw. illegaler Erwerbstätigkeit)²²⁰ und in der Regel zur sofortigen Wegweisung der Opfer von Menschenhandel. Rechtlich besteht zwar die Möglichkeit, den Opfern gestützt auf generelle Ausnahmebestimmungen ein

²¹⁷ Vgl. S. 25 ff.

²¹⁸ Vgl. dazu S. 16 ff.

²¹⁹ Gemäss BFA ist der behauptete Wirkungszusammenhang nicht korrekt: Eine grosse Anzahl der Opfer von Menschenhandel seien nicht den Zulassungsbeschränkungen unterworfen: Sie gelangen mittels Touristenvisa in die Schweiz, um Bekannte oder Angehörige zu besuchen, um hier Wohnsitz zu nehmen, ohne dass es sich um eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit handelt (Art. 8 Abs. 1 BVO). Ausserdem sei unabhängig von den Wirkungen der Zulassungspolitik daran zu erinnern, dass diese Politik vom Bundesrat beschlossen wurde.

²²⁰ Vgl. dazu S. 35.

Aufenthaltsrecht mindestens für die Dauer des Strafverfahrens zu erteilen,²²¹ in der Praxis werden die Opfer aber in der Regel unverzüglich weggewiesen.²²² Die drohende Wegweisung ist einer der Hauptgründe, weshalb die Opfer sich nicht an die Polizei wenden (fehlende Anzeige- und Aussagebereitschaft).²²³ Auf den ersten Blick mag eine Wegweisung zwar als Chance erscheinen, den Repressalien zu entkommen. Weil die Familien aber auf das Einkommen der Opfer angewiesen sind und sich für deren Ausreise verschuldet haben, ist für die Opfer eine Rückkehr ins Herkunftsland gleichbedeutend mit sozialem Abstieg, gesellschaftlicher Ausgrenzung, familiären Schwierigkeiten und materieller Not.²²⁴ Es besteht auf diese Weise auch die Gefahr, dass die Opfer in ihrer Heimat erneut in denselben Kreislauf von Ausbeutung und Menschenhandel geraten.

Die Wegweisung hat schliesslich auch zur Folge, dass die Opfer im Gerichtsverfahren nicht mehr zur Verfügung stehen. Ihre Aussagen sind damit leicht anzugreifen, weil Fragen und Widersprüche nicht mehr geklärt werden und die Gerichte sich keinen eigenen Eindruck von der Glaubwürdigkeit der Zeugen machen können. Weil die Aussagen der Opfer (bei Delikten gegen die Selbstbestimmung) aber von grosser Bedeutung sind, besteht somit das Risiko, dass die Täter in Anwendung des Grundsatzes in dubio pro reo freigesprochen werden.

4.2.2 Abhängigkeit und Hilflosigkeit der Opfer

Neben der restriktiven Ausländerpolitik sind aber auch andere Gründe für die fehlende Umsetzung bzw. Wirksamkeit des Rechts verantwortlich.

So ist die fehlende Anzeige- und Aussagebereitschaft der Opfer nicht nur auf den ungesicherten Aufenthaltsstatus, sondern auch generell auf ihre ausländerspezifische Hilflosigkeit zurückzuführen (insbesondere auf Sprach- und Kontaktschwierigkeiten, Unkenntnis der Landesverhältnisse sowie der rechtlichen Schutzmöglichkeiten, finanzielle Probleme usw.). Infolgedessen sind die Opfer von den Händlern in hohem Masse abhängig und werden durch Gewalt und Drohungen zusätzlich eingeschüchtert.

²²¹ Vgl. S. 36 f..

²²² Szene Schweiz: Lagebericht 1999, a.a.O. (FN 43), 58 sowie R. Zschokke, a.a.O. (FN 8), 88 f.

²²³ Schriftliche Auskunft der Schweizerischen Dachorganisation der Frauenhäuser; ebenso J. Renzikowski, Frauenhandel – Freiheit für Täter, Abschiebung für die Opfer?, Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, 54 FN 16 m.w.N.

²²⁴ Anstelle vieler: Koordinierungskreis der Beratungsstellen für gehandelte Frauen (KOK), a.a.O. (FN 20), 17; J. Renzikowski, a.a.O. (FN 223), 54.

4.2.3 Fehlende Kontrolltätigkeit

Die Möglichkeit der Verdachtschöpfung ergibt sich mangels Anzeigen folglich nur durch behördliche Kontrollen/Razzien (sog. Kontrolldelikt). Die Polizei ist aber aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen zu einer Verstärkung der Kontrolle häufig nicht in der Lage. Zudem handelt es sich bei Menschenhandel um sehr komplizierte, langwierige und personalintensive Ermittlungsverfahren, die durch den Auslandsbezug zusätzlich erschwert werden.

5. Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Ausgehend von den im Kapitel 4 dargestellten Problemschwerpunkten verabschiedet die Arbeitsgruppe nachstehende Empfehlungen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Es wird dabei ein Konzept verfolgt, das auf Prävention, auf Entkriminalisierung und Unterstützung der Opfer, sowie auf Verfolgung der Täter baut.

5.1 Allgemeine Massnahmen

5.1.1 Information in den Herkunftsländern der Opfer

Über die Gefahren und die Zusammenhänge von Migration und Menschenhandel ist durch das EDA und das EJPD (BFF) (unter Beizug von NGOs/internationalen Organisationen) verstärkt zu informieren. Diese Information sollte sowohl durch den Einsatz von Massenmedien in den Herkunftsländer erfolgen (insbesondere durch Fernseh- und Kinospots, Filme, Anzeigen, Broschüren usw.²²⁵) als auch mittels individueller Aufklärung durch das Botschafts- und Konsulatspersonal anlässlich der Bearbeitung von Visa-Anträgen (namentlich auch bei Touristenvisa) und Aufenthaltsbewilligungen. Die vom EDA und BFF organisierten Aus- und Weiterbildungskurse für Diplomaten und konsularische Mitarbeiter, in denen das Problem Menschenhandel behandelt wird, sind in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung.

5.1.2 Information in der Schweiz

Zur Bekämpfung des Prostitutionshandels ist zudem eine Informations- und Sensibilisierungskampagne durchzuführen, die sich an die potenziellen Kunden (Freier) in der Schweiz richtet. Eine solche Kampagne sollte durch das Eidgenössische Departement des Inneren durchgeführt werden²²⁶ und Hinweise enthalten, woran die Freier Menschenhandel erkennen und wie sie sich in Verdachtsfällen verhalten können. Zusätzlich

²²⁵ Als Beispiel könnten hier etwa die vom BFF gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Albanien und Rumänien durchgeführten Informationsprojekte dienen (vgl. IOM, Final Report Information Programme for Rumania, February 1992 - June 1996).

ist eine telefonische Hotline einzurichten, die den Kunden die Möglichkeit bietet, sich in Bezug auf konkrete Situationen anonym beraten zu lassen. In Deutschland wurde eine derartige Kampagne (mit Plakaten, Handzetteln und Hotline) in einzelnen Bundesländern und Städten bereits durchgeführt und hat landesweit grosse Beachtung gefunden.²²⁷

5.1.3 Rückkehrhilfe

Opfer von Menschenhandel, die in ihr Herkunftsland zurückkehren, sind bei der Aufnahme einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit oder einer wirtschaftlichen Existenzgründung zu unterstützen. Als staatliche Leistungen kommen Überbrückungsgelder (Orientierungshilfen) für die ersten Monate nach der Rückkehr sowie Massnahmen zur beruflichen Eingliederung in Frage: z.B. die Förderung beruflicher Aus- und Weiterbildung in Form von Stipendien; Zahlung von Einarbeitungsausschüssen an Arbeitgeber; Gewährung von Existenzgründungsdarlehen usw. Im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision wird die Einführung einer ausländerrechtlichen Bestimmung geprüft, welche es erlauben soll, rückkehrpflichtigen Ausländern und damit auch an Opfer von Menschenhandel - Rückkehrhilfe nach den Grundsätzen des Asylgesetzes auszurichten.

5.1.4 Zentrale Koordinationsstelle Menschenschmuggel und Menschenhandel

Die Vorsteherin des EJPD hat Anfang 2001 beschlossen, eine zentrale Koordinationsstelle zur Bekämpfung des Menschenschmuggels und Menschenhandels (ZKMM) beim Bundesamt für Polizei anzusiedeln. Diese Stelle soll eine Informations-, Analyse- und Ermittlungsdrehscheibe des EJPD, des EDA, des EVD, des EDI sowie der Kantone zur Bekämpfung des Menschenschmuggels und Menschenhandels werden. Sie dient auch als zentrale internationale Anlaufstelle.²²⁸ Die Arbeitsgruppe unterstützt die Einrichtung einer solchen Stelle und empfiehlt die zügige Umsetzung des Konzepts.

5.1.5 Ratifikation der UN-Protokolle betreffend den Kinder- und Menschenhandel

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Ratifikation und Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die

²²⁶ Es empfiehlt sich diese Aufgabe an eine NGO zu delegieren, die damit bereits Erfahrung hat (z.B. terre des femmes).

²²⁷ Vgl. zur Kampagne "Männer setzen Zeichen - Freier gegen Frauenhandel":
<http://www.terre-des-femmes.de/handel-aktion.htm>
<http://www.hamburg.de/Behoerden/SfG/handel/welcome.htm>
http://www.hamburg.de/Behoerden/SfG/presse/Mitteilung_Maenner.pdf

²²⁸ Vgl. den Berichtsentwurf der Arbeitsgruppe "Zentrale Koordinationsstelle Menschenschmuggel und Menschenhandel", Bern 2001.

Kinderprostitution und die Kinderpornographie sowie die zügige Unterzeichnung, Ratifikation und Umsetzung des Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität.

5.2 Revision des Strafgesetzbuches

Nach geltendem Recht fällt einzig der Handel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unter den Tatbestand des Menschenhandels. Andere Formen des Menschenhandels, wie der Arbeitnehmer- oder der Organhandel, können lediglich indirekt, beispielsweise über den Tatbestand der Nötigung oder Körperverletzung, strafrechtlich erfasst werden. Da diese dem spezifischen Unrechtsgehalt des Menschenhandels nicht gerecht werden, ist der Tatbestand des Menschenhandels - entsprechend der Definition der Vereinten Nationen bzw. der Europäischen Union – auch auf die Vermittlung zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft und Entnahme menschlicher Organe auszudehnen (vgl. den Entwurf in Anhang 2).

5.3 Revision des Ausländerrechts

5.3.1 Gesetzliches Aufenthaltsrecht für die Opfer von Menschenhandel

Der Aufenthaltsstatus der Opfer von Menschenhandel ist im Gesetz (bzw. in einem Rechtssatz) ausdrücklich zu regeln.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe fordert eine abgestufte Aufenthaltsregelung, die den Opfern von Menschenhandel unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt garantiert.²²⁹

1. Allen Opfern ist, unabhängig von ihrer Bereitschaft im Verfahren auszusagen, ein auf drei Monate befristetes Aufenthaltsrecht zu gewähren.
2. Aussagewillige Opfer haben das Recht, sich während der Dauer des Strafverfahrens in der Schweiz aufzuhalten.
3. Aus humanitären Gründen soll ihnen zudem eine unbefristete Aufenthaltsbewilligung erteilt werden können.

²²⁹ Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Aufenthaltsregelung ist grosszügiger als die anderer europäischer Länder (vgl. S. 69 ff.). Das BFA warnt deshalb, dass eine solche Regelung die Anziehung der Schweiz als Zielland (des Menschenhandels) zusätzlich verstärken könnte.

Eine Minderheit der Arbeitsgruppe unterstützt den Vorschlag des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA, vgl. Anhang 3), wonach für Opfer von Menschenhandel eine Ausnahme vom Grundsatz der Rekrutierungspriorität gemacht werden kann, falls deren Aufenthalt im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren erforderlich ist oder ein persönlicher Härtefall vorliegt. (Unter denselben Voraussetzungen soll auch eine Bewilligung zum erwerbslosen Aufenthalt erteilt werden können). Sie argumentiert, dass eine Ermessensregelung der Zulassungspolitik der Schweiz Rechnung trage und die Zuständigkeit des BFA für eine einheitliche Handhabung des Ermessens Sorge. Eine Ermessensregelung verhindere bzw. entschärfe auch unliebliche Diskussionen darüber, ob ein Rechtsanspruch (auf Aufenthalt) eine „Sogwirkung“ zur Folge hat bzw. migrationswillige Personen zu Fehlbeschuldigungen verleitet ("gekaufte Zeugenaussagen")^{230 231}.

5.3.2 Strafbefreiung²³²

Weil das Unrecht bzw. die Schuld gering sind und sie viel Leid erfahren haben, empfiehlt die Mehrheit der Arbeitsgruppe bei Opfern von Menschenhandel in der Regel auf eine Bestrafung wegen Zuwiderhandlung gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften zu verzichten. Nach geltendem Ausländerrecht besteht diese Möglichkeit bei Einreisevergehen jedoch nur, wenn der Ausländer sofort ausgeschafft wird oder es sich um einen Flüchtling handelt "und die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen".²³³ Die Möglichkeit eines Strafverzichts gemäss Art. 23 Abs. 3 und 6 ANAG ist deshalb auf die Opfer von Menschenhandel auszuweiten. Das BFA lehnt dagegen eine solche Ausweitung ab, weil damit die Präventivwirkung der Strafnorm aufgehoben wird. Der Entscheid, ob eine Strafe gerechtfertigt sei oder nicht, müsse den zuständigen Behörden überlassen bleiben.

²³⁰ Vgl. dazu E. Schab, in: Frauenhandel in Deutschland, a.a.O. (FN 20), 57.

²³¹ Nach anderer Auffassung stellt der Vorschlag des BFA – abgesehen davon, dass die Opfer von Menschenhandel ausdrücklich genannt werden – keine grundsätzliche Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht dar. Kritisiert wird ausserdem, dass das Erfordernis der Zustimmung des BFA nur besteht, wenn die kantonale Fremdenpolizei das Gesuch *zustimmend* behandelt, nicht dagegen (im wichtigeren Fall) wenn die kantonale Behörde das Gesuch ablehnt. (Das BFA ist zuständig für den Entscheid betreffend Ausnahmen von den Höchstzahlen nach Art. 13 Bst. f BVO und für die Genehmigung von Bewilligungen zum erwerbslosen Aufenthalt, wenn der Aufenthalt für mindestens ein Jahr bewilligt wird [Art. 36 BVO]. Ist die kantonale Behörde grundsätzlich bereit, das Gesuch zustimmend zu behandeln, hat sie das Dossier dem BFA zum Entscheid zu unterbreiten. Bei einer negativen Entscheid des Kantons steht dem Betroffenen der kantonale Verfahrensweg offen).

²³² Der Begriff der Strafbefreiung ist weit zu verstehen. Er bedeutet, dass die zuständige Behörde von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung absieht.

²³³ Artikel 23 Abs. 3 ANAG. Bei anderen Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften oder Verfügungen der zuständigen Behörden kann "in besonders leichten Fällen" von Bestrafung Umgang genommen werden (Art. 23 Abs. 6 ANAG).

5.3.3 Bewilligung für Cabaret-Tänzerinnen

Die Arbeitsgruppe unterstützt den Entscheid des Bundesrates, den besonderen aufenthaltsrechtlichen Status der Cabaret-Tänzerinnen beizubehalten; denn andernfalls werden die Frauen in die Illegalität gezwungen und damit auch jede Kontrolle verunmöglicht. Zudem sollte der Bewilligungszweck nach Auffassung der Mehrheit der Arbeitsgruppe den faktischen Gegebenheiten angepasst werden: Da die tatsächliche Aufgabe vieler Tänzerinnen darin besteht, die Gäste zum Champagnerkonsum zu animieren bzw. sich zu prostituieren, sollten auch diese Tätigkeiten zugelassen werden.²³⁴ Die Illegalisierung verhindert die entsprechenden Tätigkeiten nicht, sondern vergrössert lediglich die Abhängigkeit und den Druck auf die Betroffenen.²³⁵ Vom BFA wird eine solche Ausdehnung des Bewilligungszwecks dagegen als unzulässig²³⁶ und politisch heikel kritisiert.

Weitere aufenthaltsrechtliche Zugeständnisse (wie z.B. die Möglichkeit eines Branchenwechsels, die Umwandlung des Bewilligungstypus usw.) wären wünschenswert, bedürften aber einer grundsätzlichen Änderung der Zulassungspolitik.²³⁷

5.4 Massnahmen im Bereich der Strafverfolgung

5.4.1 Ausbildung

Für die zuständigen Ermittlungsbehörden sind regelmässig interdisziplinäre Fachseminare zum Thema Menschenhandel durchzuführen, die jeweils den neuesten Lagebildern angepasst werden und in denen Erfahrungen ausgetauscht werden können. Die Fachseminare sind in Zusammenarbeit mit der geplanten Zentralen Koordinationsstelle "Menschenschmuggel und Menschenhandel" im Bundesamt für Polizei zu organisieren.

²³⁴ Dies im Wissen, dass dadurch im Ausland das Bild einer Schweiz entstehen könnte, die in Nicht-EU/EFTA-Staaten lediglich Prostituierte und (in den Herkunftsländer selbst benötigte) hochqualifizierte Spezialisten rekrutiert.

²³⁵ Aus diesem Grund erhalten ausländische Prostituierte, die mit einem Schweizer verheiratet sind, in verschiedenen Kantonen (Zürich, Basel, Aargau, Graubünden und Bern) bereits Bewilligungen, die zur Ausübung einer entsprechenden Erwerbstätigkeit berechtigen (vgl. die Beiträge in der Berner Zeitung vom 15. August 2001 und in Facts 32/2001, 30 ff.).

²³⁶ Das BFA weist darauf hin, dass die Prostitution eine selbständige Erwerbstätigkeit darstellt, weshalb eine entsprechende Bewilligung nur an Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit oder an Niedergelassene erteilt wird (vgl. FN 129).

²³⁷ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 16. September 1996 zur Motion Vermot-Mangold (96.3270. Ausweitung der Arbeitsbewilligung für ausländische Tänzerinnen): "Die in der Motion geforderte Möglichkeit des Berufswechsels für Cabaretttänzerinnen würde dazu führen, dass sie bei der Zulassung gegenüber anderen ausländischen Personen noch zusätzlich bevorzugt wären. Eine solche Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt hätte auch die unerwünschte

5.4.2 Kooperationskonzept²³⁸

Die Zusammenarbeit zwischen der Fremdenpolizei, den Strafverfolgungsbehörden und den Beratungsstellen (Opferhilfe) ist zu verbessern. Es müssen feste Ansprechpartner bestimmt und eine klare und verbindliche Regelung für den Umgang mit Opfern von Menschenhandel sowie den Ablauf der Zusammenarbeit getroffen werden. Es sind regelmässige Treffen zu organisieren, in denen Informationen ausgetauscht und aktuelle Ereignisse und eventuelle Unstimmigkeiten besprochen werden können. Im Kanton Zürich wird auf Initiative des Fraueninformationszentrums (FIZ) ein solches Kooperationskonzept diskutiert. Die Arbeitsgruppe unterstützt diese Bestrebungen und empfiehlt die Einführung entsprechender Kooperationsmodelle auch in den anderen Kantonen.

5.4.3 Verstärkung der Kontrollen

Die Bekämpfung des Arbeitnehmer- und Prostitutionshandels erfordert eine striktere Kontrolle der Gewerbe durch die Kantone. Die Kontrolle soll nicht nur auf konkrete Hinweise und Anzeigen hin durchgeführt werden, sondern hat von Amtes wegen durch repräsentative Stichproben zu erfolgen. Fraglich ist allerdings, inwieweit diese Forderung angesichts der beschränkten personellen Ressourcen realisierbar ist. Die Arbeitsgruppe unterstützt in diesem Zusammenhang die im Entwurf des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit vorgesehene Massnahme, wonach eine Verstärkung der Kontrolle mithilfe "paritätischer und tripartiter Kommissionen" (d.h. Kommissionen, die sich aus Vertretern der Sozialpartner und des betreffenden Kantons zusammensetzen) erfolgen soll.²³⁹

²³⁸ Folge, dass vermehrt Cabaret-Tänzerinnen in die Schweiz einreisen würden, mit der sehr oft unbegründeten Hoffnung, später eine andere Tätigkeit aufnehmen zu können." Bekannt sind Kooperationskonzepte bereits im Zusammenhang mit der häuslichen Gewalt. So sind in einigen Kantonen sogenannte *Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt* erfolgreich angelaufen. Sie erproben neue und bessere Formen der Zusammenarbeit der verschiedenen öffentlichen und privaten Stellen, die in diesem Bereich tätig sind. Ein zentrales Gremium ist der runde Tisch, wo Mitarbeitende, meist mit Leitungsfunktionen, von Polizei, Strafverfolgung, Gerichten, Opferhilfe, Frauenhäusern usw. vertreten sind. Im Rahmen dieser Arbeiten wurden z.B. Schulungen und Weiterbildungen für die Mitarbeitenden der diversen Stellen durchgeführt, das Vorgehen der Polizei bei häuslicher Gewalt diskutiert usw. Die laufenden Projekte werden wissenschaftlich begleitet und unterstützt. Vgl. zum Ganzen: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (Hrsg.), Häusliche Gewalt: Wie intervenieren?, Frauenfragen, Jhg. 23 Nr. 2 2000, 39 ff.

²³⁹ Vorgesehen ist eine "Verstärkung der Kontrollkompetenzen der paritätischen und tripartiten Kommissionen": Die Aufgaben der Kommissionen "bestehen erstens im Aufbau der Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen Behörden und zweitens in der Durchführung der gesetzlich möglichen Kontrollen in jenen Branchen, in denen keine Gesamtarbeitsverträge bestehen. In den Branchen mit Gesamtarbeitsvertrag werden die Kontrollen von den paritätischen Kommissionen übernommen" (Bericht der eidgenössischen Arbeitsgruppe über die Bekämpfung der Schwarzarbeit, a.a.O., 20f.; vgl. die Ergebnisse der Vernehmlassung:

5.5 Massnahmen im Bereich der Opferhilfe

Den Opfern von Menschenhandel stehen bereits nach geltendem Recht vielfältige Opferrechte zu. Es ist diesbezüglich kein rechtlicher Handlungsbedarf festzustellen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt allerdings, die Frage der Schaffung eines ausserprozessualen Zeugenschutzprogramms²⁴⁰ im Rahmen der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts nochmals zu prüfen.²⁴¹

5.5.1 Zugangserleichterung

Die Opfer von Menschenhandel nehmen die Leistungen der Opferhilfe wegen ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation, aber auch infolge Unkenntnis und Unsicherheit (Scham, Misstrauen), nicht in Anspruch. Um den Zugang zu den Einrichtungen für die Opfer zu erleichtern, empfiehlt die Arbeitsgruppe, eine unentgeltliche gesamtschweizerische 24-Stunden-Hotline zur Beratung der Opfer von Menschenhandel einzurichten. Zudem sind die Strafverfolgungsbehörden zu verpflichten, bei der ersten Vernehmung der Opfer die Beratungsstellen umgehend zu kontaktieren.²⁴² Auf diese Weise kann die Beratungsstelle ihre Hilfe dem Opfer direkt anbieten ("bringen"), sodass dieses nicht aktiv zu werden braucht (die Hilfe "holen" muss).

5.5.2 Finanzielle Unterstützung der Frauenhäuser

Was die Forderung nach spezifischen Beratungs- und Schutzeinrichtungen für Opfer von Menschenhandel anbelangt, so können (nach Auskunft der Schweizerischen Dachorganisation der Frauenhäuser) die betreffenden Aufgaben durch bestehende Einrichtungen wahrgenommen werden. Dies bedingt aber neue Aufnahmeplätze und gegebenenfalls zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen. Wichtig erscheint ausserdem die Möglichkeit einer muttersprachlichen, der Kultur der Opfer angepassten Beratung und Betreuung, was zusätzlich die Inanspruchnahme von Dolmetscherdiensten oder die Beschäftigung muttersprachlicher Mitarbeiter erfordert. Derzeit werden die Kosten für die

[http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/Atts/AB_AMP_Schwarzarbeit/\\$file/Schwarzarbeit_d.pdf](http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/Atts/AB_AMP_Schwarzarbeit/$file/Schwarzarbeit_d.pdf).

²⁴⁰ Vgl. dazu S. 28.

²⁴¹ Von Interesse dürften in diesem Zusammenhang auch die Ergebnisse der interdisziplinären Expertenkommission "Zeugenschutz" sein, welche Ende 2001 vorliegen werden. Die Kommission hatte den Auftrag, die Problematik bezüglich Zeugenschutz (insbesondere dem Schutz der Identität gefährdeter Zeugen) zu prüfen und den Militärstrafprozess sowie die Verordnung über die Militärstrafrechtspflege entsprechend zu ergänzen.

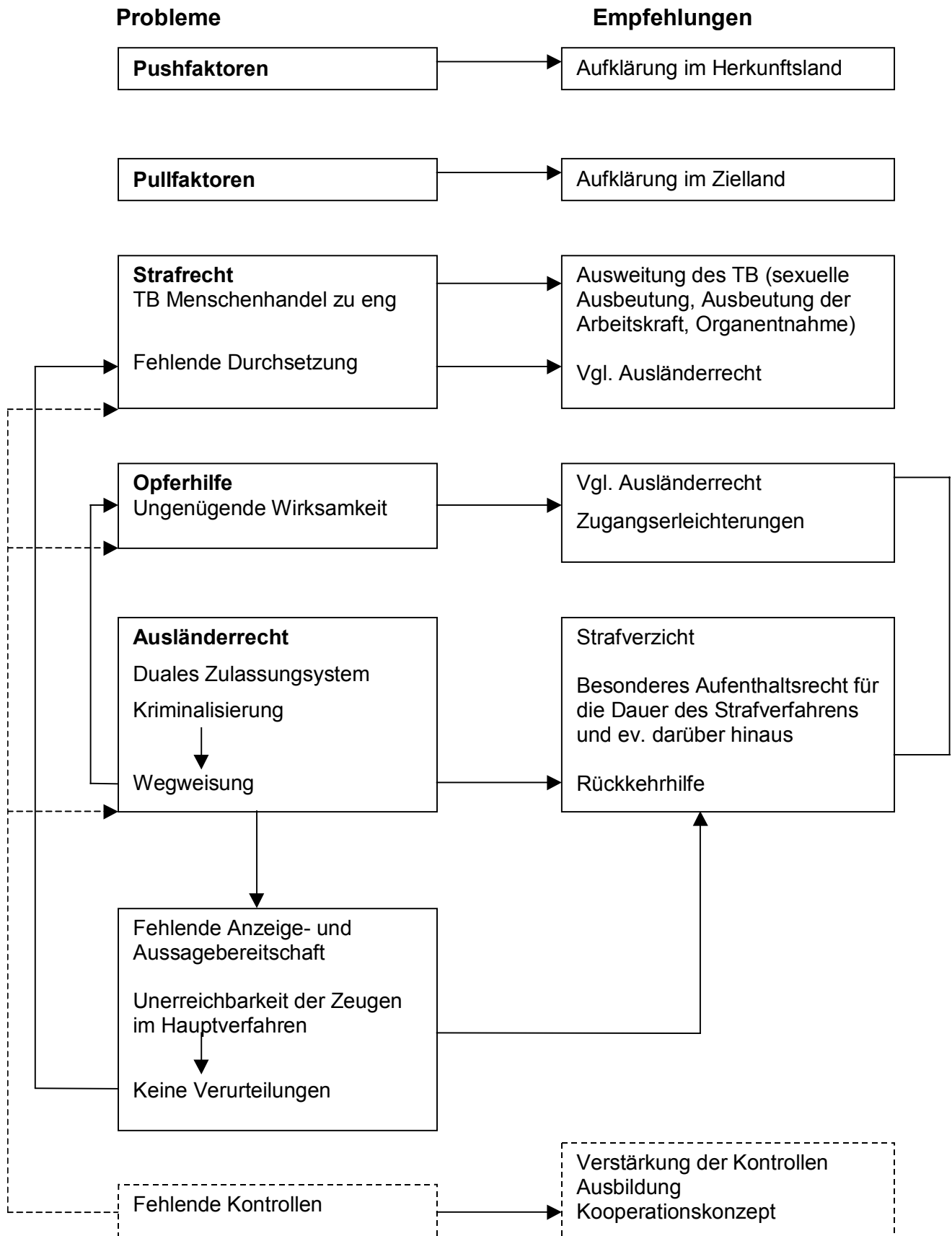
²⁴² Die Regelung des geltenden Rechts (Art. 6 Abs. 1 und 2 OHG) ist im Sinne des Vorschlags der Expertenkommission für die Revision des OHG zum Vorentwurf zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung entsprechend zu verschärfen (vgl. Art. 334 VVE).

Frauenhäuser zu 60% von den Standortkantonen und -gemeinden²⁴³ übernommen, der Rest wird durch Spenden sowie Kostgelder der Opfer finanziert. Infolge dieser Finanzierungsverhältnisse sind die Kapazitäten der Frauenhäuser beschränkt, sodass Schutz suchende Frauen immer wieder wegen Vollbelegung abgewiesen werden.²⁴⁴ Die Mehrheit der Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb, dass die Kantone im OHG dazu verpflichtet werden, ausreichend Plätze zur Verfügung zu stellen bzw. für eine ausreichende Finanzierung der Frauenhäuser besorgt zu sein. Eine Minderheit der Arbeitsgruppe spricht sich gegen eine solche Empfehlung aus, zumal im Rahmen der Revision des OHG derzeit verschiedene Finanzierungsmodelle (Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, zwischen den Kantonen, Subventionen) geprüft werden.

²⁴³ Längst nicht alle Kantone verfügen über Frauenhäuser. Die Opferhilfeberatungsstellen übernehmen teilweise gestützt auf Artikel 3 Abs. 4 OHG gewisse Kosten bei einem Frauenhausaufenthalt im Wohnsitzkanton, u.U. auch in einem anderen Kanton. Eine von der Konferenz der Schweizerischen Sozialdirektoren (SODK) vorgeschlagene "Frauenhausvereinbarung" zur Kostentragung (wie im Heimbereich) ist nicht zustande gekommen (vgl. den Verweis in RZ 41 der Empfehlungen der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz OHG (SVK OHG vom März 1998).

²⁴⁴ Auskunft des Dachverbandes der Frauenhäuser. Es existiert keine nationale Erhebung über die Zahl der jährlich abgewiesenen Frauen.

Anhang 1: Grafik - Probleme und Empfehlungen



Anhang 2:

Revision des Strafgesetzbuches

Systematische Stellung

Zweites Buch: Besondere Bestimmungen

Vierter Titel: Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit

Artikel 182 (neu) StGB²⁴⁵

Menschenhandel

¹Wer mit Menschen Handel treibt zum Zweck ihrer sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft oder zwecks Entnahme menschlicher Organe, wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft.

²Wer Anstalten zum Menschenhandel trifft, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft.

³In jedem Fall ist auch auf Busse zu erkennen.

⁴Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, wenn er sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird. Artikel 6bis Ziffer 2 ist anwendbar.

Kurzkomentierung

Ausbeutung

Gemäss Zusatzprotokoll Menschenhandel "umfasst Ausbeutung mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen" (Artikel 3 lit. a).

²⁴⁵ Der Artikel 196 StGB (Menschenhandel) wird aufgehoben.

Zu den verschiedenen Ausbeutungsformen kann auf das Zusatzprotokoll und den Kommissionsvorschlag verwiesen werden²⁴⁶: Die sexuelle Ausbeutung erfasst nebst der Prostitution auch die Ausbeutung zwecks pornografischer Darstellungen oder Herstellung pornografischen Materials. Die Ausbeutung der Arbeitskraft wird als Verletzung arbeitsrechtlicher Normen betreffend die Arbeitsbedingungen, Entlohnung sowie die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz definiert. Die Verletzung der Arbeitsbedingungen muss zudem in einer Weise zu erfolgen, dass die Grundrechte der betroffenen Person kontinuierlich verletzt werden.

Anstalten treffen

Dieser Absatz findet sich bereits im geltenden Recht (Art. 196 Absatz 2): Damit sind Vorbereitungshandlungen gemeint, wie z.B. der Aufbau einer entsprechenden Organisation, das Anknüpfen und Herstellen geschäftlicher Beziehungen oder die Suche nach möglichen Abnehmern, etwa über das Internet.²⁴⁷

Handel treiben

Nach Lehre und Rechtsprechung wird mit Menschen gehandelt, wenn über die Personen wie über Objekte verfügt wird, weil sie ahnungslos oder doch mangelhaft informiert oder aus irgendwelchen Gründen ausser Stande sind, sich zu wehren.²⁴⁸ Zur Erfüllung des Straftatbestandes ist die Verbringung des Opfers über eine Landesgrenze nicht erforderlich. Nicht unter die Strafbestimmung fällt, wer Menschen anwirbt, um sie selbst in ausbeuterischer Weise einzusetzen. Handel setzt ein Dreiecksverhältnis zwischen Händler, Nachfrager und Opfer voraus und erfasst lediglich die Vermittlungstätigkeit. Das Rechtsgut der freien Selbstbestimmung ist in diesen Fällen jedoch genauso verletzt. Bestraft wird das Anwerben von Personen für den eigenen Betrieb nach Art. 195 StGB, wenn es sich um Zwangsprostitution handelt. Bei Zwangsarbeit ist Art. 181, ev. 183 StGB anwendbar.

²⁴⁶ Vgl. vorne S. 10.

²⁴⁷ G. Jenny, a.a.O. (FN 12), N 7 zu Artikel 196 StGB; G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 12), 176.

²⁴⁸ BGE 126 IV 225, 229 E. 1 nach G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 12), 174.

Strafandrohung

Die Strafdrohung von 6 Monaten Gefängnis bis 20 Jahre Zuchthaus entspricht derjenigen des geltenden Artikels über Menschenhandel und ist auf die übrigen Strafraumen der Delikte gegen die Freiheit abgestimmt. Der weite Strafraumen eröffnet dem Richter die Möglichkeit, erschwerende Momente bei der Strafzumessung gebührend zu berücksichtigen.

Die Einziehung des deliktisch erworbenen Vermögens nach Art. 59 StGB dürfte in der Regel angebracht sein.

Weltrechtsgrundsatz

Absatz 4 des Entwurfs statuiert– wie bei einigen wenigen anderen Straftaten²⁴⁹ - das Weltrechts- oder Universalitätsprinzip. Nach schweizerischem Recht wird auch beurteilt, wer die Tat im Ausland begangen hat, sofern er sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Tat am Begehungsort mit Strafe bedroht ist.²⁵⁰ Hat bereits im Ausland ein Strafverfahren stattgefunden, so wird dies nach Massgabe von Artikel 6bis Absatz 2 StGB berücksichtigt.

Systematik

Systematisch findet sich die neue Strafbestimmung unter den Delikten gegen die Freiheit; geschützt wird das Recht der einzelnen Person auf freie, ungehinderte Willensbildung und -betätigung; die Freiheit also, sich in bestimmter Weise zu entscheiden und sich der eigenen Entscheidung entsprechend zu verhalten.

²⁴⁹ Z.B. Artikel 185 StGB, Geiselnahme.

²⁵⁰ Dies im Gegensatz zu Artikel 6bis StGB; vgl. auch G. Stratenwerth, a.a.O. (FN 80), 103.

Anhang 3

Revision der ausländerrechtlichen Bestimmungen (Vorschlag BFA)

Artikel 13 BVO Ausnahmen

Von den Höchstzahlen ausgenommen sind:

Buchstabe q (neu)

Ausländer, die Opfer oder Zeugen von Menschenhandel sind und deren Aufenthalt im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren erforderlich ist oder bei denen ein persönlicher Härtefall vorliegt.

Artikel 36 bis BVO Opfer von Menschenhandel (neu)

Aufenthaltsbewilligungen können an Opfer oder Zeugen von Menschenhandel erteilt werden, wenn deren Aufenthalt im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren erforderlich ist oder wenn ein persönlicher Härtefall vorliegt.

Artikel 52 BVO BFA

Das BFA ist zuständig für:

- a. Ausnahmen von der zahlenmässigen Begrenzung nach Artikel 13 Buchstabe b, f, h, l und q (neu)
- b. die Zustimmung zu erstmaligen Aufenthaltsbewilligungen und Verlängerungen für (...) Ziff. 4 (neu) Opfer und Zeugen von Menschenhandel (Art. 36 bis)

Anhang 4:

Projekte im Zusammenhang mit Menschenhandel und – schmuggel, an denen sich die Schweiz beteiligt

(Stand Juni 2001)

DEZA-finanzierte Projekte

F-Nummer	Land	Bezeichnung	Phase/ Dauer	Betrag	Ausführende Institution
Asien					
7F-00281.01 SAM, TA 3	Vietnam	Support to National Workshop on "Illegal Labor Movement: the Case of Trafficking in Women and Children"	Ph.1, Dez.99	CHF 4'665	Vietnam Lawyers Association
Osteuropa/GUS					
7F-01424. 01.01 (HuHi)	Moldawien	Lutte contre la traite des êtres humains en République de Moldova	Ph. 1, 1/00-12-01	CHF 150'000	IOM
geplant	Moldawien	Awareness building on Trafficking	open	CHF 50'000	DEZA/HuHi
Kleinakt. KoBü	Tadjikistan	Co-funding of a study on Trafficking in Human Beings	Ph 1 n.a.	US\$ 2'000	IOM
7F-00571. 01 und 02	Bosnien Herzegow.	OHR/Swiss Fund Quick Reaction Mechanism. Shelter Emergency Fund for Trafficked Women in BiH	Ph. 1 9/99-12/00 Ph. 2 1/01-12.01	DM 20'000 DM 39'500	IOM IOM
7F-1293.01	Kosovo	Assistance et aide au retour de 6 femmes	Kleinakt. Noch offen	CHF 10- 20'000	IOM
Afrika					
	keine				
Lateinamerika					
	keine				

Von der PA IIIb>PA IV finanzierte Projekte

Kennziffer	Land/ Region	Bezeichnung	Phase/ Dauer	Betrag	Ausführende Institution
	Albanien	Women's Rights and Anti-Trafficking Education	2001-?	EUR 49'000	ODIHR
	Balkan (Stab.Pakt)	Applied Research and Data Collection on Trafficking to, through and from the Balkan	2000- 2001	EUR 47'500	IOM und ODIHR
	Unspezifiz.	Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels	1999-?	CHF 100'000	ODIHR
	Almaty/Ka- sachstan	Konferenz zu Human trafficking	Nov.2000	US\$ 12'000	<u>IOM</u>

Anhang 5:

Aufenthaltsstatus und Schutz von Opfern von Menschenhandel - ausgewählte Länder

Italien²⁵¹

Betroffene von Menschenhandel können eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis von 6 Monaten (verlängerbar) beantragen. Während der Dauer ihres Aufenthalts haben sie die Möglichkeit, an Programmen zur sozialen Unterstützung und Integration teilzunehmen. Ebenso steht ihnen der Zugang zu Bildungseinrichtungen und zum Arbeitsmarkt offen – unabhängig von ihrer Bereitschaft, gegen die Täter auszusagen.²⁵²

Die italienische Regierung stellt für diese Sozialprogramme jährlich 10 Milliarden Lire zur Verfügung. Organisiert werden sie von anerkannten NGOs in Zusammenarbeit mit lokalen Behörden. Die Projekte richten sich insbesondere an Personen, die in die Zwangsprostitution verbracht wurden, schliessen jedoch auch andere Formen der Sklaverei nicht aus. Es wurde beispielsweise ein Notteléfono für Opfer von Frauenhandel eingerichtet: *tratte delle donne: un numero verde contro la nuova schiavitù*, eine Gratisnummer, die 24 h angerufen werden kann. Über das Notteléfono wird den Betroffenen eine Unterkunft und eine Beratungsstelle in ihrer Nähe vermittelt.²⁵³ Gemäss Auskunft des *Dipartimento per le pari opportunità* wird die Nummer von Opfern in Anspruch genommen, aber auch von Freiern, die auf die Gewaltsituation aufmerksam wurden, oder von professionellen Prostituierten.

²⁵¹ A. Kartusch / K. Knaus / G. Reiter, *Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht*, Wien 2000, 90 f.

²⁵² Art. 18 des Erlasses 286 ("Aufenthalt zum sozialen Schutz der Person"), Decreto Legislativo, 25.07.1998, Nr. 286. *Trafficking in Human Beings: Compilation of the main legal instruments and analytical reports dealing with trafficking in human beings at international, regional and national levels*, VOLUME II, National texts (Provisional Version), Strasbourg, 2000.

²⁵³ www.governo.it/pariopportunita/cosa/tratta/tratta.htm; A. Kartusch / K. Knaus / G. Reiter, a.a.O. (FN 251), 90 f.

Niederlande

Das niederländische Aufenthaltsrecht sieht für Betroffene von Menschenhandel eine dreistufige Regelung vor²⁵⁴.

1. Beim geringsten Verdacht, eine Person könnte von Menschenhandel betroffen sein, wird die Vollstreckbarkeit der Ausreiseverfügung ("sofortige Wegweisung") maximal drei Monate aufgeschoben; in dieser Zeit können die Betroffenen rechtliche Schritte erwägen.
2. Entschliesst sich das Opfer²⁵⁵ zu einer Anzeige gegen den Menschenhändler, erhält es eine Aufenthaltserlaubnis für die gesamte Dauer des Strafverfahrens. Dabei besteht Anspruch auf soziale und psychologische Unterstützung.
3. Darüber hinaus kann die betroffene Person, gestützt auf generelle Bestimmungen des Ausländergesetzes (Art. 17), eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragen.

Diese Regelung soll einen signifikanten Anstieg der Anzahl angezeigter Fälle bewirkt haben: Bei der niederländischen NGO *Foundation against Trafficking in Women* (STV) wurden in den Jahren 1984 bis 1987 36 Fälle registriert. Ein Jahr nach der Einführung der neuen Aufenthaltsregelung (1989) waren es 78 Fälle, und 1998 schon 219 Fälle. Die Anzahl der polizeilich angezeigten Fälle ist höher.²⁵⁶

Seit April 2000 haben die Niederlande einen *Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings*.²⁵⁷ Seine Aufgabe besteht in Präventionsarbeit, konkret „to report annually on the character and scale of human trafficking, the mechanism playing a role in human trafficking and the developments in the field and effects of the policy adopted. (...) Information on both investigating and prosecuting human trafficking and on prevention and victim support is collected.“ Gemäss Auskunft des Büros des *Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings* gestaltet sich das Verfahren in Holland wie folgt: Die Polizei ist von Gesetzes wegen verpflichtet, die STV zu informieren, wenn sie auf ein vermutliches Opfer von Menschenhandel gestossen ist. Die STV registriert die betroffene Person (Alter, Geschlecht, Herkunft usw.) und vermittelt sie an eine Unterkunft in ihrer Nähe. Holland hat ein regionales

²⁵⁴ Art. B9 Vreemdelingencirculaire.

²⁵⁵ Die Bestimmung wurde 1993 auf Zeugen (v.a. Arbeitskolleginnen), die zur gerichtlichen Aussage gegen die Menschenhändler bereit sind, ausgeweitet.

²⁵⁶ A. Kartusch / K. Knaus / G. Reiter, a.a.O. (FN 251), 93 FN 229.

Netz von Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel (medizinische Betreuung, rechtliche Beratung, Rückkehrhilfe usw.), kennt aber keine spezifischen Unterkünfte für Opfer von Menschenhandel. Diese werden vielmehr in allgemeinen Opferschutzeinrichtungen untergebracht, meist in Frauenhäusern. Aufgrund des Prostitutionshintergrunds vieler Opfer von Menschenhandel komme es zwischen ihnen und den anderen Frauen häufig zu Problemen.

Belgien

Die Ministerielle Weisung vom 7. Juli 1994 regelt den Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel wie folgt:^{258/ 259}

1. Betroffene von Menschenhandel, die eine anerkannte Opferschutzeinrichtung aufgesucht haben, erhalten eine Frist von 45 Tagen, um das Land zu verlassen. Innerhalb dieser Frist erhalten sie soziale Unterstützung und es steht ihnen offen, Anzeige zu erstatten.
2. Falls die Betroffenen innerhalb dieser 45 Tage Anzeige erstatten, erhalten sie eine auf 3 Monate befristete "déclaration d'arrivé". Beschliesst die Staatsanwaltschaft eine Strafverfahren zu eröffnen, wird den Betroffenen eine befristete Aufenthaltsbewilligung erteilt. Damit ist auch der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur Krankenversicherung verbunden. Normalerweise wird eine Aufenthaltsbewilligung für die Dauer von 6 Monaten erteilt und kann jeweils um weitere 6 Monate verlängert werden.
3. Wird die vom Opfer beschuldigte Person als Angeklagter zur Hauptverhandlung vorgeladen, kann das Opfer eine unbefristete Aufenthaltsbewilligung beantragen. Gleiches gilt, wenn die Klage oder die Aussage des Opfers für das Verfahren bedeutsam war.

Belgien kennt seit 7 Jahren spezifische Unterkünfte für Opfer von Menschenhandel. Es handelt sich dabei um drei offiziell anerkannte Opferschutzeinrichtungen à je 12 Plätze (zusätzliche Notunterkünfte sind vorhanden). Der Entscheid für spezifische Unterkünfte erging gemäss Payoke²⁶⁰, einer der drei Opferschutzeinrichtungen, nach schlechten Erfahrungen mit der Unterbringung von Opfern von Menschenhandel in Frauenhäusern.

²⁵⁷ Schreiben der *Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings* an Schweizerische Botschaft in Den Haag vom März 2001.

²⁵⁸ A. Kartusch / K. Knaus / G. Reiter, a.a.O. (FN 251), 93 f. und 166); B. Moens, Payoke, Antwerpen, in: Rundbrief 26 des Fraueninformationszentrums (FIZ).

²⁵⁹ Trafficking in Human Beings, a.a.O. (FN 252).

Opfer von Menschenhandel verfügten, wenn sie in der Prostitution tätig gewesen seien, im Vergleich zu den anderen Frauen im Frauenhaus über relativ viel Geld, was Eifersucht auslöse. Auch sei das Zusammenleben für einen Teil der anderen Frauen, die z.B. wussten, dass ihr Mann eine Prostituierte besuchte, schwierig.

Die Opferschutzeinrichtungen stehen unter Polizeischutz. Sie bieten neben einer sicheren Unterkunft auch Beratung und Betreuung sowie Rückkehrhilfe. Während dem Aufenthalt in Belgien haben Betroffene von Menschenhandel das Recht zu arbeiten.²⁶¹

Österreich

Im Falle strafbarer Handlungen gemäss Art. 217 StGB (Menschenhandel) darf "Zeugen zur Gewährleistung der Strafverfolgung sowie Opfern von Menschenhandel zur Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche gegen die Täter" eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen "für die erforderliche Dauer" erteilt werden (Art. 10 Abs. 4 Fremden-gesetz). Es handelt sich dabei nicht um einen durchsetzbaren Anspruch der Opfer. Die Betroffenen erhalten weder eine Arbeitserlaubnis, noch ist die Möglichkeit einer Krankenversicherung vorgesehen, obwohl ärztliche Hilfe häufig in Anspruch genommen werden muss. Nach Angaben der Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels des Vereins „Lateinamerikanische emigrierte Frauen in Österreich“ (IBF/LEFÖ) werden die Frauen oft schon binnen weniger Tage in ihr Heimatland abgeschoben, noch bevor sie als Zeuginnen vor Gericht aussagen können. In der Praxis wurde den von IBF/LEFÖ betreuten Frauen, die als Zeuginnen vor Gericht aussagten, lediglich ein Durchsetzungsaufschub gewährt. Das heisst, dass eine bereits erlassene Ausweisung für einen von der Behörde zu bestimmenden Zeitraum (höchstens 3 Monate) nicht vollstreckt werden darf. Erstmals wurde im September 2000 einer von der IBF/LEFÖ betreuten Frau ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht nach § 10 Abs. 4 Fremden-gesetz erteilt.²⁶²

Die IBF/LEFÖ wurde 1998 mit Unterstützung des Frauen- und Innenministeriums eröffnet. Die Arbeit umfasst u.a. rechtliche, soziale und psychologische Beratung in der Muttersprache, Unterbringung und Betreuung in sicheren Notwohnungen, Begleitung zu Einvernahmen vor Gericht, Prozessvertretung, Rückkehrhilfe und Schubhaftbetreuung. Es handelt sich um Arbeit mit schwer traumatisierten Frauen, die sich in einem Stadium des

²⁶⁰ www.payoke.yucom.be

²⁶¹ A. Kartusch / K. Knaus / G. Reiter, a.a.O. (FN 251), 166.

²⁶² A. Kartusch / K. Knaus / G. Reiter, a.a.O. (FN 251), 164 ff.; E. Probst / E. Kaufmann, LEFÖ-Interventionsstelle für Betroffene von Frauenhandel, Wien, in Rundbrief 26 des Fraueninformationszentrums (FIZ).

Wartens befinden. Die Betreuungsarbeit wird dadurch erschwert, dass die Aufenthaltsdauer einer betroffenen Frau nicht bekannt ist. Es ist daher kaum möglich einen Betreuungsplan auszuarbeiten.²⁶³

Deutschland

Im Dezember 1999 hat das Bundeskabinett den Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen²⁶⁴ beschlossen. Darin wird festgehalten,

"dass Frauen, die Opfer von Menschenhandel sein könnten, eine Abschiebefrist von mindestens vier Wochen erhalten. In dieser Zeit können die Strafverfolgungsbehörden und die Fachberatungsstellen gemeinsam mit der betroffenen Frau klären, ob sie als Zeugin in Betracht kommt und sich auch für Zeugenaussagen während des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens zur Verfügung stellen will. Bleibt sie als Zeugin in Deutschland, erhält sie eine Duldung und es wird von der Polizei und Fachberatungsstellen geprüft, ob sie in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden muss.

Sollte die betroffene Frau als Zeugin nicht zur Verfügung stehen, kann die Abschiebefrist von den Fachberatungsstellen dazu genutzt werden, z.B. durch Kontaktaufnahme mit Nichtregierungsorganisationen im Herkunftsland der Frau deren sichere Rückkehr vorzubereiten.

Einige Bundesländer verfahren bereits in dieser Weise und haben dies durch Kabinettsbeschlüsse sichergestellt. Die Bundesregierung verfolgt das Anliegen, dass bundesweit so verfahren wird und prüft, auf welche Weise insbesondere Folgendes ermöglicht werden kann:

- die Mindestfrist von vier Wochen für die Abschiebung von potenziellen Menschenhandelsopfern
- die Kooperation von Ausländer-, Strafverfolgungs- und Fachberatungsstellen mit entsprechender gegenseitiger Informationspflicht
- den Aufenthaltsstatus der betroffenen Frau für den Zeitraum, in dem sie als Zeugin in Deutschland bleibt

²⁶³ Rundbrief 25 des FIZ; Prospekt der Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (IBF).

²⁶⁴ http://www.bmfsfj.de/Anlage2998/Aktionsplan_der_Bundesregierung.pdf

- ein evtl. weiteres Bleiberecht, sofern die betroffene Frau nach der Rückkehr in ihr Heimatland weiterhin bedroht wäre."

Eine Abschiebefrist von mindestens vier Wochen wurde im Jahr 2000 in den Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz festgeschrieben. Auf Bundesebene existiert eine Arbeitsgruppe "Frauenhandel", welche ein spezielles Schutzprogramm für die Opfer von Menschenhandel entworfen hat, bei dem die Polizei den Schutz und die Fachberatungsstellen die professionelle Betreuung der Frauen übernehmen. Auf Länderebene wurden in einigen Bundesländern Kommissionen zur Bekämpfung des Frauenhandels eingesetzt – so in Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.²⁶⁵

²⁶⁵ http://www.bmfsfj.de/dokumente/Struktur/ix_27727.htm