

In den vergangenen Jahren ist Menschenhandel in den Medien und bei Nichtregierungsorganisationen zu einem viel diskutierten Thema geworden. Zahlreiche europäische Regierungen haben es auf die politische Agenda gesetzt. In der Schweiz wissen wir - wie anderswo - sehr wenig über die Facetten dieses vielschichtigen Phänomens.

Die vorliegende Studie beabsichtigt, die bestehenden Wissenslücken ein Stück weit zu füllen, indem sie eine Standortbestimmung der wichtigsten Erscheinungsformen von Menschenhandel in der Schweiz vornimmt. Im Blickpunkt steht der Opferschutz im Sozialbereich als eigenes Politikfeld. Ein weiteres Ziel besteht darin, Hinweise zu liefern im Hinblick auf Machbarkeit und Voraussetzungen einer quantitativen Erfassung des Phänomens.

Autorinnen :

Joëlle Moret ist Ethnologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM.
Denise Efonayi-Mäder ist Soziologin und Vize-Direktorin am SFM.
Fabienne Stants ist Psychologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM.

ISBN: 978-2-940379-10-1

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

Menschenhandel in der Schweiz: Opferschutz und Alltagsrealität



Joëlle Moret, Denise Efonayi-Mäder, Fabienne Stants



SFM-Studien 52D

Joëlle Moret

Denise Efionayi-Mäder

Fabienne Stants

**Menschenhandel in der Schweiz:
Opferschutz und Alltagsrealität**

Inhaltsverzeichnis

Dank	5
Zusammenfassung	6
Résumé	11
1 Einleitung	16
1.1 Hintergrund der Studie	16
1.2 Forschungsfragen und Aufbau des Berichts	18
2 Literaturübersicht	21
2.1 Menschenhandel: Kontext und Themengebiete	23
2.2 Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung	24
2.3 Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft	28
2.4 Kinderhandel	29
2.5 Organhandel	31
2.6 Verwandte Themen	32
2.7 Juristische Studien	32
2.8 Schutz der Opfer von Menschenhandel	33
2.9 Schlussfolgerung	36
3 Stand der Problematik in der Schweiz und Definition	39
3.1 Rechtlicher Rahmen	39
3.2 Statistiken	45
3.3 Opfer- und Täterprofil	53
3.4 Problembereiche in der Schweiz	55
3.5 Die Definition des Handels: eine rechtliche, operative und soziologische Frage	65
4 Quantitative Erhebungen zu Menschenhandel	76
4.1 Die Schwierigkeiten beim Messen des Menschenhandels...	76
4.2 ...und das Bedürfnis nach verlässlichen Daten	79
4.3 Einrichtung eines systematischen Monitorings	80
4.4 Schlussfolgerung	84

Diese Studie wurde finanziert von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktoren (SODK), der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) des Bundesamts für Polizei und der Fachstelle gegen Gewalt (FGG) des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann.

Bei der vorliegenden Textfassung handelt es sich um eine externe Übersetzung aus dem Französischen ins Deutsche.

**Es gilt die französische Originalversion, die abrufbar ist unter:
<http://www.migration-population.ch/?publications>**

© 2007 SFM

Umschlagfoto: © iStock International Inc. 2007 (#3610763)

ISBN: 978-2-940379-10-1

SFM - Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population

Rue St-Honoré 2 • CH-2000 Neuchâtel

Tél.: +41 32 718 39 20 • Fax: +41 32 718 39 21 • secretariat.sfm@unine.ch • www.migration-population.ch
L'institut SFM est associé à la Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS) • www.unine.ch/maps

5	Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz	85
5.1	Der Opferbegriff im legislativen und institutionellen Rahmen des Bundes	85
5.2	Kantonales Umfeld: unterschiedliche Sensibilisierungs-Grade	89
5.3	Fallstudien	94
5.4	Akteure des Opferschutzes und grösste Herausforderungen	114
5.5	Interventions-Netzwerke: Voraussetzungen und Wege zur Umsetzung	132
6	Schlussfolgerungen	141
6.1	Kritische Standortbestimmung	141
6.2	Denkanstösse zur Praxis beim Opferschutz	145
	Bibliographie	158
	Anhänge	168
	Anhang 1: Methodologie	168
	Anhang 2: Grenzen der Studie und künftige Forschungsfelder	173
	Anhang 3: Liste der befragten Stellen (inklusive Fallstudien)	175
	Anhang 4 : Nachtrag zur rechtlichen Situation in der Schweiz	177

Dank

Wir möchten uns zunächst bei allen Personen bedanken, die sich einverstanden erklärt haben, uns ein Interview zu gewähren und die mit uns ihre Zeit, ihr Fachwissen und ihre Erfahrungen geteilt haben. Unser grosser Dank geht an die Migrantinnen, die selber Opfer von Menschenhandel in unserem Land wurden und bereit waren, ihre meist schmerzhaften Erfahrungen zu schildern, wie auch die Mittel und Wege, wie sie aus dieser Situation herausfanden. Da wir ihre Anonymität wahren wollen, erwähnen wir ihre Namen nicht.

Unser Dank geht auch an die Fachpersonen aus unterschiedlichen Berufsfeldern und mit unterschiedlichen Perspektiven, die wir im Rahmen dieser Studie getroffen (oder telefonisch kontaktiert) haben und deren Mitwirken für die Erörterung der zahlreichen Facetten dieser Problematik unerlässlich war. Es waren dies in alphabetischer Reihenfolge: Pia Andrist, Anne Ansermet, Niklaus Bircher, Marcel Bosonnet, Corinne Bouvard, Madeleine Bovigny, Tanja Brombacher, Daniel Burnat, Milena Chimienti, Luis Cid, Eva Danzl, Sara Donath, Agi Foldhazi, Yvonne Gendre, Marie-Jo Glardon, Ruth Greber, Christina Hausammann, Vera Holzwarth, Isabelle Jaques, Pierre Jaquier, Bernard Jordan, Eric Karlen, Jean-Yves Lavanchy, Stephan Libiszewski, Claire Magnin, Sylvie Marguerat, Gabriela Maurer, Simea Merz, Claudia Meyer, Srismorn Meyer, Conrad Müller, Bruno Ongaro, Monse Ortego, Alexander Ott, Olivier Robert, Ivana Roth, Catherine Rouverey, Bea Ruegg, Peter Ruegger, Roberto Sandrinelli, Jürg Schäublin, Marianne Schertenleib, Ursula Schnyder, Doris Schwalm, Sabina Stanga, Silvia Steiner, Ruth-Gaby Vermot Mangold, Joël Vincent, Line Voegtli, Eva Weishaupt, Martha Wigger und Isabel Zoder.

Ebenso danken wir Martina Kamm und Janine Dahinden für die kritische Relektüre der ersten Version des Berichts sowie Sylvia Stöckli und Brigitte Said-Crettol für die Relektüre der französischen Version.

Und schliesslich möchten wir auch den Mitgliedern der Begleitgruppe unseren Dank aussprechen: Monique Aeschbacher, Stephan Libiszewski, Marianne Schertenleib, Eva Wiesendanger und Barbara Zimmerli. Durch ihre Unterstützung und ihr Fachwissen hatten wir Zugang zu Informationen und betroffenen Ansprechpersonen und konnten diese Studie dadurch unter optimalen Bedingungen durchführen. Ihre kritischen Gedanken und Kommentare zu früheren Versionen dieses Textes waren äusserst wertvoll für die Fertigstellung des vorliegenden Berichts.

Neuchâtel, September 2007

Joëlle Moret, Denise Efionayi-Mäder (Projektleiterin) und Fabienne Stants

Zusammenfassung

Forschungsfragen und Methodologie

Die Problematik des Menschenhandels hat im Lauf der letzten Jahre ein beträchtliches Ausmass angenommen. Dies zeigt sich nicht nur bei einem Blick auf die Medienlandschaft, sondern ebenfalls beim Betrachten der jeweiligen politischen Agenda der meisten Regierungen sowie zahlreicher internationaler Regierungs- und Nichtregierungs-Organisationen. In der Schweiz wie auch anderswo sind die Kenntnisse dieses komplexen Themas noch lückenhaft, und es gibt zum heutigen Zeitpunkt keine wirklich aussagekräftigen Schätzungen über den Umfang dieses Phänomens in unserem Land.¹

Die Schweizerische Gesetzgebung ist kürzlich in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen modifiziert worden (Unterzeichnung des Palermo-Protokolls zur Bekämpfung des Menschenhandels): Der vorgesehene Strafartikel, der den bisherigen ersetzen soll, erweitert die Definition des Menschenhandels, indem er – nebst Opfern sexueller Ausbeutung – auch Opfer der Ausbeutung der Arbeitskraft und Opfer von Organhandel mit einbezieht. Zudem wurde 2003 eine bundesweite Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenmuggel (KSMM) geschaffen.

Ziel der hier präsentierten Forschung ist eine Bestandesaufnahme der verschiedensten Facetten dieser Problematik in der Schweiz. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Opferschutz im Sozialbereich und der öffentlichen Politik. Ein zusätzliches Ziel der Studie ist es, die Machbarkeit sowie die Modalitäten einer quantitativen Erfassung des Phänomens Menschenhandel zu analysieren.

Die Methodologie bestand neben einer Analyse der Schweizer (und teilweise auch der internationalen) Literatur aus 30 Gesprächen mit ExpertInnen verschiedenster Fachrichtungen (aus Diensten und Vereinigungen, die Opfer beraten und betreuen; aus Justiz- und Polizeibehörden etc.). Weiter wurden acht Gespräche mit Frauen geführt, die selber Opfer von Menschenhandel geworden sind (sexuelle Ausbeutung oder Ausbeutung der Arbeitskraft), sowie drei eigenständige Fallstudien realisiert (Städte Bern und Lausanne; FIZ Makasi, eine Vereinigung aus Zürich, die Opfer von Menschenhandel aktiv unterstützt).

¹ Die einzige Schätzung stammt vom Bundesamt für Polizei aus dem Jahr 2001. Diese spricht von jährlich 1500 bis 3000 Opfern von Menschenhandel. Diese Zahlen betrachten jedoch zahlreiche Experten als wenig glaubwürdig und zu hoch.

Fragen zur Definition

Die Definition des Phänomens Menschenhandel und dessen Abgrenzung zu verwandten Gebieten sind die ersten Hürden auf dem Weg zu einem besseren Verständnis des Phänomens. Die Definition des Menschenhandels ist eine Frage der Perspektive. Je nach dem, ob man eine juristische, eine operationelle (am Feld orientierte) oder eine soziologische Betrachtungsweise wählt, fallen die Ausprägungen des Phänomens unterschiedlich aus. Die juristische Sichtweise definiert den Begriff über das Delikt und die Täter, während die operationelle Definition der in der Opferbetreuung tätigen Akteure von der Sicht der Opfer ausgeht. Schliesslich erscheint eine prozessorientierte Definition gerade unter soziologischen Gesichtspunkten am plausibelsten. Die folgenden drei Dimensionen bilden die Eckpfeiler einer solchen Definition des Menschenhandels:

- Die Einwilligung einer Person wird unrechtmässig erzwungen – mittels Nötigung, Täuschung und/oder Ausnutzung ihrer Hilflosigkeit
- Die Organisation der Reise einer betroffenen Person (reguläre oder irreguläre Migration)
- Die Ausbeutung einer Person, indem sie in ihrer Selbständigkeit eingeschränkt wird, ihre Abhängigkeit ausgenutzt wird und sie von strukturellen Faktoren, wie die prekäre rechtliche, soziale und wirtschaftliche Situation im Zielland, vereinnahmt wird.

In der Schweiz sind Verurteilungen wegen Menschenhandels gemäss noch geltendem Artikel im Strafrecht selten. Es handelte sich bisher ausschliesslich um Fälle im Prostitutionsmilieu. Es ist jedoch klar, dass sich die Zahl der Opfer weder auf die seltenen Verurteilungen noch auf das Sexgewerbe beschränkt. Verschiedene Fälle von Menschenhandel wurden im Bereich der Hausarbeit bekannt, insbesondere beim Personal von Vertretern diplomatischer Dienste oder bei internationalen Funktionären. Das Gastgewerbe oder die Baubranche gehören ebenfalls oft zu den Branchen, die wenig kontrolliert werden und deshalb „risikoreich“ sind. Während Jugendliche manchmal als Opfer von Menschenhandel erwähnt werden, scheinen kleine Kinder in der Schweiz weniger davon betroffen zu sein. Schliesslich ist bis heute in unserem Land noch kein Fall von Organhandel bekannt geworden.

Quantitative Erhebung: ein gezieltes Monitoring als erster Schritt

Aus verschiedenen Gründen, nicht aber zuletzt, weil ein grosser Teil der Fälle nie publik wird, stellt die quantitative Auswertung des Umfangs von Menschenhandel eine grosse Herausforderung dar. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestünde die vernünftigste Strategie in der Einrichtung eines Monitorings, das auf Bundesebene koordiniert und auf einer vertieften Analyse von Statistiken und verschiedenen Quellen basieren würde. Diese setzten sich zusammen aus

Angaben von Justiz- und Polizeibehörden (Verurteilungen, aber auch Ermittlungen), aus Angaben zu Aufenthaltsbewilligungen für Opfer von Menschenhandel (provisorisch oder nicht) und aus Leistungen (materiell und in Form von Beratungen) durch die Betreuungs-Akteure, insbesondere von Organisationen, die im Sinne des Opferhilfegesetzes OHG anerkannt sind. Eine gründliche Analyse der Justiz- und Polizeiakten (einschliesslich der Strafanzeigen) sollte dieses Vorgehen ergänzen. Nur ein pragmatischer Ansatz, wie wir ihn hier vorschlagen, kann heute der Notwendigkeit einer Auswertung Rechnung tragen: er liefert den ersten Schritt hin zu einer systematischen Erfassung und einer Analyse der verfügbaren Daten.

Der Opferschutz im Sozialbereich

Die Bekämpfung des Menschenhandels verläuft über zwei Hauptachsen, welche die beiden Seiten derselben Medaille bilden: die Strafverfolgung und der Opferschutz. Mit einer gründlichen Analyse widmet sich der vorliegende Bericht dem zweiten Schwerpunkt, spricht dem Opferschutz im Sozialbereich, mit dem Ziel, dessen wichtigste Akteure, Grenzen und zukünftigen Herausforderungen zu beschreiben.

Im Allgemeinen hat sich der Sensibilisierungsgrad für das Phänomen Menschenhandel in der Schweiz während der letzten Jahre spürbar erhöht. Die Opferschutz-Politik, deren Definition und Umsetzung Sache der Kantone ist, variiert von Ort zu Ort beträchtlich, wie die Fallstudien im Rahmen dieser Forschung bestätigen. Diese betonen zudem die Notwendigkeit, die Schulungs- und Informations-Arbeit der betroffenen Akteure weiter zu vertiefen.

In gewissen Kantonen bilden sich diesbezüglich aufeinander abgestimmte Dispositive zum Opferschutz, mit dem Zweck einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Beteiligten, insbesondere zwischen den Justiz- und Polizeibehörden und den Akteuren des sozialen Opferschutzes. Die internationale Erfahrung zeigt, dass diese Kooperation unter anderem deshalb wichtig ist, weil eine angemessene Betreuung der Opfer von Menschenhandel und die Erteilung einer (auch kurzfristigen) Aufenthaltsbewilligung letztlich die Stabilisierung der Lage für die Opfer sicherstellt und deren Bereitschaft begünstigt, mit der Polizei zusammen zu arbeiten.

Auf dem Weg zu einem institutionellen Dispositiv

Die Resultate der Studie ermöglichten die Erarbeitung eines idealen institutionellen Dispositivs in Bezug auf den sozialen Schutz der Opfer von Menschenhandel. Dieses wünschenswerte (und dennoch pragmatische) Modell beabsichtigt, Denkanstösse für die Umsetzung einer verständnisvollen und kohärenten öffentlichen Politik zu vermitteln.

Die öffentliche Politik der Schweiz führt beim Opferschutz vor allem über die Institutionalisierung *kantonalen Kooperations-Netzwerke*. Diese Einsatzketten,

die idealerweise schriftlich formalisiert sind, umfassen mindestens die folgenden Akteure: betroffene OHG-Beratungsstellen, Vereinigungen und NRO in „Risiko-Milieus“ (Prostitution, irreguläre Migration etc.), kantonale und kommunale Sozialbehörden, Stadt- oder Kantonspolizei, Fremdenpolizei und Justizbehörden.

Die Kantone stützen sich bei der Umsetzung von Schutz-Massnahmen auf entsprechende Empfehlungen und Weisungen des Bundes. *Die Eidgenossenschaft* ist unter anderem verantwortlich für die Information, die Koordination der Akteure und die Begleitung dieser öffentlichen Politik. Idealerweise sollte die Koordination der Massnahmen des sozialen Opferschutzes in der Hand eines von Justiz- und Polizeibehörden unabhängigen nationalen Organs liegen.

Regionale Kompetenz-Zentren sollten dieses institutionelle Modell-Dispositiv abrunden, indem sie einerseits ihr Fachwissen anderen Akteuren des Bundes und der Kantone zur Verfügung stellen, und andererseits in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Partnern die Opferbetreuung koordinieren (“case management”).

Die Kompetenz-Zentren bilden ebenfalls einen integralen Bestandteil der kantonalen Einsatzketten und helfen damit, die Notwendigkeit eines hohen Spezialisierungsgrades in jedem einzelnen Kanton zu vermeiden. Die durch die Kompetenz-Zentren unterstützten operativ tätigen Akteure in den Kantonen müssten in der Lage sein, folgende Aufgaben zu übernehmen:

- Erkennung von potenziellen Opfern und falls nötig, Weiterleiten der Fälle an andere Betreuungs-Akteure;
- Anerkennung des (mutmasslichen) Opfer-Status und des Rechts auf Schutz, und sei es nur kurzfristig (durch die Gewährung einer Bedenkzeit, durch Eröffnung eines OHG-Verfahrens oder durch die Eröffnung eines Strafverfahrens);
- Erteilung einer provisorischen Aufenthaltsbewilligung;
- Unterstützung und soziale, juristische und psychologische Betreuung;
- Finanzierung des Aufenthalts in der Schweiz;
- Organisation und Finanzierung der Rückkehr in das Herkunftsland;
- Integration im Zielland nach der Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung;

Ein Migrations- und Menschenrechtsproblem?

Selbst wenn die Schutz-Massnahmen immer zahlreicher und wirksamer werden, beinhalten sie immer noch ein grosses Hemmnis: sie richten sich nur an eine Minderheit von Opfern, nämlich an jene, die auch als Opfer anerkannt wurden, und vor allem an jene, die mit den Polizeibehörden im Rahmen einer

Strafuntersuchung zusammenarbeiten. Dies ist auch die eigentliche Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen die sozialen und im Gesetz verankerten Rechte wahrnehmen können, die solche Kooperationsmodelle anbieten. In vielen Fällen werden Opfer von Menschenhandel von den Behörden immer noch als Täter betrachtet und geniessen deshalb keinen rechtlichen (Aufenthaltsbewilligung) oder sozialen Schutz. Um zu vermeiden, dass die Rechte der Opfer einfach den Bedürfnissen von Justiz und Polizei untergeordnet werden, erweist sich eine Perspektive der Menschenrechte als nützlich. Es bleibt anzuerkennen, dass zusätzlich zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität die Rechte jener Personen verteidigt werden müssten, deren Menschenrechte schwer verletzt wurden und die ein Recht auf Schutzmassnahmen haben, unabhängig von einer unmittelbaren Zusammenarbeit mit den Behörden.

Die Migrationsumstände (die in der Regel irregulär sind) bilden fast immer eine zentrale Ausgangslage, welche die Position des Opfers nicht nur gegenüber dem Täter schwächt, sondern auch bei der Ausübung seiner Rechte. Ein Umdenken beim Menschenhandel in Richtung Migrationsperspektive – sei es juristisch und politisch (Migrationsgesetze und -politik) oder aber soziologisch (bezogen auf das allgemeine Problem der irregulären Migration) – bildet daher eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einem angemessenen Verständnis und einer kohärenten öffentlichen Politik des Phänomens. Es geht idealerweise darum, pragmatische Lösungen zu entwickeln, die gleichzeitig die Bedürfnisse des Grenzschutzes, der Strafverfolgung und schliesslich die Einhaltung der Menschenrechte von Migranten und Migrantinnen – insbesondere der Verletzlichen – berücksichtigt.

Résumé

Introduction, recherche et méthodologie

La problématique de la traite d'êtres humains a pris une ampleur considérable au cours des dernières années, tant dans la sphère médiatique que dans l'agenda politique de la plupart des gouvernements et de nombreuses organisations internationales, gouvernementales ou non. En Suisse comme ailleurs, les connaissances sur ce thème complexe sont encore lacunaires, et une estimation réellement pertinente de l'ampleur du phénomène dans notre pays fait à l'heure actuelle défaut².

La législation suisse a récemment été modifiée conformément aux engagements internationaux pris récemment (signature du Protocole de Palerme concernant la lutte contre la traite des personnes). L'article pénal, prévu en remplacement de l'actuel, élargit la définition de la traite en y incluant, aux côtés des victimes d'exploitation sexuelle, celles dont la force de travail est exploitée, ainsi que les victimes de trafic d'organes. En outre, un service fédéral a été mis en place en 2003, avec pour mission de coordonner les mesures de lutte contre ce phénomène.

La présente recherche a pour objectif d'établir un état des lieux des différentes facettes de cette problématique en Suisse, avec en point de mire la protection sociale des victimes de ce délit et les politiques publiques en la matière. Un objectif supplémentaire de l'étude est d'analyser la faisabilité et les modalités d'une évaluation quantitative du phénomène.

La méthodologie a consisté, en plus d'une analyse de la littérature suisse et (partiellement) internationale, en trente entretiens avec des experts d'horizons divers (services et associations de conseil et d'encadrement des victimes, autorités policières et judiciaires, etc.), huit entretiens avec des femmes ayant elles-mêmes été victimes de traite (exploitation sexuelle ou de la force de travail) et trois études de cas (villes de Berne et de Lausanne ; FIZ Makasi, association située à Zurich, active dans le soutien des victimes de traite d'êtres humains).

Questions de définition

La définition du phénomène et sa délimitation par rapport à d'autres domaines contigus sont les premiers obstacles à sa compréhension. Définir la traite est d'abord une question de perspective et, selon qu'on y porte un regard juridi-

² La seule estimation émane de l'Office fédéral de la police et date de 2001. Elle suggère un nombre de 1'500 à 3'000 personnes victimes de traite par année, mais est jugée peu fiable et trop élevée par de nombreux experts.

que, opérationnel (de terrain) ou sociologique, ses dimensions ne sont pas tout à fait identiques. Sous l'angle juridique, cette notion part avant tout d'une définition en fonction du délit et de son auteur, tandis que la définition opérationnelle des acteurs de terrain, actifs dans l'encadrement des victimes, la conceptualise du point de vue de ces dernières. Enfin, une approche de la traite en termes de processus semble, d'un point de vue sociologique, la plus pertinente. Les dimensions suivantes constituent les pierres angulaires d'une définition de la traite :

- L'obtention illégitime du consentement d'une personne, au moyen de la coercition, de la duperie et/ou de l'exploitation de sa vulnérabilité ;
- L'organisation du déplacement de cette personne (migration régulière ou non) ;
- L'exploitation de cette personne par la restriction de son autonomie et sa mise sous dépendance et par l'instrumentalisation de facteurs structurels comme sa précarité légale, sociale et économique dans le pays de destination.

En Suisse, les cas de traite d'êtres humains jugés sur la base de l'article pénal concerné sont rares et ont, à l'heure actuelle, essentiellement trait au milieu de la prostitution, selon la définition juridique en vigueur à ce jour. Il est cependant clair que les victimes de ce délit ne se limitent ni à ces quelques cas qui ont abouti à une condamnation, ni à l'industrie du sexe. Différents cas de traite ont été recensés dans le secteur domestique, en particulier parmi le personnel des représentants diplomatiques ou des fonctionnaires internationaux. D'autres secteurs comme l'hôtellerie, la restauration ou le bâtiment sont autant de domaines économiques souvent précaires, peu contrôlés et par conséquent « à risques ». Si des adolescentes figurent parfois parmi les victimes de traite, les jeunes enfants semblent moins en faire partie en Suisse. Enfin, aucun cas de trafic d'organe n'a été recensé jusqu'ici dans notre pays.

Le défi de l'évaluation quantitative : un suivi ciblé comme première étape

Pour différentes raisons, dont le fait qu'une part importante des situations de traite ne soit jamais découverte, l'évaluation chiffrée de leur ampleur demeure un défi majeur. La stratégie aujourd'hui la plus judicieuse pour mener à bien cette tâche en Suisse consiste en la mise en place d'un suivi systématique (monitorage) coordonné au niveau fédéral, fondé sur une analyse approfondie de statistiques et de sources variées. Ces statistiques relèvent du domaine policier/judiciaire (condamnations, mais également enquêtes), des autorisations de séjour (provisoires ou non) octroyées aux victimes de traite et des prestations (matérielles et sous forme de conseils) fournies par les acteurs de la prise en charge, en particulier les organismes reconnus au sens de la LAVI. Une analyse minutieuse des dossiers policiers et judiciaires (y compris les plaintes

n'ayant pas abouti) devrait compléter la démarche. Seule une approche pragmatique, comme celle que nous proposons, peut actuellement répondre à la nécessité d'une évaluation, en fournissant la première étape d'une systématisation du recueil et de l'analyse des données disponibles.

La protection sociale des victimes

La lutte contre la traite d'êtres humains passe par deux éléments principaux, qui constituent les deux faces d'une unique médaille : la poursuite des auteurs du délit et la protection des personnes qui en sont les victimes. Une analyse approfondie est consacrée à la deuxième de ces « faces », avec pour but d'en décrire les enjeux et les acteurs centraux, ainsi que les limites et les défis futurs auxquels elle sera confrontée.

De manière générale, le degré de sensibilisation envers les phénomènes de traite des personnes s'est sensiblement amélioré au cours des dernières années en Suisse. Les politiques publiques, dont la définition et la mise en œuvre sont du ressort des cantons, varient cependant fortement selon le lieu, comme l'attestent les études de cas effectuées dans le cadre de cette recherche, démontrant la nécessité de poursuivre le travail de formation et d'information des acteurs concernés.

Des dispositifs concertés de protection des victimes commencent donc à voir le jour dans certains cantons, qui visent une collaboration étroite entre les différents intervenants et principalement entre autorités policières et judiciaires d'un côté, et acteurs de la protection sociale des victimes, de l'autre. L'expérience internationale montre l'importance de cette collaboration, entre autres parce que le fait de garantir aux victimes de traite d'êtres humains un encadrement adapté et l'octroi d'une autorisation de séjour (même à court terme) favorise leur stabilisation et donc leur prédisposition à coopérer avec la police.

Vers un dispositif institutionnel idéal

Les conclusions de l'étude ont permis de développer un paysage institutionnel idéal en matière de protection sociale des victimes de traite. Ce paysage, établi comme modèle conceptuel et idéal (toutefois pragmatique), a pour objectif d'ouvrir des pistes de réflexions quant à la mise en œuvre d'une politique publique compréhensive et cohérente.

La politique publique helvétique en matière de protection des victimes passe avant tout par l'institutionnalisation de *réseaux de coopération cantonaux*. Les chaînes d'intervention, idéalement formalisées par une procédure écrite, comprennent au minimum les acteurs suivants : services LAVI concernés, associations et ONG travaillant dans un milieu « à risque » (prostitution, migrants irréguliers, etc.), autorités sociales cantonales et communales, polices municipales et cantonales, police des étrangers et autorités judiciaires.

Dans la mise en œuvre des mesures de protection, les cantons s'appuient sur les recommandations et réglementations fédérales en la matière. *La Confédération* a en outre une responsabilité d'information, de coordination des acteurs et de suivi des politiques mises en place. Idéalement, la coordination des mesures de protection sociale des victimes devrait être confiée à un organe national indépendant des autorités policières et judiciaires.

Des *centres de compétences régionaux* devraient compléter ce dispositif institutionnel modèle, en mettant, d'une part, leurs connaissances à la disposition des acteurs tant fédéraux que cantonaux et en assumant, d'autre part, la coordination de l'encadrement des victimes dans la plupart des cas (« case management »), en collaboration étroite avec les partenaires cantonaux.

Les centres de compétences font ainsi partie intégrante des chaînes d'intervention cantonales et évitent par conséquent la nécessité de développer un degré de spécialisation élevé dans chaque canton. Les acteurs opérationnels cantonaux, soutenus par les centres de compétences, doivent être à même de remplir les tâches suivantes :

- Détection des victimes potentielles et, si nécessaire, transmission à d'autres acteurs de prise en charge ;
- Reconnaissance du statut de victime (supposée) et d'un droit à la protection, même à court terme (par le biais de l'octroi d'un délai de réflexion, de l'ouverture d'une procédure LAVI ou de l'ouverture d'une enquête pénale) ;
- Octroi d'une autorisation de séjour provisoire ;
- Soutien et encadrement social, juridique et psychologique ;
- Financement du séjour en Suisse ;
- Organisation et financement du retour dans le pays d'origine ;
- Intégration dans le pays d'accueil suite à l'octroi d'un permis de séjour humanitaire.

Une problématique migratoire et de droits humains ?

Ces dispositifs de protection, s'ils sont de plus en plus nombreux et efficaces, n'en conservent pas moins une limite majeure : ils ne sont destinés qu'à une minorité de victimes, celles qui ont été identifiées comme telles et surtout qui ont accepté de collaborer avec les autorités policières dans le cadre d'une procédure pénale. Là se trouve en effet la condition indispensable pour bénéficier des droits légaux et sociaux qu'offrent ces modèles de coopération. Dans de nombreux cas, les victimes de traite d'êtres humains restent encore, aux yeux des autorités, des auteurs de délit et n'accèdent donc à aucune protection légale (autorisation de séjour) ou sociale. Afin d'éviter que les droits de la victime ne soient simplement subordonnés aux exigences de la procédure policière et ju-

diciaire, l'adoption de la perspective des droits humains s'avère utile. Il s'agit de reconnaître qu'en plus de la lutte contre des délits potentiellement liés à une forme de criminalité organisée, il est question de défendre des personnes dont les droits humains ont été gravement violés et qui ont droit – indépendamment d'une collaboration immédiate avec les autorités – à des mesures de protection.

La condition migrante (et – généralement – d'irrégularité) est presque toujours un ingrédient fondamental qui fragilise la position de la victime non seulement face à l'auteur du délit, mais aussi dans le contexte de la défense de ses droits. Un recadrage de la traite dans une perspective migratoire, tant sur les plans juridique et politique (législations et politiques migratoires) que sociologique (problématique plus générale des migrations irrégulières), est ainsi une étape utile à la compréhension et à la mise en place de politiques publiques cohérentes en la matière. Il s'agit idéalement de trouver des solutions pragmatiques qui prendraient en compte à la fois les exigences de la protection des frontières nationales, celles de la répression du crime et, enfin, le respect des droits humains des migrants, particulièrement ceux des migrants les plus vulnérables.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der Studie

Der Menschenhandel, speziell der Frauenhandel, hat in den letzten Jahren in der öffentlichen und politischen Debatte beachtliche Aufmerksamkeit erlangt. Dieses stark mediatisierte Thema ist Gegenstand zahlreicher Filme und Reportagen, Artikel und Sendungen. In der westlichen Welt wird der Frauenhandel zudem seit Kurzem auch in Zusammenhang mit grossen Sportereignissen (wie der Fussball-Weltmeisterschaft) thematisiert. Die Problematik wird meistens sehr emotional diskutiert, da dieses besonders schwerwiegende Delikt die Freiheit der Menschen beschneidet. Es betrifft zudem den Körper und die Sexualität. Dies weckt die verschiedensten Ängste, was an die Kampagnen gegen den Mädchenhandel („traite des blanches“) am Ende des 19. Jahrhunderts erinnert (Corbin 1978; Doezema 1999).

Menschenhandel existiert auf der ganzen Welt und in den verschiedensten Formen, vom Verkauf von Frauen und Kindern für die Prostitution über den Einsatz von Kindersoldatinnen und –soldaten bis hin zum Handel mit Organen, die Gefangenen oder zum Tode Verurteilten zur Begleichung ihrer Schuld entnommen werden. Menschenhandel kann man als Organisation der Migration einer Person an einen Ort bezeichnen, der nicht ihr üblicher Wohnsitz ist, als die Erzwingung eines Einverständnisses unter Anwendung von Gewalt, Täuschung oder anderen illegalen Mitteln zwecks Ausbeutung und/oder Arbeit unter sklavereiähnlichen Bedingungen. Menschenhandel kann also weder auf die – bezahlte – Hilfe beim illegalen Grenzübertritt (Menschenschmuggel oder „*smuggling*“) reduziert werden, noch auf die Ausbeutung eines Menschen an einem bestimmten Ort.

Zahlreiche Nichtregierungs-Organisationen haben daraus ein zentrales Thema für ihre Aktivitäten gemacht, internationale und intergouvernementale Organisationen haben es auf ihre Prioritätenliste genommen, nicht ohne dabei vom „Marketing-Effekt“ eines solchen Themas zu profitieren, ob absichtlich oder nicht.

Immer mehr Regierungen gehen heute gegen das Delikt Menschenhandel vor und haben es in ihre politische Agenda aufgenommen. Dies geschieht häufig im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Palermo-Protokolls, der ersten internationalen Rechtsvorkehrung, das direkt auf die Bekämpfung des Menschenhandels zielt. Ausserdem erweitert dieses Protokoll die Definition von Menschenhandel insofern, als es nicht mehr nur die sexuell ausgebeuteten Frauen umfasst, sondern alle Menschen (Männer, Frauen oder Kinder), die Opfer von Organhandel wurden oder deren Arbeitskraft ausgebeutet wurde.

Trotz eines steigenden Bewusstseins über die Existenz dieses Phänomens bleiben seine Umrisse wenig bekannt, sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht. Eines der Hauptprobleme liegt darin, dass die Definition von Menschenhandel weit von einem breiten Konsens entfernt ist. Dies aufgrund unterschiedlicher Interessen und Agenden der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Auch die Schätzungen der weltweiten Zahl der Opfer variiert stark: während das amerikanische Department of State alleine die Opfer von internationalem Menschenhandel auf 600'000 bis 800'000 schätzt (Department of State of the United States 2006), spricht die internationale Arbeitsorganisation von weit über 2,3 Millionen Menschen (ILO 2005). Eine genaue und wissenschaftlich fundierte Erhebung stellt daher eine echte Herausforderung dar, sowohl in den einzelnen Ländern als auch international.

Verschiedene Indizien sprechen für eine Zunahme des Menschenhandels: so die Zunahme und die Globalisierung der Migrationsbewegungen. Diese gründen einerseits auf Unterschieden zwischen den Lebensbedingungen in den Ländern des Südens (oder des Ostens) und jenen des Nordens und andererseits auf der Entwicklung (und Demokratisierung) neuer Transport- und Kommunikationstechnologien. Die Migration nimmt aufgrund einer restriktiveren Einwanderungspolitik der Länder des Nordens immer öfter auch irreguläre Formen an. Als Konsequenz der starken Anziehungskraft, welche die reichen Länder auf potenziell Migrierende ausüben, werden immer höhere Schranken aufgestellt, um diesen Zugang zu verhindern. Eine unerwünschte Folge dieser Situation ist die Notwendigkeit der Migrierenden, auf Vermittlungspersonen zurückzugreifen; eine andere ist der Markt, der sich dadurch für die Menschenschmuggler eröffnet bzw. erweitert (Harding 2000). Hinzu kommt eine deutliche Feminisierung der – vor allem irregulären – Migration.

Verarmung, Feminisierung und eine restriktive Politik führen zur Vulnerabilisierung von Migrantinnen und Migranten und öffnen indirekt Tür und Tor für die Ausbeutung und Abhängigkeit (Verschuldung, Druck aller Art). Diese Situation der Vulnerabilität geht über die Reise selbst hinaus, da sich diese Migrantinnen und Migranten bestenfalls mit einer ungewissen und befristeten Aufenthaltsgenehmigung begnügen müssen (z.B. als Asylsuchende oder Touristinnen und Touristen). Schlechtestenfalls müssen sie in der Illegalität leben, ohne Aufenthaltserlaubnis und Arbeit. Die Phänomene des Menschenhandels sind auch Teil der Diskussion rund um die Rechte, welche die Länder des Nordens den Migrantinnen und Migranten gewähren, insbesondere jenen mit irregulärem Status.

Die Schweiz ist bezüglich Menschenhandel Teil der internationalen Bestrebungen. Sie passt momentan ihre Gesetze an, um den Anforderungen ihrer internationalen Engagements (Unterzeichnung des Palermo-Protokolls) zu genügen. Zudem überprüft sie die Möglichkeiten der Bekämpfung des Menschenhandels sowie Massnahmen zum Schutz der Opfer. Eine der grössten Heraus-

forderungen besteht darin, verschiedene sich oft widersprechende Anliegen unter einen Hut zu bringen: Schutz der Landesgrenzen und der Souveränität, Verfolgung von Täterinnen und Tätern und schliesslich das Interesse, Opfern solcher Taten einen angemessenen Schutz zu gewähren.

Es gibt nur wenige Untersuchungen zum Thema Menschenhandel in der Schweiz und noch weniger über den spezifischen Bereich des Opferschutzes. Deshalb existiert nur wenig wissenschaftlich fundiertes Wissen für eine politische Diskussion. Die vorliegende Studie möchte diese Lücke – zumindest teilweise – durch eine kurze allgemeine Standortbestimmung zur Problematik Menschenhandel in der Schweiz schliessen, indem sie den Fokus auf die Politik beim Schutz der Opfer von Menschenhandel richtet. Diese Studie wurde von drei Schweizer Institutionen, die an der Bekämpfung des Menschenhandels und im Speziellen am Opferschutz interessiert sind, in Auftrag gegeben.. Es sind dies die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) des Bundesamtes für Polizei sowie die Fachstelle gegen Gewalt (FGG) des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann.

1.2 Forschungsfragen und Aufbau des Berichts

Ziel dieser Studie ist es, einen allgemeinen Überblick über Menschenhandel in der Schweiz in Bezug auf seine verschiedenen Erscheinungsformen, Bereiche, Umfang und Massnahmen zur Bekämpfung zu gewinnen. Das Hauptinteresse aber gilt dem Opferschutz, speziell in der sozialen, psychologischen, rechtlichen und juristischen Betreuung sowie den zugrunde liegenden Modalitäten und Bedingungen. Es geht insbesondere auch um eine Erfassung der Bedürfnisse der Opfer und bestehender Hilfsangebote. Hingegen ist die Strafverfolgung, die zusammen mit dem strafrechtlichen Opferschutz das zweite wichtige Standbein bei der Bekämpfung bildet und eng damit verbunden ist, kein Studiengegenstand, was jedoch nichts über dessen Bedeutung aussagt. Ein weiteres Ziel der Studie ist eine Analyse der Machbarkeit und der Modalitäten einer quantitativen Erhebung zum Menschenhandel in der Schweiz.

Die Studie gliedert sich in fünf verschiedene Module, deren Details und Methodologie sich im Anhang (Anhang 1) beschrieben werden. Die Ergebnisse werden nach dieser Einleitung, die das erste Kapitel bildet, in vier Hauptkapiteln präsentiert. Die Auftraggebenden haben ausdrücklich einen empirischen und praxisorientierten Ansatz gewünscht, an dem sich die Ausgestaltung dieses Politikfeldes orientieren könnte; theoretische Denkanstösse müssen auf der Basis der vorliegenden Resultate anderweitig vertieft werden.

Das zweite Kapitel liefert einen Literaturüberblick zum Thema Menschenhandel. Dieser Überblick ist in Bezug auf die Schweiz umfassend und enthält zudem die wichtigsten Dokumente der internationalen Literatur.

Das dritte, explorative Kapitel versucht, eine Standortbestimmung der gegenwärtigen Situation in der Schweiz vorzunehmen. Es werden die verschiedenen Formen des Phänomens des Menschenhandels, sein Ausmass und seine Entwicklung während der letzten Jahre beleuchtet. Der internationale und nationale rechtliche Rahmen ist darin ebenso beschrieben wie die (wenigen) verfügbaren Statistiken. Das Kapitel endet mit einer Überlegung zur Definition dieser komplexen Thematik.

Im Kapitel 4 geht es um die Frage, inwiefern eine quantitative Erfassung anhand der verschiedenen Phänomene, die mit Menschenhandel in der Schweiz verbunden sind, möglich ist. Mit Hilfe bestehender Statistiken und internationaler Literatur schlagen wir eine Strategie und Methodologie vor, die mittelfristig eine wissenschaftlich fundierte Schätzung des Umfangs von Menschenhandel in der Schweiz ermöglichen soll.

Das Kapitel 5 widmet sich einer vertieften Analyse zum gegenwärtigen Stand des Schutzes der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz. Welche Formen nimmt dieser Schutz an, welches sind die Akteurinnen und Akteure, welches die Modelle der Zusammenarbeit? Die Analyse betrifft insbesondere die grössten Herausforderungen, die sich aus dem Aufbau umfassender und abgestimmter Kooperationsmodelle zum Schutz der Opfer ergeben. Diese reichen von der Erkennung der Opfer über deren rechtliche Stabilisierung bis hin zu deren sozialen Betreuung. Während den Befragungen und aufgrund von drei Fallstudien zeigte sich schnell, dass sich inhaltlich eher eine Analyse von Interventions-Netzwerken aufdrängt als eine Bestandesaufnahme des Betreuungsangebots.

Das letzte Kapitel schliesslich hat zum Ziel, die Forschungsergebnisse zusammenzufassen und sie in Form einer Beurteilung der Lage in der Schweiz vorzustellen. Es geht nicht darum, Empfehlungen abzugeben, sondern die Stärken und Schwächen des gegenwärtigen Opferschutzes sowie die grössten Herausforderungen, denen die Akteurinnen und Akteure im Kampf gegen den Menschenhandel gegenüberstehen, ans Licht zu bringen. Konzeptionelle Überlegungen zum Aufbau eines idealtypischen Modells der institutionellen Zusammenarbeit betreffend sozialen Schutz von Opfern von Menschenhandel runden die Schlussfolgerungen ab. Diese sollen in keiner Weise eine „Bedienungsanleitung“ für den sozialen Schutz der Opfer sein, sondern vielmehr ermöglichen, dass sich künftige Massnahmen an den gesammelten Erfahrungen dieser Studie orientieren können.

Hinweis zum Leseverständnis

Der Aufbau dieses Berichts ermöglicht es den Leserinnen oder Lesern, ihn nach individuellen Interessen zu lesen, ohne jedes Kapitel vollständig durchlesen zu müssen.

Die Literaturübersicht (Kapitel 2) versteht sich als separates Modul und soll als Vertiefung verstanden werden. Ebenso folgt Kapitel 4, das sich einer quantitativen Beurteilung widmet, einer anderen Logik als der restliche Text und kann deshalb separat gelesen werden.

Und schliesslich ermöglichen die im Unterkapitel 5.3 enthaltenen Fallstudien eine vertiefte Analyse von drei spezifischen Kontexten. Obwohl die Fallstudien nicht unbedingt (alle) gelesen werden müssen, dienen sie dem besseren Verständnis unserer Argumentation. Die wichtigsten Ergebnisse der Fallstudien sind im zweiten Teil des Kapitels 5 enthalten, das eine zusammenfassende Analyse der Herausforderungen enthält, mit denen der Opferschutz konfrontiert ist.

Terminologie

Das Thema des Berichts ist **Menschenhandel**, gelegentlich auch **Personenhandel** genannt und manchmal, kurz, als **Handel** bezeichnet. Wie in Kapitel 3.5 zur Problematik der Definition beschrieben wird, müssen bei diesem komplexen Phänomen verschiedene Definitions-Ebenen unterschieden werden. Wir verwenden diese Begriffe meistens in einem soziologischen Zusammenhang, ausser es handle sich ausdrücklich um eine streng juristische Definition.

In diesem Bericht geht es weitgehend um **Opfer von Menschenhandel**. Der Begriff des Opfers muss in seiner juristischen Bedeutung verstanden werden und nicht als Qualifikation der Person an sich. Wir möchten in der Tat einen "Viktimisierung"-Diskurs vermeiden, der dazu neigt, Menschen jede Handlungs-, Urteils- und Strategiefähigkeit abzusprechen. Die deutsche Sprache bietet uns aber leider keine bessere Alternative. Auf Englisch beispielsweise löst der Ausdruck "*trafficked person*" das Problem der "Viktimisierung" teilweise, findet aber in Deutsch kein passendes Gegenstück.

2 Literaturübersicht

Die Literaturübersicht umfasst vor allem Dokumente und Studien, die in der Schweiz veröffentlicht wurden. Selbst wenn uns einzelne Dokumente entgangen sein sollten, haben wir doch grösstmögliche Vollständigkeit angestrebt, indem wir bei unserer Forschung auch nicht offiziell veröffentlichte Dokumente (wie zum Beispiel Hochschularbeiten) miteinbezogen haben. Ebenso haben wir uns einen selektiven Überblick über die durchgeführten Arbeiten ausserhalb der Schweiz verschafft. Wir haben insbesondere Veröffentlichungen internationaler Organisationen oder NGO miteinbezogen. Schliesslich erwiesen sich einige theoretische Artikel als nützlich und wurden deshalb ebenfalls erwähnt. Es wurden nur die jüngsten, maximal zehn Jahre alten Veröffentlichungen miteinbezogen.

Die verschiedenen Dokument-Typen, die wir analysiert haben, können in drei Hauptkategorien unterteilt werden: offizielle behördliche und politische Dokumente, empirische und/oder wissenschaftliche (manchmal theoretische) Studien und schliesslich Literatur, die man als interessengebunden bezeichnen könnte und die aus Kreisen stammt, welche sich für den Schutz bestimmter Gruppen von Menschen in Situationen der Hilflosigkeit einsetzen (NGO, Gewerkschaften etc.). Eine klare Kategorisierung ist dabei nicht immer möglich und gewisse Veröffentlichungen umfassen gleich mehrere Kategorien; dies ist insbesondere bei empirischen Studien der Fall, die in interessengebundenen Kreisen durchgeführt wurden. Die empirische und/oder wissenschaftliche Literatur bildet indes die Mehrheit der analysierten Dokumente, vor allem im schweizerischen Kontext.

Die Frage der Definition des Menschenhandels ist äusserst problematisch. Beispielsweise können irreguläre Migration, illegaler Grenzübertritt, irregulärer Aufenthalt oder illegale Arbeit wesentliche Bestandteile des Menschenhandels sein (und sind es auch oft). Sie müssen aber aus analytischer Sicht voneinander unterschieden werden. Ebenso muss die Prostitution (in ihren verschiedenen Formen) nicht unbedingt mit dem Frauenhandel in Verbindung stehen. Eines der frappantesten Beispiele der Themenvermischung ist das Buch einer französischen Journalistin mit dem nüchternen Titel "*Le trafic d'être humains*" ("*Der Menschenhandel*") (Dusch 2002), welches lediglich einen beschränkten und wenig überzeugenden Überblick über die Formen des Menschenhandels in allen Teilen der Welt verschafft. Die Eingrenzung und Definition des Menschenhandels sind Themen des Kapitels 1. Für die Literaturübersicht wurde die Definition jedoch möglichst weit gefasst. Es werden einerseits Forschungsarbeiten und Publikationen erwähnt, die einen direkten Bezug zum Phänomen Menschenhandel haben (oder im weiteren Sinn einer Form davon). Anderer-

seits werden Studien präsentiert, die eine Erscheinung untersuchen, welche gewisse Aspekte des Menschenhandels beinhaltet.

Trotz beträchtlichen Hindernissen bei der Erforschung dieses Themas (keine statistischen Zahlen, Zugangsprobleme sowohl zu den Opfern als auch zur Täterschaft, Definitions-Probleme etc.) hat der Menschenhandel in den letzten zehn Jahren bei politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, in der Forschung, bei NGO sowie internationalen Organisationen eine erhöhte Aufmerksamkeit erfahren.

Die Studien haben etwas gemeinsam: sie beginnen alle mit dem Eingeständnis, dass kaum verlässliche Zahlen zum Menschenhandel existieren. Eine Referenz-Publikation auf diesem Gebiet stellt ebenfalls eine Knappheit an Forschungen fest, und dass das wenige Material im Allgemeinen auf eine "Unter-Thematik" oder ein Land beschränkt ist (Salt und al. 2000: 16). Was die Statistiken betrifft, so bemängeln alle Autorinnen und Autoren die lückenhaften Daten, das Fehlen von Systematik und die fehlende Vergleichbarkeit. Auch qualitative Daten sind selten und setzen sich hauptsächlich aus verschiedenen Expertinnen- und Experten-Gesprächen zusammen (sowie in manchen Fällen aus polizeilichen oder gerichtlichen Akten) und aus Gesprächen mit Menschen, die als Opfer von Menschenhandel gelten.

Möglicherweise wegen seiner vagen Definition und wegen des oben erwähnten Fehlens von verlässlichen Zahlen brachte die Forschung bisher erst wenige empirische, theoretische oder gar kritische Analysen zum Thema Menschenhandel³ hervor.

Einen Meilenstein legte eine Spezialausgabe der Zeitschrift *International Migration* aus dem Jahr 2000 zum Thema Migrantinnen- und Migrantenhandel, insbesondere durch den Artikel von John Salt (2000). Obwohl er eine umstrittene⁴ Terminologie verwendet, bietet er eine Übersicht über die Problematik und nimmt eine Standortbestimmung der Ansichten und Analysen bis zu diesem Zeitpunkt vor.

Im Jahr 2005 hat die gleiche Zeitschrift, herausgegeben von der internationalen Organisation für Migration, eine neue Spezialnummer zum Thema Menschenhandel veröffentlicht, worin die Entwicklung der Forschung auf diesem Gebiet klar ersichtlich ist. Die methodologischen Herausforderungen, mit denen sich

³ Das Thema Frauenhandel macht seit Kurzem eine Ausnahme, wie im folgenden Unterkapitel nachzulesen ist.

⁴ Während man sich inzwischen darauf geeinigt hat, «Menschenhandel» (*trafficking*) von «Menschenschmuggel» (*smuggling*) deutlich zu unterscheiden, benutzt dieser Autor den Begriff «trafficking» in einem generischen Sinn, um gleichzeitig das eine als auch das andere Phänomen zu bezeichnen (genaue Definitionen siehe Kapitel 1).

die Forschung dieser derart komplexen Thematik konfrontiert sieht, sind Gegenstand mehrerer Artikel (Brennan 2005; Tyldum und Brunovskis 2005). Zwei Artikel thematisieren den Menschenhandel in Zusammenhang mit der Ausbeutung von Arbeitskraft (Andrees und van den Linden 2005) Ein Beitrag zieht Bilanz über den Stand der Forschung in Europa (Kelly 2005).

Eine weitere kürzlich erschienene Publikation (Sector Project against Trafficking in Women (GTZ 2005) beinhaltet eine Reihe theoretischer Artikel (und auch praktischer, vorwiegend über die Bekämpfung des Handels), die es ermöglichen, die Debatte in den aktuellen Kontext zu setzen.

2.1 Menschenhandel: Kontext und Themengebiete

Gemäss OSZE gehört die Schweiz zu den Haupttransit- und Zielländern des Menschenhandels innerhalb der OSZE (Zitat EDA 2002). Dies steht ebenfalls im Bericht des State Departments der Vereinigten Staaten, welches die Schweiz im Jahr 2005 zur Kategorie der Länder zählte, die mehr zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer unternehmen könnten. Dies insbesondere in der Strafverfolgung, beim Schutz der Opfer gegen eine Ausweisung und bei staatlichen Massnahmen zur Verminderung der Nachfrage (Department of State of the United States 2005). Ein Jahr später anerkennt der neue Bericht zwar die Bemühungen der Schweiz, sieht aber immer noch gewisse Lücken (Department of State of the United States 2006). Die erste "Meta-Studie", welche die Formen des weltweiten Menschenhandels vergleicht, listet die Schweiz bei den Ländern auf, die selten als Transitland, häufig aber als Zielland erwähnt sind. (UNODC 2006).⁵

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarats hat anlässlich seines Besuches in der Schweiz die bisherigen Bemühungen begrüsst. Er empfiehlt aber dennoch, den Opfern von Menschenhandel einen besseren Schutz anzubieten, insbesondere in Bezug auf die Gewährung von Aufenthaltsbewilligungen (Europarat 2005).

Menschenhandel tritt in extrem unterschiedlichen Formen und in verschiedenen Zusammenhängen auf (z.B. in verschiedenen Wirtschaftssektoren). Zudem umfasst er unterschiedliche Profile von Menschen (Geschlecht, Alter, Herkunft etc.).

Eine Typologisierung dieser verschiedenen Erscheinungsformen erweist sich als schwierig. Wir haben in dieser Literaturübersicht die Verwendung jener Kategorien gewählt, die auch im Palermo-Protokoll benutzt werden (der Handel zwecks sexueller Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft und der

⁵ Die Methodologie dieser Studie ist jedoch umstritten (siehe Kapitel 4).

Organhandel) und erweiterten sie um den Kinderhandel, weil diese Art von Handel oft als Spezialfall betrachtet wird, sowohl in seiner Definition (Personen von besonderer Hilflosigkeit) als auch bei den Massnahmen zu dessen Bekämpfung.

Die folgenden Kapitel basieren nun auf diesen vier "Typen" von Menschenhandel, auch wenn sich zahlreiche Publikationen zum Teil thematisch überschneiden. Beispielsweise kann die sexuelle Ausbeutung erwachsene oder minderjährige Frauen betreffen oder sie wird als eine Art von Ausbeutung der Arbeitskraft betrachtet. Das ursprünglich definierte Ziel der Studie ist dementsprechend wichtig (sei es hinsichtlich der Zielgruppe, des Zwecks der Ausbeutung oder eines juristischen Bereichs des Phänomens).

2.2 Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung

Der Frauenhandel zwecks sexueller Ausbeutung ist das beherrschende Thema in der Literatur, sowohl international als auch national.

Internationale Literatur

Dies geht auch aus der Literaturübersicht hervor, welche Kelly für die internationale Organisation für Migration (IOM) erstellt hat. Sie beschränkt sich deshalb auf die Untersuchung des Menschenhandels (Frauen und Kinder) zwecks sexueller Ausbeutung (Kelly 2002). Ein Grossteil der Forschungsarbeiten und Publikationen, vor allem in Bezug auf Osteuropa, die Balkanstaaten und die Staaten der GUS, stammen ebenfalls von der IOM (zum Beispiel Hughes 2002; IOM 2001; Salt und al. 2000; Surtees 2005).

Die **europäischen Institutionen** beschäftigen sich ebenfalls mit dem Phänomen des Frauenhandels und haben dazu eine ganze Reihe Dokumente veröffentlicht, die sich in erster Linie den Massnahmen zur Bekämpfung dieser Erscheinung widmen: beispielsweise in einem Arbeitspapier des Europäischen Parlaments (Galiana 2000), in der europäischen Strategie (European Commission 2001), im Bericht der Expertengruppe im Auftrag der Europäischen Kommission (European Commission 2004) sowie bei einer Untersuchung der Strafverfolgungs-Massnahmen und des Opferschutzes in verschiedenen europäischen Ländern (Niesner 2001).

Bei der akademischen Forschung muss noch eine Studie erwähnt werden, die in Norwegen durchgeführt wurde (Brunovskis und Tyldum 2004). Als eine der ersten in Europa stützt sie sich auf eine Befragung, die unter ehemaligen Opfern von Menschenhandel gemacht wurde, nachdem diese in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt waren. Die Resultate bieten eine relativ differenzierte Sicht auf die Mechanismen des Handels und haben eine bessere Erkennung sowie eine wirksame Opferhilfe zum Ziel.

Im Rahmen der Diskussion zur Soziologie der Prostitution ist eine wissenschaftlich kritische Debatte rund um die Frage der Sexarbeiterinnen entstanden, speziell um die Opfer von Frauenhandel. Ihr Hauptkritikpunkt ist, dass die betroffenen Personen, also Migrantinnen, Frauen, Sexarbeiterinnen, bei den meist paternalistischen und schliesslich "kriminalisierenden" Diskursen nur noch als "Opfer" betrachtet werden. Dieser kriminalisierende Aspekt ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass Opfern von Frauenhandel meistens Selbstverschulden ihrer Situation vorgeworfen wird, da sie die Ausländergesetzgebung verletzt haben.

Der Vergleich von Doezema (1999) zwischen den Kampagnen gegen den Mädchenhandel im 19. Jahrhundert und denen gegen den Frauenhandel in der heutigen Zeit zeigt interessante Parallelen. Die „moralische Panikmache“, auf der die Kampagne aufbaut, wird in einem Artikel von Weitzer (2005) auch unter dem kriminologischen Gesichtspunkt untersucht. Das Interesse, Opfer-Kategorien aus politischen und finanziellen Gründen in den Vordergrund zu rücken – zum Beispiel von den NGO, die sie aktiv schützen – bemerkt auch Agustin in einem kürzlich erschienenen Artikel über das Verschwinden der Kategorie der "Sexarbeit leistenden Migrantinnen" in den Migrations-Studien, dies zu Gunsten feministischer oder kriminologischer Studien (Agustin 2006). Die selbe Autorin erkannte bereits ein Jahr früher in einem Artikel die Notwendigkeit eines pragmatischen Ansatzes in den Debatten zwischen "Anti-Prostitutions"-Aktivistengruppen und Verteidigerinnen und Verteidigern der Rechte der Sexarbeiterinnen. Ein solcher Ansatz sollte die verschiedenen Überlebens-Strategien der Migrantinnen im Sexgewerbe miteinbeziehen (Agustin 2005). Diese Argumente werden hier noch einmal kurz aufgeführt und danach im Kapitel 3.5.3. weiter entwickelt.

Schweizer Literatur

Auch in der Schweiz nimmt die Literatur über den Frauenhandel – zwecks sexueller Ausbeutung – einen bedeutenden Platz ein, weil sich der entsprechende Artikel des Strafgesetzbuches bisher auf diese Ausprägung des Menschenhandels beschränkt hat.

Auf **behördlicher** Ebene behandelten im Verlauf der letzten Jahre verschiedene Berichte diese Frage, angefangen mit dem Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe im Jahr 2000 im Hinblick auf eine allfällige Änderung des Artikels 196 des Strafgesetzbuches über den Menschenhandel (Interdepartementale Arbeitsgruppe Menschenhandel 2001). Ein Jahr später führte das Bundesamt für Polizei (fedpol) eine Untersuchung bei den Kantonspolizeien durch, um einen (nicht öffentlichen) Bericht über die illegale Prostitution und den Menschenhandel zu verfassen. Die allgemein zugängliche Zusammenfassung enthält vor allem Grundinformationen (Fakten oder Schätzungen, Herkunft etc.)

über die legale und illegale Prostitution, sie sagt aber wenig aus über den Menschenhandel (fedpol 2001a).

Die Jahresberichte über die innere Sicherheit der Schweiz (ebenfalls durch fedpol veröffentlicht) enthalten jeweils ein Kapitel über den Menschenhandel. Im letzten Bericht wurden insbesondere die Zunahme der Fälle sowie die Ausweitung dieses Phänomens auf andere Sektoren als das Sexgewerbe festgestellt (Landwirtschaft, Gastronomie, Tourismus, Hausarbeit, Pflegebereich) (fedpol 2004).

Parallel dazu erliess das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten im Jahr 2002 Richtlinien für Massnahmen von internationaler Tragweite zur Bekämpfung von Menschenhandel und zum Schutz der Opfer (EDA 2002). Die Haupt-Tätigkeitsbereiche sind die Verhütung, der Opferschutz, die Unterstützung der Opfer bei der Rückkehr und Wiedereingliederung, die Veränderung der allgemeinen Bedingungen in den Herkunftsländern, die den Menschenhandel begünstigen, sowie die direkte Bekämpfung des Handels.

Das jüngste Referenzdokument wurde im Jahre 2005 von der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) veröffentlicht. Es handelt sich um einen Leitfaden für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Beteiligten der Bekämpfung des Menschenhandels (Opferschutz und Strafverfolgung der Täterschaft) (KSMM 2005).

Bei der **akademischen Forschung** thematisierte das nationale Forschungsprogramm 40 des Nationalfonds die Gewalt im Alltag sowie das organisierte Verbrechen (Zusammenfassung der Ergebnisse der verschiedenen Projekte siehe Pieth et al. 2002). In diesem Rahmen behandelten drei Forschungsarbeiten – als Haupt- oder Nebenthema – den Frauenhandel zwecks sexueller Ausbeutung. Die Studie von Rahel Zschokke (2005) verbindet insbesondere die Entwicklung der "Sex-Migration" aus Osteuropa mit einer wachsenden Nachfrage auf dem Schweizer Markt. Gemäss dieser Studie erscheinen die Netzwerke dieses Handels als eher kleine Strukturen. Dies geht ebenfalls aus der in Genf durchgeführten Studie über das Prostitutionsmilieu hervor (Sardi und Froidevaux 2001), das sich mehr auf die "opportunistischen Formen des Frauenhandels" stützt als auf die organisierte Kriminalität. Und schliesslich berücksichtigt die Forschung über soziale Determinanten des Frauenhandels die Sicht der betroffenen Frauen, um deren Lebens- und Arbeitsbedingungen zu untersuchen (Le Breton Baumgartner und Fiechter 2000).

Weitere Forschungsarbeiten über ähnliche Thematiken – in Diplom-, Lizentiats- oder Masterarbeiten – wurden nie veröffentlicht, sind aber dennoch von Interesse. Die Studie von Tschan (2005) wurde zwar in Schweden durchgeführt, bietet aber einen Vergleich zwischen der Situation in Schweden und jener in der Schweiz. Sie beinhaltet eine Diskursanalyse über nationale und internationale Rechtsvorkehrungen. Die Autorin kommt zum Schluss, dass die

analysierten Gesetzestexte (inklusive internationaler Vorkehrungen, wie z.B. das Protokoll von Palermo), trotz der unterschiedlichen Kontexte einen "Viktimisierungsdiskurs" begünstigen, indem sie Entscheidungen über das eigene Leben sowie die Urteilsfähigkeit der Opfer übersehen. Dazu kommt gemäss Autorin eine den Rechtstexten zugrundeliegende Kriminalisierungstrategie, die den Grenzschutz vor den Opferschutz stellt. Die Forschung von Brombacher (2005) untersucht die Vorstellungen der verschiedenen Beteiligten (Polizeien und NGO von drei Schweizer Städten), auf denen diese ihre Aktionen aufbauen. Die Ergebnisse zeigen, dass die NGO, die aus einer Perspektive der Menschenrechte arbeiten, zum Schutz der Opfer und zur Verfolgung der Täterschaft nur mit der Polizei zusammenarbeiten können, wenn diese kein (ausschliesslich) „kriminalisierendes“ Bild der Opfer hat.

Die beim Opferschutz im Frauenhandel aktiv tätigen **NGO** haben ebenfalls einige Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet durchgeführt oder in Auftrag gegeben, die meist von der Sicht des Opfers ausgehen. Das Informationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ) aus Zürich hat neben mehreren Artikeln in seinem Newsletter FIZ News⁶ ein Informationsheft über Frauenhandel (Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika 2003) publiziert. Dieses enthält verschiedene Artikel zum sozialen und soziologischen, rechtlichen und politischen Kontext, in welchem sich der Frauenhandel abspielt. Die Mitarbeiterinnen des FIZ und des neuen Beratungszentrums für Opfer von Menschenhandel (Makasi) haben ausserdem verschiedene Artikel in der Schweiz veröffentlicht (siehe auch Schertenleib 2005). Die kürzlich im Auftrag des FIZ durchgeführte Forschungsarbeit ist eine relativ weit gefasste Analyse des Phänomens des Frauenhandels in der Schweiz (Le Breton und Fiechter 2005). Sie umfasst Thematiken wie das Umfeld, in welchem der Handel stattfindet (Determinanten im Herkunftsland und Nachfrage im Zielland) sowie die Bedingungen, unter welchen die betroffenen Frauen leben und arbeiten. Das Buch vermeidet die totale "Viktimisierung", indem sie die Strategien der betroffenen Menschen berücksichtigt. Trotzdem bleibt diese Sicht beschränkt, weil die Verbindung zwischen Handel und Migration bisher nur wenig untersucht wurde und die persönliche Wahlfreiheit (wo beginnt die Nötigung oder Ausbeutung) etwas vernachlässigt wird. Dieser Link zur Migration ist auch Thema eines älteren, kurzen Artikels (Prodolliet 1997).

Man könnte die Literatur über den Frauenhandel zwecks sexueller Ausbeutung auf die Literatur über die Prostitution und anderen Formen von "Sexarbeit" ausweiten, die oft mindestens ein Kapitel über Frauenhandel enthält. Wir haben jedoch keinen Überblick zur Soziologie der Prostitution erstellt, verweisen

⁶ Siehe auch die Ausgaben Dezember 1999, März 2003 und Februar 2005.

aber auf die Arbeit von Meystre-Agustoni (2004). Diese zeigt auch auf, welche Ignoranz heutzutage betreffend das Ausmass des Menschenhandels in der Prostitution herrscht. Eine kürzlich erschienene Studie schätzt den Anteil der Opfer von Frauenhandel bei Cabaret-Tänzerinnen als minim (Dahinden und Stants 2006).

2.3 Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft

Dieses Thema ist bezüglich Definition und Inhalt noch problematischer als das vorhergehende. Die Ausbeutung von Arbeitskraft ist zwar schon lange bekannt und wird erforscht, wird aber in Europa erst seit dem Protokoll von Palermo (2000) mit Menschenhandel in Verbindung gebracht. Die Literatur befasst sich mit verschiedenen Arten und unterschiedlichen Definitionen wie Zwangsarbeit, Ausbeutung von Arbeiterinnen und Arbeitern, moderne Sklaverei oder auch Schwarzarbeit. Es ist wichtig zu wissen, dass diese Begriffe zwar nicht dasselbe bedeuten, aber alle in irgend einer Weise mit dem Menschenhandel zu tun haben. In gewissen Fällen beinhalten diese Begriffe auch die Ausbeutung von Menschen im Sexgewerbe.

Internationale Literatur

Internationale Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) spielen auch hier eine wichtige Rolle. Der Bericht "A global alliance against forced labour" muss als erster erwähnt werden (ILO 2005). Sehr umfassend zeigt er auf, dass in den Industrieländern mehr als 75% der Zwangsarbeitenden Opfer von Menschenhandel sind. Die Zwangsarbeit umfasst die sexuelle Ausbeutung ebenso wie die Ausbeutung in andern prekären Wirtschafts-Sektoren (Landwirtschaft, Bau, Hausarbeit, Pflegedienst, Fabrikarbeit, Gastgewerbe usw.).

Die Integration dieser (neuen) Thematik in die allgemeinere Literatur über den Menschenhandel wird in einem Artikel sichtbar, der die methodologischen Aspekte der Forschung des Menschenhandels zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft diskutiert (Andrees und van den Linden 2005, publiziert in der Spezialausgabe der Zeitschrift *International Migration*).

Und schliesslich haben Anderson und O'Connell Davidson eine Vergleichsanalyse zum Phänomen Menschenhandel im Sexgewerbe und in der Industrie durchgeführt. Darin versuchen sie zu verstehen, in welchem Mass der Menschenhandel durch eine entsprechende Nachfrage in den Zielländern erzeugt wird. Der erste Teil (2004) wird von einer Definition und wichtigen Spannungsfeldern ausgehend konzeptionell aufgerollt, um vor einer zu simplen Interpretation des Menschenhandels als Folge einer entsprechenden Nachfrage zu warnen. Der zweite, empirische Teil (2003) basiert auf Feldforschungen in

Thailand, Indien, Japan, Italien, Schweden und Dänemark. Die zwei Publikationen enden mit Überlegungen zu politisch notwendigen Schritten, die sich aus den Studienresultaten ableiten lassen.

Schweizer Literatur

Hier können zwei wichtige empirische Untersuchungen in Zusammenhang mit einer bestimmten Form der Ausbeutung der Arbeitskraft erwähnt werden. Dazu kommen Studien, die speziell auf Minderjährigenarbeit ausgerichtet sind (siehe nachstehendes Kapitel).

Die erste Untersuchung fasst die Definition des Menschenhandels sehr weit. Der Begriff Menschenhandel wird im Titel der Studie nebst jenem der Zwangsarbeit verwendet (Sauvin 2004). Konkret handelt die Studie von "Formen erzwungener Arbeit (...), verwandt mit der Zwangsarbeit und mit Bezug zum Menschenhandel" (15). Diese Formen erzwungener Arbeit reichen von sexueller Ausbeutung über gemeinnützige Arbeit durch Asylsuchende bis hin zu Hausangestellten von internationalen Beamten und Diplomatinen. Der Autor folgert, dass es zwar keine organisierte Form in grossem Stil gibt, aber dass die Schweizer Migrations-Politik solche Praktiken in bedeutendem Mass begünstigt.

Die zweite Forschungsarbeit konzentriert sich auf die "illegalisierten" Hausangestellten in der Region Zürich (Bartal und Hafner 2000). Obwohl der Ausdruck Menschenhandel im Bericht nie speziell erwähnt wird, werden hier gewisse verwandte Praktiken beschrieben. Der Bericht und eine überarbeitete, gekürzte und in verschiedene Sprachen übersetzte Version enthalten insbesondere Beispiele für nicht oder nur teilweise bezahlte Saläre, extrem schwierige Arbeitsbedingungen, Beschlagnehmung von Ausweispapieren, Gewalt, Erpressung und Drohungen (u.a. zur Anzeige bei den Behörden) oder Zwangsheirat zur Legalisierung des Aufenthalts (Schertenleib und Hug 2001).

2.4 Kinderhandel

Auch hier kann dieses sehr umfangreiche Thema nach mehr oder weniger globalen Standpunkten oder besonderen Thematiken erörtert werden (sexuell ausgebeutete Minderjährige, Kinderarbeit, unbegleitete Minderjährige im Asylbereich usw.).

Internationale Literatur

Die Literatur über Kinderarbeit ist verhältnismässig umfangreich und betrifft hauptsächlich die Verhältnisse in Entwicklungsländern (für eine breite Bibliografie siehe Dottridge 2004; für eine Perspektive bezüglich Menschenrechte siehe zum Beispiel Scarpa 2005). Auch hier ist es vor allem das Werk von internationalen Organisationen und NGO (speziell UNICEF und Terre des Hommes).

Allgemein gehalten, aber differenziert in der Analyse, ist eine kürzlich erschienene Publikation von Terre des Hommes, die es verdient genannt zu werden (Dottridge 2004; siehe auch Dottridge 2005). Darin erwähnt sind die verschiedenen Formen von Kinderhandel ebenso wie die zu ergreifenden Gegenmassnahmen. Ein spezielles Augenmerk liegt aber auch auf dem Zusammenhang zwischen Kinderhandel und Migration von Minderjährigen sowie einer Warnung vor Massnahmen, die letzteren schaden können. Eine Untersuchung der Internationalen Arbeitsorganisation über Hausarbeit von Kindern enthält ebenfalls ein Kapitel, das dem Kinderhandel gewidmet ist. Es beschreibt Situationen, in denen ein Kind zu einer Arbeit in einer anderen Stadt oder gar in einem anderen Land gezwungen wird (ILO 2004).

Eine Studie der Internationalen Organisation für Migration IOM über unbegleitete Minderjährige bezieht sich direkt auf den Kinderhandel in Europa (IOM 2002a). Diese Studie beschreibt insbesondere die Zunahme der in die Europäische Union eingereisten unbegleiteten Minderjährigen, das Untertauchen kurz nach der Registrierung in einem Empfangszentrum und den Verdacht auf sexuelle Ausbeutung, aber auch Diebstahl oder Bettelei. Gemäss diesem Bericht befinden sich die Drahtzieher vor allem in Netzwerken organisierter Kriminalität.

Nur wenig wissenschaftliche Literatur handelt vom Thema Kinderhandel im Sexgewerbe. O'Connell Davidson widmet ein Kapitel in ihrem 2005 erschienenen Werk diesem Thema und warnt vor dem Bagatellisieren struktureller Aspekte, die zu einer Präsenz von Kindern und Jugendlichen im Sexgewerbe führen können.

In einem Text über den Zusammenhang zwischen Kinderhandel und Adoption macht Cantwell darauf aufmerksam, dass unbedingt zwischen den verschiedenen Erscheinungen zu unterscheiden ist, speziell zwischen dem Kinderhandel zu Adoptionszwecken und dem Handel mittels Adoption zwecks Ausbeutung (Cantwell 2005).

Schweizer Literatur

Das Thema der unbegleiteten Minderjährigen (unter anderem die Verbindung zu den Netzwerken des Kinderhandels) wurde auch in der Schweiz empirisch untersucht. Terre des Hommes kommt in einer Studie über Europa und die Schweiz (Moser 2002) zu den gleichen Schlüssen wie die IOM (siehe oben), ist aber der Auffassung, dass sich die Schweiz zu jenem Zeitpunkt nur wenig für das Ausmass dieses Problems interessierte. Gemäss diesem Bericht sind Fälle von Kinderhandel in diesem Zusammenhang zwar selten (gemäss gewissen Expertinnen und Experten sogar inexistent). Dennoch beschreibt er Situationen von Ausbeutung von Minderjährigen, die als Hausangestellte beschäftigt sind und von jungen Afrikanern (meist Männern), die dank Kokainhändlern in die Schweiz kamen. Die unbegleiteten Minderjährigen sind auch Ge-

genstand einer anderen Untersuchung (Wata 2003), die ebenfalls von jungen Afrikanern handelt, die in ihren Ländern von Drogenhändlern rekrutiert wurden. Gemäss diesem Bericht gibt es einige seltene Fälle von Prostitution von minderjährigen Asylsuchenden.

Gemäss Untersuchung von Efonayi-Mäder et al. (2005) hingegen werden die mit Kokain handelnden Asylsuchenden meist nach ihrer Einreise in die Schweiz rekrutiert, nicht schon vor ihrer Abreise aus Westafrika.

Zwei aufeinander folgende empirische Studien haben die gewerbsmässige sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz untersucht. Die erste basiert auf Gesprächen mit betroffenen Personen (Studer und Peter 1999), die zweite – im Rahmen einer Lizenziatsarbeit durchgeführt und von der UNICEF unterstützt – auf einer Befragung von Polizistinnen und Polizisten (Kämpfer 2004). Der Kinderhandel macht nur einen kleinen Teil des Inhalts dieser zwei Studien aus (dieser Begriff wird in der zweiten Studie übrigens nie ausdrücklich verwendet), jedoch sind gewisse untersuchte Praktiken damit verwandt. Studer und Peter berichten beispielsweise von organisierten Ehen, bei denen ausländische Frauen mit minderjährigen Kindern ins Land geholt werden, um danach beide – die Frau wie die Tochter – zur Prostitution zu zwingen. Die Zunahme bei der Einreise minderjähriger Thailänderinnen als Tänzerinnen mit gefälschtem Reisepass ist eine weitere von den Autoren festgestellte Tendenz.

Das Thema der minderjährigen Hausangestellten ist Gegenstand einer neueren Studie im Auftrag von Terre des Hommes (Jurt 2004). Sie kommt zu den gleichen Resultaten wie die Forschung über die Hausangestellten ohne legalen Aufenthaltsstatus (siehe oben Bartal und Hafner 2000). Die Bandbreite reicht von korrekten Arbeitsverhältnissen bis zu klaren Fällen von Ausbeutung. Es wird zwar kein Fall von Kinderhandel explizit erwähnt, aber mögliche Indizien dafür (Arbeitsbedingungen und massive Unterbezahlung, Beschränkung der Mobilität und Hinderung der persönlichen Entwicklung, Gewalt etc.).

Und schliesslich wurde kürzlich durch die UNICEF eine Forschungsarbeit zum Thema Kinderhandel allgemein in der Schweiz veröffentlicht werden (Holzwarth und King 2007). Wir hatten jedoch keinen Zugang zu diesem Bericht.

2.5 Organhandel

Während die Medien in regelmässigen Abständen von schmutzigen Geschäften im Organhandel berichten, sind die wissenschaftlich fundierten Veröffentlichungen selten, speziell im europäischen Kontext. Der Bericht der *Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) zeigt ein interessantes Gesamtbild des weltweiten Handels mit Nieren und bezeichnet es als "small but

significant problem“ (Pearson 2004: 6). Dieser Bericht wie auch ein anderer Artikel der gleichen Autorin (Pearson 2005b) warnen vor einer Gleichmacherei unterschiedlicher Situationen beim Organhandel (bei denen der Zwang nicht unbedingt ein wesentlicher Bestandteil ist).

Auf politischer Ebene dient der Bericht im Auftrag des Europarates durch Frau Vermot-Mangold, Berichterstatterin der Kommission für soziale Fragen, Gesundheit und Familie, der Parlamentsversammlung als Referenztext (Vermot-Mangold 2003). Er beleuchtet insbesondere den immer grösseren Unterschied zwischen Angebot und Nachfrage in den europäischen Ländern. Dies kann für andere Länder bedeuten, dass ein lukrativer Markt geöffnet wird.

In der Schweiz wurde unseres Wissens keine Studie zum Organhandel durchgeführt.

2.6 Verwandte Themen

In Europa, und insbesondere in Frankreich, wird die “moderne Sklaverei“ thematisiert. Eine europäische Studie über die moderne Sklaverei (zu denen der Menschenhandel gehört, gemäss Definition des Autors) sowie zu den politischen Antworten der Regierungen wurde in sechs Ländern durchgeführt. Die Studie wurde vom Comité contre l'esclavage moderne (Komitee gegen die moderne Sklaverei) (CCEM) im Rahmen der Initiative DAPHNE der europäischen Kommission geleitet und koordiniert. Die Resultate zeigen insbesondere, dass Belgien, Italien und Österreich in Bezug auf Massnahmen bei der Strafverfolgung von Täterinnen und Tätern und beim Opferschutz führend sind (Stand Anfang 2000). Frankreich, Grossbritannien und Spanien hingegen haben noch Aufholbedarf (CCEM 2000 ; Vaz Cabral 2001).

Eine letzte – schweizerische – Untersuchung schliesslich, verdient es erwähnt zu werden. Sie wurde kürzlich vom Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien zum Schmuggel von Migrantinnen und Migranten durchgeführt (D'Amato und al. 2005). Obwohl spezifisch auf den Menschen-smuggel (*smuggling*) und nicht auf den Menschenhandel ausgerichtet, beleuchtet der Bericht gewisse Situationen, in welchen sich diese zwei Phänomene berühren: zum Beispiel das tägliche Eintreffen von Bussen im Kanton Sankt Gallen, besetzt mit Frauen aus Osteuropa, die von ihrer „Arbeitgeberin“ oder von ihrem “Arbeitgeber“ abgeholt werden, um sie an ihren neuen Arbeitsplatz zu bringen. Dort werden sie potenziell ausgebeutet.

2.7 Juristische Studien

Nur wenige juristische Analysen wurden bis heute zum Menschenhandel durchgeführt. In der **Schweiz** beobachtete eine Studie zur Anwendung der Artikel 195 (Anstiftung zur Prostitution) und 196 (Menschenhandel) des Schwei-

zerischen Strafgesetzbuches schon 1996, dass die Opfer dieser Straftaten in der Justiz keine Priorität genossen und nur beschränkte Rechte hatten (Bertschi 1996). In einer jüngeren Analyse urteilt van den Spyk (2005), dass die Gesetzesgrundlagen umfassend zu sein scheinen, die Anwendung hingegen nicht befriedigt. Dies insbesondere, weil die verschiedenen Gesetze nicht genügend aufeinander abgestimmt und die Opfer von Menschenhandel nicht ausreichend geschützt sind.

Ausserhalb der Schweiz – jedoch mit interessanten Parallelen – analysiert eine deutsche Studie das Problem des Frauenhandels aus der rechtlichen Perspektive der Immigrationspolitik (Mentz 2001). Sie zeigt, dass die Massnahmen in diesem spezifischen Rechtsbereich (Migration) die Situation der Opfer von Menschenhandel verbessern, indem man ihnen ein Recht auf einen angepassten Schutz einräumt. Ein anderes Werk, das sich dem deutschen Kontext widmet, analysiert detailliert die Determinanten der Strafverfolgung auf der Basis einer breiten Umfrage bei Justiz und Polizei sowie einer Aktenstudie (Herz 2005). Die Autorin besteht unter anderem auf der Wichtigkeit einer Spezialisierung bei der Übernahme der Fälle von Menschenhandel und einer Zusammenarbeit zwischen Behörden und NGO. Sie ist der Ansicht, dass die kürzlich in Deutschland ergriffenen Massnahmen (gesetzgebende Revisionen, Untersuchungstechniken, zur Verfügung gestellte Mittel usw.) es von jetzt an erlauben, die besonderen Herausforderungen dieses Straftat besser anzugehen. Das Werk enthält ebenfalls wertvolle Hinweise zu den Massnahmen gegen dieses Phänomen in Deutschland.

2.8 Schutz der Opfer von Menschenhandel

Die Frage des Schutzes der Opfer von Menschenhandel ist Gegenstand internationaler Veröffentlichungen, von denen einige vergleichbare Ansätze oder Perspektiven aufgrund von besonders interessanten *best practices* aufzeigen.

In der Schweiz hingegen ist dieses Thema fast inexistent, obwohl ihm ein (kurzes) Kapitel im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel gewidmet ist (Interdepartementale Arbeitsgruppe Menschenhandel 2001). Gewisse Dokumente des KSMM oder des FIZ (bereits erwähnt) thematisieren diese Frage ebenfalls kurz, wenn auch eher informativ als analytisch.

Internationale Literatur

In der **Verwaltung** wurden mehrere Berichte veröffentlicht, welche die Situation des Opferschutzes bei Menschenhandel in Europa analysieren. In ihrem Bericht von 2004 im Auftrag der Europäischen Kommission benennt die Expertengruppe die Mittel zur Verbesserung der europäischen Politik in Bezug auf Menschenhandel. Der Schutz und die Menschenrechte sollten gemäss Ex-

pertengruppe in dieser Politik eine zentrale Stellung einnehmen. Die Opfer sollten das Recht auf eine Bedenkfrist von drei Monaten sowie auf eine Aufenthaltbewilligung erhalten, unabhängig davon, ob sie mit den Behörden zusammenarbeiten oder nicht. Eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer muss freiwillig sein; sie sollte angemessen und begleitet erfolgen (European Commission 2004).

Andere Dokumente siedeln dieses Thema in einem europäischen Kontext an, konzentrieren sich danach aber auf den Schutz der Opfer des Menschenhandels in bestimmten europäischen Ländern. Im bereits erwähnten Werk von Niesner (2001) wird nicht nur der Opferschutz in sechs europäischen Ländern bewertet, sondern auch die Verbindung mit einer erfolgreichen Strafverfolgung. Gemäss Autorin wird dem Opferschutz im Vergleich zum Schutz der Staatsgrenzen oft nur wenig Bedeutung beigemessen. Als Folge davon werden die Frauen in der Regel sofort zurückgeschickt. Der Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 2001 beschreibt die Modelle Hollands, Italiens und Belgiens zur Bekämpfung des Menschenhandels und insbesondere den Opferschutz und die Opferhilfe. Allen drei Ländern gemeinsam sind Schutzprogramme für Opfer, die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, sowie die Teilnahme an einem spezialisierten Hilfsprogramm (Commission of the European Communities 2001).

Der bereits erwähnte Bericht über die modernen Formen der Sklaverei beschreibt die gesetzlichen Schutzmassnahmen in verschiedenen europäischen Ländern und die Rolle der Nichtregierungsorganisationen. Eine der Empfehlungen lautet auch hier, den Opferschutz zu einer politischen Priorität zu machen. Ausserdem werden ein Aufenthalts-, Arbeitsbewilligungen und die Einführung spezialisierter Strukturen gefordert für die Opfer (Vaz Cabral 2001).

Das kürzlich durch die deutsche Regierungsstelle GTZ (Sector Project against Trafficking in Women (GTZ) 2005) veröffentlichte Buch enthält mehrere Artikel über diese spezifische Thematik. Orfano (2005) zeigt, dass das italienische Modell besonders auf die Sozialhilfe und die Integration des Opfers in der Gesellschaft ausgerichtet ist. Diese Stabilisierung führt zu einer Erhöhung der Anzahl jener Opfer, die mit den Behörden zusammenarbeiten, und folglich zu mehr Verhaftungen und Verurteilungen. In Belgien erhalten nur diejenigen Opfer von Menschenhandel Hilfe, die mit der Polizei zusammenarbeiten. Sie können auch eine Aufenthaltserlaubnis erhalten; diese hängt allerdings von der Bedeutung ihrer Zeugenaussage ab (Moens 2005). Schliesslich beschreibt Sorrentino (2005) den *National Referral Mechanism*, ein Mechanismus, der an eine kooperative Struktur appelliert, welche die verschiedenen Partner-Netzwerke sowie deren Aufgaben festlegt.

In Bezug auf die Lage in Holland wurden vier Berichte des *Dutch National Rapporteur on trafficking in human beings* veröffentlicht. Insbesondere der

dritte Bericht widmet den Opfern ein wichtiges Kapitel (Kornivus und al. 2005). Er beschreibt, wie die Opferhilfe in Holland organisiert ist, die miteinbezogenen Organisationen und deren Mechanismen der Zusammenarbeit sowie die Hauptprobleme im Bereich des Schutzes von Opfern.

Das Thema Schutz der Opfer von Menschenhandels ist auch bestimmten **internationalen Organisationen** und insbesondere der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ein Anliegen. Das vierteljährliche Bulletin "Traite des migrants" ("Migrantenhandel") enthält beispielsweise einen Artikel, der die provisorische Aufenthaltsberechtigung als Mittel des Opferschutzes (OIM 2002b) untersucht. Ein Bericht untersucht den Opferschutz in zehn Ländern der Europäischen Union inklusive Beitrittskandidaten- und Drittländern. Er behandelt, ähnlich wie andere Studien, die Sozialhilfe, die Verstärkung der gesetzlichen Bestimmungen und die Integration oder Wiedereingliederung der Opfer als die wichtigsten Bereiche für einen angemessenen Opferschutz (Apap 2002). Ein weiterer Bericht der IOM beschreibt die Massnahmen zur Verhütung und zum Opferschutz in 17 verschiedenen Ländern (IOM 2002). Ein letzter Bericht der IOM betrifft die Mittel und *best practices* für die Identifikation und den Schutz der Opfer von Menschenhandel. Die Schlussfolgerungen umfassen eine ganze Reihe von Empfehlungen in verschiedenen Bereichen (IOM 2005a).

In der durch verschiedene **NGO** veröffentlichten Literatur wird das italienische Modell des Umgangs mit Opfern von Menschenhandel in mehreren Werken diskutiert. Prasad (2005) beginnt mit den Kritiken und Kommentaren verschiedener Autoren zu diesem Modell, bevor sie ihre eigene Kritik formuliert. Als problematischsten Punkt sieht sie die Rolle der Beratungszentren, weil von deren Informationen die Verlängerung von Bewilligungen für die Opfer abhängt. Das italienische Modell des gesetzlichen Schutzes wird ausserdem in einem von einer italienischen NGO herausgegebenen Buch beschrieben (Associazione On the Road 2002).

Zwei Dokumente der deutschen NGO Solwodi verdienen ebenfalls Erwähnung. Eines zeigt den Zusammenhang zwischen Opferschutz und Strafverfolgung der Täterschaft: professionelle Hilfe stabilisiert Opfer mit dem Resultat, dass ihre Zeugenaussagen qualitativ besser sind (Koelges und al. 2002). Das andere ist ein Fachführer und beschreibt in Form einer detaillierten Anleitung, welche Prozesse mit einem Opfer von Menschenhandel in den verschiedenen Phasen durchgeführt werden müssen (Solwodi 2003).

Im **akademischen** Bereich widmet die *Forced Migration Review* ihre Ausgabe vom Mai 2006 dem Thema Menschenhandel. Ein Artikel über das Schweizer Modell betont einerseits den Zusammenhang zwischen der Verfolgung der Täterschaft und dem Schutz der Opfer. Andererseits wird mit Nachdruck auf die Wichtigkeit einer guten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteilig-

ten Akteuren hingewiesen (Rauber 2006). Die Bedeutung der Legalisierung des Aufenthalts der Opfer wird von Konrad (2006) diskutiert. Die norwegischen und holländischen Modelle werden in zwei weiteren Artikeln beschrieben. Während das erste Modell wegen seines problematischen Bewilligungssystems heftig kritisiert wird (Bailliet 2006), gilt die Kritik beim zweiten dem Akzent, den es auf die Ausweisung von Personen mit irregulärem Aufenthalt legt (Willemsen 2006). Schliesslich beschreiben drei Artikel das englische Modell und seine Mängel in Bezug auf den Opferschutz. Namentlich sind dies die inexistenten Bedenkfrist (Beddoe 2006), der Vorrang der Verfolgung der Schuldigen gegenüber dem Opferschutz (Young und Quick 2006) und die beschränkten Möglichkeiten zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung (Burgoyne und Darwin 2006).

Der italienische Ansatz, in zahlreichen Publikationen sowie von einigen befragten Fachpersonen als Beispiel erwähnt, unterscheidet sich in mancherlei Hinsicht von der in anderen europäischen Ländern beobachteten Politik. Es handelt sich vor allem um ein Vorgehen, das von der Praxis her kommt (*“bottom up“*) und das auf einer Tradition der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten der Öffentlichen Hand und NGO beruht (*“welfare mix“*). Dieser Ansatz hat vorrangige politische Schützenhilfe erhalten durch die Zuweisung von Ressourcen. Zudem hat er den Opferschutz direkt ins Zentrum der Massnahmen gerückt, die sich auf das Einwanderungsgesetz stützen (Legge Turco-Napolitano von 1998). Dieses gewährt Aufenthaltsbewilligungen, gekoppelt mit aktiven Integrations-Massnahmen, nicht nur für die Opfer, die offiziell aussagen (*“judicial path“*), sondern auch für jene, die sich zumindest in einer ersten Phase dazu entschliessen, ihren Fall nicht offiziell bestätigen zu lassen (*“social path“*). Ein Gesetz zur Strafverfolgung des Menschenhandels folgte erst im Jahr 2003. Die Missbräuche zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung sind gemäss Orfano (2005) sehr selten. Auch wenn sich die Schweiz in ihrer Politik kaum je von ihrem südlichen Nachbar inspirieren lässt, so verdient das italienische Modell doch eine eingehendere Analyse, um seine Stärken und Schwächen aufzuzeigen und die Elemente zu prüfen, die auf die Schweiz übertragbar sind.

2.9 Schlussfolgerung

Die in diesem Dokument aufgelistete Literatur umfasst sehr unterschiedliche Publikationen, sowohl hinsichtlich der thematischen Ausrichtung als auch des Typs der Veröffentlichung (wissenschaftliche Forschung, politische Dokumente und Verwaltungsdokumente, Aktions- oder Sensibilisierungsprogramme etc.).

Das Thema Frauenhandel im Sexgewerbe wurde schon länger beschrieben als andere Facetten des Menschenhandels, es fand mehr Aufmerksamkeit bei

Massnahmen und Forschung. Es verdankt seine *“Vorreiterrolle“* auch der Tatsache, dass es bereits Gegenstand theoretischer Debatten und insbesondere kritischer Analysen in akademischen Kreisen war, was bei den anderen thematisierten Problematiken im Rahmen des Menschenhandels erst wenig der Fall ist.

Das Thema Frauenhandel im Sexgewerbe, welches mit der Entwicklung der Diskurse der Prostitutionssoziologie verknüpft ist, stellt in der aktuellen Literatur aber eine Ausnahme dar. Generell scheint es, dass die Fachliteratur, welche die verschiedenen Formen des Menschenhandels thematisiert, theoretisch und konzeptionell sehr lückenhaft ist. Der Menschenhandel ähnelt dabei vielmehr einem *“Interventionsobjekt“* als einem Forschungsobjekt. Die zur Sensibilisierung und zur politischen Entscheidungsfindung bestimmten Publikationen sind zahlreicher als die wissenschaftlichen Studien, die auf verlässlichen Daten und einer soliden theoretischen Basis beruhen.

Das zentrale Problem der Definition *“des Menschenhandels“* wurde schon einleitend angesprochen. Die Literatur-Analyse macht deutlich, dass verschiedenste Situationen oder Umstände zu Menschenhandel führen können (zum Beispiel Ausbeutung, Drohungen, Ausnützung einer Notsituation bei illegalem Aufenthalt und Arbeit). Im ersten Teil unserer Recherche haben wir uns entschieden, die Literaturübersicht nicht auf eine zu enge Definition des Menschenhandels zu beschränken und alle Veröffentlichungen, mit oder ohne direkten Bezug, in die Übersicht miteinzubeziehen.

Der Menschenhandel erscheint deshalb in der Literatur bei der Behandlung von ganz unterschiedlichen Themenschwerpunkten. Zu unserer Grundtypologie der aufgelisteten Publikationen sind weitere verwandte Themen hinzugekommen: irreguläre Migration, illegaler Aufenthalt (*“Sans-Papiers“*), Asyl, Prostitution und das Sexgewerbe im Allgemeinen, Förderung der Prostitution, inakzeptable Arbeitsbedingungen (Ausbeutung), Schwarzarbeit, Handel mit Migrantinnen und Migranten, *“Katalog-Ehen“* usw.

Diese Themen dürfen nicht mit jenen des Menschenhandels verwechselt werden; sie müssen vielmehr als Phänomene verstanden werden, die zu einem (mehr oder weniger wichtigen) Teil mit Menschenhandel in Beziehung stehen.

Die jeweilige Perspektive einer Untersuchung spielt ebenfalls eine Rolle hinsichtlich der Analyse. Während gewisse erwähnte Publikationen als Studienobjekt in erster Linie die Funktionen des Menschenhandels (oder Frauenhandel oder Kinderhandel) untersuchen, wählen andere besondere Zielgruppen aus (zum Beispiel Cabaret-Tänzerinnen, prostituierte Migrantinnen oder Hausangestellte ohne Ausweis-papiere). Im ersten Studientyp wird die Frage nach dem Ausmass des Menschenhandels nicht wirklich gestellt, weil die Verbreitung des Phänomens vorausgesetzt wird und nur die Ausprägungen analysiert werden. Die Studien des zweiten Typs fokussieren sich auf eine Zielgruppe, bei

der der Menschenhandel potenziell vorkommt. Auch sie enthalten aber im Allgemeinen keine Aussagen über das tatsächliche Ausmass des Menschenhandels in diesem spezifischen Kontext. Entweder ist der Umfang gar kein Thema oder Menschenhandel wird als Randerscheinung eingestuft.

Abschliessend lässt sich feststellen, dass Menschenhandel zwar viel Medieninteresse weckt, die Forschung, die bis heute in der Schweiz zu diesem Thema durchgeführt wurde, aber sehr lückenhaft bleibt. Es gibt zwar einige qualitative Studien über den Menschenhandel oder über verwandte Themen, die wertvolle Informationen liefern (wenn auch zu unvollständig, um sich ein allgemeines Bild davon zu machen). Hingegen existiert keine empirische abgestützte Studie, die das quantitative Ausmass dieses Phänomens in unserem Land einigermaßen abschätzen könnte.

3 Stand der Problematik in der Schweiz und Definition

3.1 Rechtlicher Rahmen⁷

3.1.1 Internationaler rechtlicher Rahmen

Seit Anfang des 19. Jahrhunderts sind (von der UNO und vor allem von der Internationalen Arbeitsorganisation) verschiedene internationale Übereinkommen und Protokolle angefertigt worden, die insbesondere den Frauen- und Kinderhandel, die Sklaverei und Zwangs-Prostitution abschaffen sollten⁸.

Das aktuelle Referenz-Dokument zum Menschenhandel ist **das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen das transnationale organisierte Verbrechen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere mit Frauen und Kindern** (15. November 2000). Die Definition in Artikel 3 dieses Protokolls findet gegenwärtig breiten Konsens unter den beteiligten Akteuren, auch wenn die Interpretation sehr unterschiedlich ist.

- a) Der Ausdruck "Menschenhandel" bezeichnet die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.
- b) Die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a genannte beabsichtigte Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde.
- c) Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung gilt auch dann als Menschenhandel, wenn keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

⁷ Es sind in der Schweiz verschiedene Gesetzesänderungen im Gange oder vorgesehen: dieses Kapitel basiert auf dem Stand vom 31. August 2006. Für eine aktuellere Information sei auf den Nachtrag zur rechtlichen Situation in Anhang 4 verwiesen.

⁸ Für eine vollständige Liste dieser Übereinkommen, siehe auch die Website des Europarats: http://www.coe.int/t/t/droits%5Fde%5F1%27homme/handel/3%5Fdocuments/1%5FInstruments%5Fjuridiques%5Finternationaux/3_Handels_ONU.asp#TopOfPage.

d) Der Ausdruck "Kind" bezeichnet Personen unter achtzehn Jahren.

Die Definition im Palermo-Protokoll ist genug weit gefasst, um alle Akteure darin zu vereinen, unter anderem auch weil sie einige wichtige Begriffe wie Nötigung, Ausbeutung oder Einwilligung zulässt. Obwohl nicht bindend, ist ein Hauptverdienst dieses Protokolls die Verpflichtung der meisten Staaten, Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels einzuleiten, nicht nur zur Verfolgung der Täter, sondern auch zur Prävention und zum Opferschutz (Pearson 2005a).

Ein zweiter, kürzlich erschienener internationaler Text, zielt auf den Kinderhandel. Das **Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie (2000)** definiert den Kinderhandel unter anderem als

- i) das Anbieten, Übergeben oder Annehmen eines Kindes, gleich durch welches Mittel, zum Zwecke:
 - a. der sexuellen Ausbeutung des Kindes
 - b. der Übertragung von Organen des Kindes zur Erzielung von Gewinn
 - c. der Heranziehung des Kindes zur Zwangsarbeit
- ii) als Vermittler, das unstatthafte Herbeiführen der Zustimmung zur Adoption eines Kindes unter Verstoß gegen die anwendbaren internationalen Übereinkünfte betreffend die Adoption.

Die Schweiz hat beide Protokolle unterzeichnet, dasjenige von Palermo im Jahr 2002, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im Jahr 2000⁹. Dadurch verpflichtet sie sich, ihre Gesetzgebung mit den internationalen Normen kompatibel zu machen (siehe nächstes Kapitel).

Der Europarat verabschiedete im Jahr 2005 seinen eigenen Text: Das **Übereinkommen des Europarats zum Kampf gegen den Menschenhandel**, gegenwärtig durch etwa dreissig Staaten – ohne die Schweiz – unterzeichnet (eine einzige Ratifikation), legt besonderen Wert auf Opferschutz und -hilfe, indem es konkrete Massnahmen vorschlägt. Dieses Übereinkommen verwendet die gleiche Definition wie im Palermo-Protokoll, aber es legt den ideologischen Akzent stärker auf die Menschenrechte. Jedoch beklagen einige, darunter Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Berichterstatterin des Ad-hoc-Komitees der Europäischen Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels, gewisse Limiten dieses Übereinkommens: die ehrgeizigsten Artikel (z.B. die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für die Dauer des Verfahrens oder eine längerfristige humanitäre Bewilligung) sind nicht bindend oder nur Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung vorbehalten (siehe auch Tschan 2005).

⁹ Die Ratifizierung des Palermo-Protokolls durch die beiden Parlamentskammern erfolgte im März und Juni 2006.

3.1.2 Rechtlicher Rahmen in der Schweiz

Strafgesetzbuch: Menschenhandel

Das aktuelle Schweizer Gesetz kennt Menschenhandel nur in Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung¹⁰. **Der Artikel 196 StGB** sagt folgendes über den 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 auch auf Busse zu erkennen. ja”

Dieser Artikel wird jedoch durch einen neuen ersetzt, der es der Schweiz künftig ermöglicht, die eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Wenn nichts dazwischen kommt, sollte dieser neue Artikel 182 StGB, der den jetzigen Artikel 196 StGB ersetzt, Ende 2006 oder Anfang 2007 in Kraft treten, nach der Annahme durch das Parlament und nach Ablauf der Referendumsfrist. Die wichtigste Änderung betrifft die Ausweitung der Definition der durch den Menschenhandel betroffenen Bereiche sowie den Organhandel und die Ausbeutung der Arbeitskraft, die ebenfalls im neuen Strafgesetzbuch-Artikel enthalten sind. Zudem wird die besondere Stellung von Minderjährigen explizit erwähnt. Während der aktuelle Artikel 196 StGB Verstösse gegen die sexuelle Integrität enthält (Kapitel über die sexuelle Ausbeutung), umfasst der Artikel, der ihn ersetzen wird, Verbrechen oder Freiheitsdelikte.

Der neue Artikel 182 StGB über den Menschenhandel, in der Version der Botschaft des Bundesrats vom 11. März 2005, sieht vor, dass:

- “1. Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.
2. Handelt es sich beim Opfer um eine unmündige Person oder handelt der Täter gewerbsmässig, so ist die Strafe Zuchthaus.
3. In jedem Fall ist auch auf Busse zu erkennen.
4. Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt. Artikel 6bis ist anwendbar.”

¹⁰ Obwohl nicht explizit auf diesen Anwendungsbereich beschränkt, kommt der Kontext durch die Einbettung des Menschenhandels im Kapitel über sexuelle Ausbeutung klar zum Ausdruck.

Verschiedene Urteile von Kantonsgerichten und Bundesgericht bilden den ergänzenden Corpus an Rechtstexten, der hier aber nicht weiter ausgeführt werden kann.

Weitere Gesetze mit Bestimmungen über Opfer von Menschenhandel

Die Schweizerische Gesetzgebung sieht weitere relevante Bestimmungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Rechte der Opfer vor.

Das **Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer** (A-NAG) spielt dabei eine indirekte, aber zentrale Rolle. Denn bevor diese Personen identifiziert und eventuell als "Opfer" von Menschenhandel anerkannt werden, sind sie meist irreguläre Migranten mit illegalem Aufenthaltstitel und/oder illegaler Arbeitssituation. Sie fallen somit unter dieses Gesetz (insbesondere Artikel 123) und riskieren in aller Regel die Rückweisung in ihre Herkunftsländer.

Das neue **Ausländergesetz** (AuG ehemals ANAG) ermöglicht künftig kulantere Einreisebedingungen (Aufenthaltsbewilligungen) für Personen, die als Opfer von Menschenhandel anerkannt wurden sowie Zeugen solcher Delikte (Artikel 30, Absatz 1). Andererseits sieht der Artikel 60 (Absatz 2) vor, dass diese Personen von Hilfsprogrammen für die Rückkehr und Wiedereingliederung profitieren können, die vom Bund übernommen werden¹¹.

Bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen können sich die Kantone gegenwärtig auf das **Rundschreiben des Bundesamts für Migration BFM (ehemals IMES) vom 25.08.2004 zur Aufenthaltsmöglichkeit in der Schweiz für Opfer von Menschenhandel** abstützen. Darin werden unverbindliche Empfehlungen auf drei Ebenen abgegeben: eine Bedenkzeit von 30 Tagen, die potenziellen Opfern für den Entschluss einer Strafanzeige eingeräumt werden kann. Nachdem das Opfer in eine Zusammenarbeit mit den Behörden eingewilligt hat, kann eine befristete Bewilligung für die Dauer der Ermittlungen oder des Strafverfahrens erteilt werden. Diese kann mit einer Arbeitsbewilligung versehen werden. Und schliesslich können Opfer in persönlichen Härtefällen von einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen profitieren (B-Bewilligung). Dieses Rundschreiben wird bis jetzt nur von wenigen Kantonen benutzt (siehe Statistik im Kapitel 3.2; wie unsere Gespräche zeigten, ist es den zahlreichen Akteuren kaum bekannt).

Wie alle Opfer von Straftaten gegen die körperliche, sexuelle oder physische Integrität, haben auch Opfer von Menschenhandel das Recht, das **Gesetz über**

¹¹ Gegenwärtig haben Opfer von Menschenhandel in der Schweiz Zugang zum Rückkehrhilfe-Programm der Internationalen Organisation für Migration. Es handelt sich um ein Pilotprojekt, das durch die IOM Bern finanziert wird.

die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) in Anspruch zu nehmen, welches gegenwärtig ebenfalls in Revision ist. Dieses sieht eine (soziale, psychologische, etc.) Unterstützung, einen Schutz und besondere Rechte im Rahmen der Strafuntersuchung sowie eine finanzielle Unterstützung vor. Während der Revision des OHG wurde vorgeschlagen, spezifische Bestimmungen für Opfer von Menschenhandel einzubeziehen, was jedoch von der Expertenkommission verworfen wurde¹².

Personen in irregulären Aufenthaltssituationen, die den Kriterien des Opfers im Sinne des Gesetzes entsprechen, können im Minimum von Notfallleistungen des OHG profitieren (erste Beratungen und Soforthilfe).

Die Leistungen der Opferberatungsstellen und deren Rolle beim Schutz der Opfer von Menschenhandel werden im Kapitel 5.4.1 erörtert.

Die Fragen rund um die Organtransplantationen sind in der Schweiz kantonale geregelt, während auf Bundesebene kürzlich das **Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen** diskutiert wurde und Mitte 2007 in Kraft trat. Dieses Gesetz sieht die Unentgeltlichkeit der Spende vor (Art. 6) und ein Verbot des Handels von Organen, Geweben oder Zellen menschlichen Ursprungs (Art. 7). Allerdings wird das Gesetz von gewissen Experten als ungenügend beurteilt (siehe Kapitel 3.4.3).

Gesetzlicher Rahmen der Prostitution

In der Schweiz ist die Prostitution nicht verboten. Sie ist nicht Gegenstand eines Bundesgesetzes, jedoch sieht das Strafgesetzbuch vor, dass die Kantone selbstständig eigene Gesetze zur Regelung der Prostitution erlassen können (Art. 199 StGB). Bis heute verfügen nur gewisse Kantone über solche Gesetze.

Die Revision des Strafgesetzbuchs von 1992 hat einige neue Bestimmungen zur Ausübung der Prostitution und zum Schutz der Personen, die diese Tätigkeit ausüben, hinzugefügt, namentlich gegen Missbräuche. Diese Revision hat auch zur Lockerung der Bedingungen geführt, unter denen Drittpersonen, die Profit aus dieser Tätigkeit schlagen, strafrechtlich verfolgt werden müssen.

Artikel 195 StGB bestraft sexuelle Ausbeutung und Förderung der Prostitution:

¹² Siehe die Resultate des Verlaufs der Konsultationen vom 22. August 2003.

“Wer eine unmündige Person der Prostitution zuführt, wer eine Person unter Ausnutzung 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 oder andere Umstände der Prostitution bestimmt, wer eine Person in der Prostitution festhält, wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren oder mit Gefängnis bestraft.“

Die Zuhälterei wird entkriminalisiert, die Förderung der Prostitution hingegen bleibt strafbar: dieser Artikel betrifft die Handlung, eine Person dazu zu bringen, sich zu prostituieren, sie in der Prostitution zu halten sowie deren Handlungsfreiheit einzuschränken (Sardi und Froidevaux 2001: 55-57). Die Prostitution muss somit selbstständig ausgeübt werden können, sodass diese Tätigkeit auf Inhaber(innen) einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Chimienti 2006) beschränkt wird.

Der helvetische Sexmarkt umfasst aber nicht nur die offiziell deklarierte Prostitution. Sie wird auch an anderen Orten, die nicht speziell dafür vorgesehen sind, mehr oder weniger toleriert und betrieben. Öffentliche Etablissements wie Champagner- oder Kontakt-Bars erscheinen beispielsweise im Handelsregister. Die Aktivität der Tänzerinnen ist durch ein spezielles Gesetz geregelt, welches es diesen Personen ermöglicht, eine künstlerische Tätigkeit während der Dauer von acht Monaten pro Jahr auszuüben. Der Artikel 13 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (BVO) sieht folgende Ausnahme zu den Höchstzahlen vor:

“Ausländer, die sich innerhalb eines Kalenderjahres insgesamt längstens acht Monate in der Schweiz aufhalten und tätig sind als Künstler auf den Gebieten der Musik oder Literatur, der darstellenden oder bildenden Kunst (Art. 13, Abs. c, Ziff. 1)“.

Die Bewilligung L erlaubt jedoch nicht die Prostitution, obwohl diese Tätigkeit üblicherweise von deren Inhaberinnen ausgeübt wird (Dahinden und Stants 2006; Tschan 2005).

3.1.3 Kommentar

Der rechtliche Rahmen, der den Menschenhandel national und international reglementiert, umfasst zwei Schwerpunkte: die Verfolgung der Täter und den Schutz der Opfer. Es gibt deshalb einerseits die repressive Bekämpfung einer oft organisierten kriminellen Handlung und andererseits die Respektierung von Menschenrechten. Die Analyse der verschiedenen Texte zeigt, dass eine repressive Orientierung gegenüber dem Opferschutz überwiegt, ebenso wie der Sicherheits- gegenüber dem Menschenrechtsdiskurs, was sich weitgehend durch eine strafrechtliche Einbettung der betreffenden Bestimmungen erklärt.

Während die Verfolgung der Täter ausdrücklich erwähnt wird, erscheint der Opferschutz in den juristischen Texten nur fragmentiert und limitiert. Im Allgemeinen ist die Dimension “Opferschutz“, falls vorhanden, der Bekämpfung der Kriminalität untergeordnet: Opfer von Menschenhandel werden nur dann

als Begünstigte von Schutzmassnahmen anerkannt (speziell bei der Erteilung einer provisorischen Aufenthaltsbewilligung und mittelfristigen Betreuung), wenn sie sich bei der Ermittlung kooperativ zeigen.

Hinzu kommt, dass viele Opfer von Menschenhandel in der Schweiz (wie auch in anderen Ländern) meist selbst Täter sind, da sie gegen das Gesetz über den Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) verstossen. Nach Polizeikontrollen werden sie deshalb in vielen Fällen verhaftet und/oder ausgewiesen, noch bevor überhaupt eine ausreichende Ermittlung durchgeführt werden konnte, die ihre Situation als Opfer und ihren Anspruch auf Opferhilfe bewiesen hätte. Weil Verstösse gegen geltende Migrationsgesetze häufiger vorkommen, überwiegen sie gegenüber anderen Massnahmen, die die spezifische Lage und Bedürfnisse von Opfern von Menschenhandel berücksichtigen. In einer kürzlich erschienenen juristischen Analyse plädiert Van Spyk für globale Überlegungen zu den einzelnen Gesetzestexten, um diesen Interessenskonflikt im Spannungsfeld einer Politik der Grenzkontrolle und der nationalen Interessen sowie einer Politik der Verbrechensbekämpfung und des Opferschutzes (van Spyk 2005) zu überwinden. Die Kriminalisierung der potenziellen Opfer könnte sie daran hindern, Grundrechte zu beanspruchen, die in einem Rechtsstaat allen Menschen in schwierigen Situationen gewährt werden müssten (Benhabib 2006; Kamm und D'Amato 2006).

Die Analyse der Gesetzestexte wie auch der Praxis zeigt (siehe infra), dass die Priorität bei der Bekämpfung von Menschenhandel beim Schutz der Grenzen und der Staatssicherheit und erst in zweiter Linie bei der Hilfe und Garantie von Grundrechten für die Opfer liegt. Dies wird dann zum Problem, wenn sich die Interessen des Staats nicht mehr mit denen der Opfer decken oder sogar gegenläufig sind.

3.2 Statistiken

Zum Thema Menschenhandel gibt es heute in der Schweiz fast keine oder nur mangelhafte Statistiken. Die bisher einzige Schätzung stammt vom Bundesamt für Polizei aus dem Jahr 2002: auf der Basis einer Extrapolation von europäischen Schätzungen veranschlagt es dabei die Zahl der in der Schweiz befindlichen Opfer von Menschenhandel auf 1'500-3'000 (fedpol 2001b). Obwohl diese Schätzung von den Medien regelmässig erwähnt wird, befriedigt sie die Akteure dieser Thematik nicht – sie beurteilen sie als unbegründet und meist zu hoch geschätzt¹³.

¹³ Sie ist im Übrigen bereits nach unten korrigiert worden, da die erste Schätzung von 2001, die nach derselben Extrapolationsmethode durchgeführt wurde, eine Spannweite von 2'200 bis 3'700 Opfer ergab (Interdepartementale Arbeitsgruppe Menschenhandel 2001).

Auf Bundesebene sind vier Arten von Daten von Nutzen (wenn auch nur ungenügend), um das Phänomen zu beziffern: sie betreffen die Strafurteile unter Anwendung der Artikel über den Menschenhandel und Förderung der Prostitution, die Leistungen im Rahmen des OHG an Opfer dieser beiden Straftaten, die von den Kantonen erteilten Aufenthaltsbewilligungen sowie die Statistiken der Opferberatungsstellen.

Die erste Statistik enthält die Zahl der Strafurteile in Anwendung des aktuellen Artikels über den Menschenhandel. Diese Zahl¹⁴, 2005 leicht gestiegen, bleibt trotz allem sehr tief. Sie liefert keinerlei Hinweise über die Opfer (Anzahl oder Merkmale), da sie die Täter betrifft. Unsere Gespräche ergaben, dass die Zahl der Opfer pro Verurteilung von einer bis zu mehreren Dutzend Personen schwanken kann (die höchste bekannte Zahl ist 82 Personen)¹⁵. Die **Tabelle 2** zeigt ausführlicher, dass die meisten Verurteilungen der letzten Jahre im Kanton Tessin ausgesprochen wurden. Eine kürzlich erschienene Studie über das Phänomen des Menschenschmuggels (*“Human Smuggling“*) zeigt ein ähnliches Bild, dank der engen Zusammenarbeit zwischen der Tessiner Polizei und ihren italienischen Kollegen (D'Amato et al. 2005).

Bei den verurteilten Personen handelte es sich häufiger um Frauen als um Männer; darunter Italienerinnen, Schweizerinnen und andere Staatsangehörige.

Die Anzahl der Ermittlungen gegen Menschenhandel oder Förderung der Prostitution ist nicht Gegenstand von Statistiken des Bundes, jedoch sind sie dank der Revision der Kriminalstatistik ab 2010 verfügbar.

Tabelle 1: Strafurteile(2000-2004) gemäss Art. 195 und 196 StGB

	2000	2001	2002	2003	2004
Art. 195 StGB (Förderung der Prostitution)	17	17	11	6	9
Art. 196 StGB (Menschenhandel)	5	2	2	7	2

Quelle: Bundesamt für Statistik

¹⁴ Die offiziellen Daten von 2005 sind noch nicht verfügbar. Diese Erhöhung ist uns vom Verantwortlichen der KSMM mitgeteilt worden und wird im letzten Bericht über die Innere Sicherheit (Fedpol 2005) bestätigt.

¹⁵ Die derzeitige Rechtsdefinition im Artikel 196 StGB nimmt die Anwesenheit von mehr als einem Opfer an, damit eine Handlung als Menschenhandel qualifiziert werden kann, dies ist im neuen Artikel 182 StGB nicht mehr der Fall. Eine Ausnahme bildet das Urteil aus dem Jahre 2005 von einem Tessiner Gericht, welches die Täter wegen Menschenhandels gegen ein einziges Opfer verurteilt.

Tabelle 2: Strafurteile (2000-2005) gemäss Art. 196 StGB: Zusatzangaben

	2000	2001	2002	2003	2004
Strafurteile (Art. 196)	5	2	2	7	2
Kanton					
Aargau	0	0	0	1	0
Bern	0	0	0	1	0
Basel Land	0	0	0	0	1
Graubünden	1	0	0	0	0
Tessin	4	1	1	4	1
Waadt	0	1	1	0	0
Zürich	0	0	0	1	0
Andere Delikte (des gleichen Täters)					
Drogenhandel (Art. 19 BetmG)	0	1	0	1	0
ANAG	5	1	1	6	0
Fälschung von Ausweisen (Art. 252 StGB)	1	0	0	1	0
Begünstigung (Art. 305 StGB)	1	0	0	1	0
Geldwäscherei	1	1	0	0	0
Geschlecht der verurteilten Personen					
Frauen	3	1	2	5	2
Männer	2	1	0	2	0
Alter der verurteilten Personen					
Bis 30 Jahre	3	1	0	2	1
31 bis 40 Jahre	2	1	2	2	0
Über 40 Jahre	0	0	0	3	1
Nationalität der verurteilten Personen					
Schweiz	3	0	1	1	0
Kolumbien	2	0	0	0	0
Italien	0	0	1	4	1
Lettland	0	1	0	0	0
Nigeria	0	1	0	0	0
Andere	0	0	0	2	1

Quelle: Bundesamt für Statistik

Die zweite Statistik-Quelle betrifft die Opfer der Förderung der Prostitution und von Menschenhandel, die im Rahmen des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) Opferhilfe beantragt haben.

Da diese Statistiken für beide Verstösse gelten, ist die Zahl der Opfer von Menschenhandel nicht daraus ersichtlich. Während es 60-80 Beratungen pro Jahr gab, ist die Zahl der Personen, die finanzielle Leistungen bezogen haben, viel kleiner (zwischen 1 und 9 pro Jahr). Die Personen, die OHG-Leistungen in Anspruch genommen haben, sind mehrheitlich Frauen, die Täter hingegen vor allem Männer (im Gegensatz zu den Personen, die wegen Menschenhandels verurteilt wurden).

Bei einem Drittel bis der Hälfte der Fälle sind die Opfer Schweizer oder Schweizerinnen, was überraschen mag, zumal die Mehrheit der Sexarbeiterin-

nen in der Schweiz Ausländerinnen sind. Dieser Unterschied erklärt sich möglicherweise durch einen anderen Zugang zu solchen Diensten, wahrscheinlich aber durch die Tatsache, dass die ausländischen Prostituierten sich oft in irregulären Situationen befinden und sich deshalb weder an die Polizei noch an offizielle Dienste wenden, um den ihnen zustehenden Schutz zu beantragen. Die Mitarbeiter der Opferberatungsstellen sind an das Amtsgeheimnis gebunden, doch ihr Spielraum ist begrenzt, wenn sich ein Opfer irregulär in der Schweiz aufhält und keine Strafanzeige einreicht.

Der Kanton Zürich richtet am meisten OHG-Leistungen an Opfer von Förderung der Prostitution oder Menschenhandel aus, gefolgt von Bern, Tessin und Genf. In diesen Kantonen befinden sich bekanntermassen die grössten Prostitutions-Milieus.

Tabelle 3: Opfer von Straftaten im Sinne des OHG (Art. 195 und 196 StGB)

	2000	2001	2002	2003	2004
Entschädigungen und Ergänzungsleistungen	1	2	2	9	4
Geschlecht der Opfer					
Frauen	1	2	2	9	4
Nationalität der Opfer					
Schweiz	1	1	2	3	1
Europa	0	0	0	1	0
Andere	0	1	0	5	3
Strafverfolgung					
Keine Angaben/unbekannt	0	0	1	1	1
Ja	1	2	1	5	3
Nein	0	0	0	3	0
Opferberatung	62	45	66	64	84
Alter der Opfer					
Keine Angaben	2	1	0	0	2
<10	0	0	0	2	1
10-17	9	3	3	7	13
18-29	37	23	38	39	44
30-64	13	17	24	15	23
>64	1	1	1	1	1
Geschlecht der Opfer					
Keine Angaben	3	1	1	1	0
Männer	1	1	4	4	7
Frauen	58	43	61	59	77
Nationalität der Opfer					
Keine Angaben/unbekannt	8	3	2	2	10
Schweiz	23	21	32	21	28
EU	2	3	6	3	6
Europa andere	11	5	11	9	20
Andere	18	13	15	29	20
Personen, die beraten wurden					
Spezialisten, Vertrauenspersonen, unbekannt	26	21	27	26	32
Opfer oder Vertreter	36	24	39	38	52

	2000	2001	2002	2003	2004
Strafprozess					
Keine Angaben/unbekannt	11	10	10	10	8
Ja	21	14	13	22	43
Nein	30	21	43	32	29
Geschlecht der Täter					
Keine Angaben	8	4	4	2	4
Männer	53	38	60	61	75
Frauen	5	8	4	6	12
Anzahl Täter					
Keine Angaben	11	4	6	7	6
Ein einziger Täter	23	19	34	27	38
Mehrere Täter	28	22	26	30	40
Beziehung Täter-Opfer					
Ja	35	32	46	45	66
davon mit familiären Beziehungen	15	20	27	24	32
Kanton					
Zürich	19	19	26	24	28
Bern	11	10	11	8	6
Luzern	3	2	1	2	3
Schwyz	1	1	0	0	1
Glarus	1	0	0	0	0
Freiburg	4	0	3	0	0
Solothurn	4	3	0	0	3
Basel	1	1	5	6	7
Schaffhausen	0	0	0	2	0
Sankt Gallen	2	2	1	2	3
Graubünden	1	0	2	3	2
Aargau	0	0	0	1	1
Thurgau	2	1	2	5	4
Tessin	2	0	11	5	15
Waadt	0	0	0	3	6
Wallis	0	1	0	0	0
Neuenburg	1	2	2	0	0
Genf	10	3	2	3	5

Quelle: Bundesamt für Statistik¹⁶

Die dritte Quelle betrifft die Opfer von Menschenhandel, die aufgrund von Empfehlungen im Rundschreiben des Bundesamts für Migration aus dem Jahre 2004 von einer Aufenthaltsbewilligung profitiert haben.

¹⁶ Wir haben versucht, zusätzliche Informationen speziell zu einigen Fällen von minderjährigen oder über 64-jährigen Opfern als auch zu den wenigen Männern zu erhalten. Wir mussten aber darauf verzichten, weil dies Nachforschungen in den verschiedenen betroffenen Kantonen notwendig gemacht hätte, da uns das BfS keine genaueren Angaben liefern konnte.

Tabelle 4: Erteilte Aufenthaltsbewilligungen 2005

Kanton	Bedenkzeit (30 Tage)	Kurz- Aufenthaltsbewilligung für die Dauer des Prozes- ses	Humanitäre Aufenthalts- bewilligung (nach Ende des Prozesses)
ZH	6	-	-
GE	-	10 (Maximal-Schätzung)	2
VD	1	-	-
BE	17	8	6
LU	1	-	-
TI	5	-	-
Total	30	18	8

Quelle: Bundesamt für Migration

Diese Statistiken des Bundesamts für Migration, die auf Angaben der kantonalen Fremdenpolizeien basieren, schaffen gewisse Interpretationsprobleme, weil das Rundschreiben relativ neu und bei gewissen Akteuren noch unbekannt ist. Zudem erteilen gewisse Kantonspolizeien solche Duldungen regelmässig auch Opfern von anderen Straftaten, die sich illegal in der Schweiz aufhalten (zum Beispiel illegalen Sexarbeiterinnen, die Opfer von Vergewaltigung wurden). Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass beim Ausfüllen des Fragebogens des BfM¹⁷ Unklarheiten entstanden sind. In gewissen Fällen schliesslich erhalten Opfer von Menschenhandel, die mit den Behörden im Rahmen einer Ermittlung oder eines Rechtsfalls zusammenarbeiten, keine formelle Bewilligung: wir haben mehrere Leute getroffen, deren Aufenthalt von der Polizei auch ohne schriftliche Bestätigung geduldet wurde. Auch bestätigen verschiedene Experten diese Praxis, bei der man bei Personen mit gewerbsmässiger Tätigkeit während einer gewissen Zeit "ein Auge zudrückt". Diese Personen figurieren wahrscheinlich nicht in den offiziellen Statistiken.

Es gibt viele Organisationen, an die sich Opfer von Menschenhandel bei Bedarf wenden können. Die meisten dieser Organisationen bieten ihre Dienste einem relativ breiten Personenkreis an (Opfer anderer Delikte, Migrantinnen, Sexarbeiterinnen, Frauen, etc.) und richten sich nicht spezifisch an Opfer von Menschenhandel. Die Kategorie "Menschenhandel" kommt in den internen Statistiken dieser Institutionen nicht vor, auch wenn diese Praxis zuzunehmen scheint (gleichzeitig mit der Sensibilisierung für das Thema bei gewissen Akteuren). Zwei Organisationen, die ihre Dienstleistungen spezifisch Opfern von Menschenhandel anbieten, machen interessante statistische Angaben über ihre

¹⁷ Diese Hypothese wurde uns mit widersprüchlichen Angaben von verschiedenen kantonalen Vertretern übermittelt, die von uns kontaktiert wurden, um ergänzende Informationen zu den Statistiken zu erhalten.

Klienten: FIZ Makasi und das Rückkehrhilfeprojekt der Internationalen Organisation für Migration (IOM) Bern. Die von diesen Organisationen verwendete Definition von Menschenhandel basiert auf der offiziellen Definition des Palermo-Protokolls, sie wird in der Praxis jedoch relativ breit interpretiert.

Tabelle 5: Profil der Opfer von Menschenhandel, die Hilfe von FIZ (2003) oder der FIZ Makasi (2004-2005)* in Anspruch genommen haben.

	2003	2004	2005
Anzahl betreuter Fälle (telefonisch oder persönlich)	81	85	116
Herkunft der Opfer	81	85	116
Afrika	7	9	10
Asien	23	33	38
davon Thailand			33
Lateinamerika und Karibik	21	19	36
davon Brasilien			24
Osteuropa	30	23	32
davon Russland			8
Andere		1	
Erteilte Aufenthaltsbewilligungen	81	85	116
Sans-Papiers (illegaler Aufenthalt)	34	34	47
Touristen	16	7	--
Bewilligung B (Jahresaufenthalter)	17	20	33
Bewilligung L (Kurzaufenthalter)	8	11	8
Bewilligung N (Asylbewerber)	2	8	4
Bewilligung C (Niedergelassene)	3	2	4
Schweiz	1	1	2
Im Ausland	--		2
Bewilligung F (Provisorische Aufnahme)	--		1
Unbekannt		2	
Kanton (Mehrfachnennungen möglich)			121
ZH			75
davon Stadt Zürich			65
BS			7
BE			5
LU			5
SO			4
AG			2
SG			2
GE			1
TI			1
ZG			1
Im Ausland			2

Quelle: Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, Jahresberichte 2003, 2004 und 2005.

* Das Projekt FIZ Makasi existiert erst seit 2004. Frauen, die Opfer von Menschenhandel wurden, waren davor in den Statistiken des FIZ enthalten.

Tabelle 6: Anzahl Fälle, bei denen das Rückkehrhilfeprojekt der IOM Bern angewandt wurde (2005)

Anzahl übernommener Fälle (Total)*	26
Typus	
Sexuelle Ausbeutung	25
Ausbeutung der Arbeitskraft	1
Herkunftsregion	
Afrika	9
Ost- und Südosteuropa	7
Europäische Union	3
Russland/Baltische Staaten	1
Lateinamerika	3
Thailand/Indien	3
Kanton	
ZH	6
BE	4
TI	3
VD	3
BS	3
GE	3
BL	2
FR	1
SG	1
Beratene Institution/Organisation	
Frauenhaus	6
Hilfswerke, NGO	8
Polizei / Kanton	4
Beratungszentren für freiwillige Rückkehr	5
IOM (im Ausland)	2
Familie	1

* Nur sechs Personen sind tatsächlich in ihre Länder zurückgekehrt.

Quelle: Internationale Organisation für Migration, Bern

Diese Angaben machen deutlich, dass die bisher begleiteten Frauen hauptsächlich aus Afrika, Lateinamerika, Asien und Osteuropa stammen. Gemäss den beiden Organisationen halten sich die meisten ihrer "Klienten" im Kanton Zürich auf, was auf ein grösseres Bewusstsein in diesem Kanton schliessen lässt, oder ganz einfach auf die Bedeutung des FIZ in diesem Kanton, das in gewissen Fällen die IOM in Bern kontaktiert. Die Angaben aus dem Rückkehrhilfeprojekt der IOM zeigen ausserdem eine relativ breite Palette an Partnern. Dies zeigt, wie wichtig eine Vernetzung für die Zusammenarbeit ist.

3.3 Opfer- und Täterprofil

Die vorhandenen Statistiken sagen sowohl etwas aus über das Profil der Opfer von Menschenhandel als auch über jenes der Täter im Schweizerischen Kontext. Zusammen mit den Informationen der Experten ermöglichen sie es, einige Elemente auszuschliessen.

Opfer von Menschenhandel sind grösstenteils Frauen, auch wenn in der Prostitution einige Männer und Transsexuelle Opfer dieser Delikte sein können. Die Statistiken über diese "neuen" Kategorien von Opfern von Menschenhandel sind gegenwärtig nicht nützlich. Im Bereich der Hausangestellten machen die Frauen, gemäss den befragten Experten, ebenfalls die Mehrheit aus und deshalb auch die meisten potenziellen Opfer von Menschenhandel.

Auch wenn nicht auszuschliessen ist, dass gewisse Opfer minderjährig sind, sind diese Fälle laut Expertenmeinung selten (siehe Kapitel 3.4.4 über den Kinderhandel). Demgegenüber stellt die Internationale Organisation für Migration in Europa eine Tendenz zur Zunahme von männlichen sowie minderjährigen Opfern fest (IOM 2005b).

Bezüglich Herkunftsland können die Opfer von Menschenhandel im Milieu der Prostitution in drei Hauptgruppen unterteilt werden: Brasilianerinnen, Staatsangehörige Osteuropäischer oder GUS-Staaten und Thailänderinnen. Seltener kommen sie aus Schwarzafrika (hauptsächlich Kamerun) oder Nordafrika (Maghreb). Polizeivertreter erwähnen im Allgemeinen zwei Arten von (mehr oder weniger organisierten) Netzwerken: jenes aus Brasilien und jenes aus Osteuropa. Für Asien und speziell für Thailand sind vor allem die statistischen Zahlen des FIZ Makasi massgebend.

Aus Gesprächen mit den Mitarbeiterinnen lässt sich schliessen, dass das thailändische Netzwerk speziell (wenn auch nicht einzigartig) ist und neben der Organisation der Reise und einer Tätigkeit im Sexgewerbe auch die Heirat zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz umfasst. Dies könnte eine plausible Erklärung dafür sein, dass diese Landsleute nur in geringer Zahl in den Statistiken und Diskursen der polizeilichen oder juristischen Instanzen auftauchen, hingegen aber in jenen der Opferberatungsstellen oder Frauenhäuser, die aufgrund erlittener ehelicher Gewalt aufgesucht werden. Die Afrikanerinnen, die in der Prostitution arbeiten, werden hauptsächlich in der französischen Schweiz erwähnt: gemäss verschiedenen Experten unterschiedlicher Ausrichtung ist dieses Milieu sehr undurchsichtig und undurchlässig. Keine der Quellen verfügt über Informationen darüber, wie diese Frauen in die Schweiz gelangen (ausser, dass sie im Allgemeinen einen engen Bezug zu Frankreich haben) und keine kann bestätigen, dass es nicht eine Vernetzung in diesem Milieu gäbe, ohne jedoch eine solche Aussage beweisen oder entkräften zu können.

Die meisten Opfer von Menschenhandel wohnen und arbeiten illegal in der Schweiz. Die Ungewissheit ihres rechtlichen Status ist einer der Risikofaktoren für eine Ausbeutung. Gefährdet bezüglich Menschenhandel sind jedoch alle Migranten und Migrantinnen, egal mit welchem Status (siehe beispielsweise die Statistiken des FIZ in Tabelle 5). Gemäss KSMM-Verantwortlichen wurden in seltenen Fällen auch schon Schweizer Frauen Opfer von Menschenhandel.

Trotz Gerüchten und vorgefassten Meinungen über mafïöse Verbindungen beim Handel mit Frauen und gleichzeitiger Aktivitäten im Bereich Waffen oder Drogen haben mehrere Untersuchungen ergeben, dass solche Netzwerke von organisierter Kriminalität nicht à priori beim Menschenhandel in der Schweiz vorkommen (voir par exemple D'Amato et al. 2005 ; Estermann 2002 ; Sardi et Froidevaux 2001). Experten-Vetreter der Polizei bestätigen, dass es sich bei den Netzwerken, über welche die Frauen zum Zweck der Prostitution in die Schweiz geschleust werden, sehr oft um kleine Strukturen handelt. Sie können allerdings sehr gut organisiert sein und eine genaue Aufgabenteilung haben, wie dieser Polizeivetreter erzählt:

Das Ganze ist sehr gut organisiert und die Aufgaben klar verteilt. Wer das Taxi macht, erhält vielleicht etwas dafür oder darf mit dieser Frau schlafen. Es gibt die verschiedensten Arten von Diensten. Normalerweise organisiert eine Person alles von hier aus, hat aber Helfer für das Abholen oder Bringen der Frauen vom oder zum Flughafen. Vielleicht gibt es auch jemanden, der auf die Wohnungen aufpasst, der die Mieten einkassiert etc. Ich spreche nicht von organisierter Kriminalität, diese sehe ich nicht. Aber es sind sehr gut organisierte Gruppen-Strukturen.

Gemäss Experten stammen die zwei wichtigsten Netzwerke aus Osteuropa (laut Untersuchungen insbesondere im Tessin¹⁸) und Brasilien (speziell Zürich und Kanton Waadt). Sie unterscheiden sich zwar in ihrem Organisationsgrad, jedoch haben wir zu wenige Informationen, um die Abläufe näher zu beschreiben.

In aller Regel wurde die grosse Mehrheit der Opfer durch Personen aus dem eigenen Bekannten- oder Freundeskreis rekrutiert oder durch jemanden, der sich in diesem Gebiet auskennt, mit dem Ziel, die Person von seinem Angebot zu überzeugen und ihr Vertrauen zu gewinnen (siehe auch Brunovskis und Tyldum 2004). Die Anwerbung durch eine Tante oder einen Freund der Familie verstärkt die Abhängigkeit und macht es schwieriger, gegen sie Anzeige zu erstatten, zumal sie ein starkes Druckmittel haben, wenn sie drohen, ihrer Familie von der Tätigkeit des Opfers zu erzählen. Ausserdem sind Experten und Literatur der einhelligen Meinung, dass die Mehrheit der Opfer, die im Sexge-

¹⁸ Die häufigsten Herkunftsländer von Opfern dieser Delikte sind Rumänien, Ungarn und Moldawien.

werbe tätig ist, das Milieu bereits kannten, bevor sie dort arbeiteten, auch wenn Modalitäten und Arbeitsbedingungen nicht klar definiert wurden (Zschokke 2005).

Opfer von Menschenhandel im Bereich der Hausarbeit wurden grösstenteils auch persönlich durch Bekannte rekrutiert (entweder durch den Arbeitgeber selbst oder durch einen Vermittler). Organisierte Netzwerke, selbst auf kleiner Stufe, sind kaum wahrscheinlich, da es sich um die Rekrutierung einer Person für den persönlichen Gebrauch handelt und nicht zum Zweck, sie anderen Personen zuzuführen, um sie dann im grösseren Stil auszubeuten (Präsenz von anderen Opfern, Wohnortswechsel, mehr Vermittler notwendig, etc.). Zum gleichen Schluss kommen auch zwei Untersuchungen aus der Schweiz zu ähnlichen Thematiken (Bartal und Hafner 2000; Sauvin 2004).

3.4 Problembereiche in der Schweiz

Das Palermo-Protokoll bezeichnet folgende Tätigkeiten ausdrücklich als Menschenhandel: sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft und die Entnahme von Organen. Diese Thematiken, in einem einzigen Gesetzesartikel des Schweizerischen Strafgesetzbuchs zusammengefasst, werden jedoch nicht gleich wahrgenommen und entwickeln sich unterschiedlich, sei es politisch, in punkto Bekämpfungsmassnahmen, beim Opferschutz oder bei der Forschung (siehe Kapitel: Literaturübersicht, welches jeder dieser Thematiken in der Schweiz eine eigene "tour d'horizon" widmet). Die themenübergreifende Frage des Kinderhandels wird ebenfalls erörtert. Und schliesslich werden gewisse verwandte Thematiken diskutiert, zu denen bis heute noch kein Konsens über ihre Verbindung zum Menschenhandel herrscht, wie z.B. arrangierte Ehen (per Katalog) und illegale Adoption.

3.4.1 Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung

Auch wenn der Stand der Forschung noch limitiert ist, handelt es sich bei der sexuellen Ausbeutung um die bekannteste Art von Menschenhandel. Das seit Ende der Neunziger Jahre wachsende Bewusstsein hat zu einer gewissen Mobilisierung der Justiz- und Polizeibehörden im Kampf gegen diese Machenschaften sowie Massnahmen zum Opferschutz geführt. Seitdem einige Opfer erkannt und einige (wenige) Täter verurteilt worden sind, weiss man etwas mehr über dieses Phänomen, obwohl dies nur die Spitze des Eisbergs ist, der überwiegende Teil bleibt unerkannt.

Das Sexgewerbe ist kein homogenes Milieu. Aktivitäten und Orte sind vielfältig: Cabarets, Massagesalons, Strassenprostitution, Champagner-Bars, Escort-Services, Saunas, etc. Ebenso unterschiedlich ist die Situation der (mehrheitlich) Frauen, die darin arbeiten: sie sind selbstständig, arbeiten für Drittpersonen oder sind angestellt bei Agenturen, die für sie Verträge und Mobilität or-

ganisieren; Schweizerinnen, Ausländerinnen mit Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen oder Migrantinnen in irregulären Situationen, etc. Innerhalb dieser breiten Palette leben viele in Ungewissheit und Abhängigkeit und sind dadurch mehr denn je schutzlos dem Risiko von Ausbeutung ausgesetzt. Die Hypothese, wonach Menschen in irregulären Situationen am meisten gefährdet sind, Opfer von Menschenhandel zu werden, gilt genauso für Personen, die im Sexgewerbe tätig sind.

Was die spezifische Situation der Cabaret-Tänzerinnen angeht, so wird die Heuchelei rund um ihre Tätigkeit in der Prostitution auf immer breiterer Ebene erkannt, ebenso die Tatsache, dass sie trotz Bewilligung (L), die ihnen eigentlich diesen Schutz bieten sollte, Opfer zahlreicher Missbräuche wie Nötigung zum Alkoholkonsum und Arbeiten unter vertragswidrigen Bedingungen werden (siehe auch Tschan 2005). Dennoch scheint dieses Milieu – aus Sicht der meisten Experten – nicht besonders vom Menschenhandel durchdrungen zu sein, was eine kürzlich veröffentlichte Studie über die Lebens- und Arbeitsbedingungen dieser speziellen Gruppe von Sexarbeiterinnen bekräftigt (Dahinden und Stants 2006).

Im Allgemeinen und unter Einbezug aller Ausnahmen erzeugen die von der Gesetzgebung und Polizei weniger gut kontrollierten Bereiche eine höhere Verletzlichkeit bei den dort arbeitenden Frauen. Es gibt auch "Nischen" in der Prostitution, die sich ausserhalb des eigentlichen Milieus befinden. Gemäss einiger unserer Gesprächsteilnehmer gilt dies für gewisse afrikanische Asylbewerberinnen, die sich in den Zentren prostituieren, in denen sie leben, und damit eine sehr spezifische Kundschaft bedienen.

Die Reglementierung und polizeilichen Kontrollen spielen dabei nur eine Nebenrolle, zumal die Frauen, die Opfer solcher Delikte werden, sich selber oft gar nicht als Opfer betrachten und deshalb auch nicht unbedingt dem "typischen" Profil des naiven und schutzbedürftigen Opfers entsprechen, das man erwarten würde. Sogar die Organisationen, die im Milieu der Prostitution (insbesondere in der Prävention) tätig sind und direkten Kontakt zu Sexarbeiterinnen haben, geben an, nicht zu allen Bereichen der Prostitution Zugang zu haben. So äussert sich beispielsweise die Vertreterin einer solchen Organisation:

Es ist wahr, dass wir in unserer Realität vor Ort kein Wort über Menschenhandel hören. Ich glaube, das ist so, weil er versteckt ist. Ich denke, es gibt Menschenhandel in der Schweiz. Wie auch in Europa. Aber wir haben keinen Zugang dazu.

Mit der Öffnung der Europäischen Union für zehn neue Staaten Osteuropas und der Unterzeichnung der Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU, ist es für Personen aus den "traditionellen" Herkunftsländern der Sexarbeiterinnen (Baltische Staaten, Tschechien, Ungarn, Slowakei) einfacher geworden, in die Schweiz einzureisen. Die Meinungen hinsichtlich der Konsequenzen dieser Veränderung gehen auseinander, besonders bei den Polizeibe-

hörden: während einige befürchten, dass eine Zunahme der Prostituierten einhergeht mit einer Zunahme von Menschenhandel, glauben andere, dass der Vermittler mit der zunehmenden Vereinfachung der Einreise immer unwichtiger wird. Eine kürzlich erschienene Studie über die Situation in Genf und die Einreise von Prostituierten aus Osteuropa unterstreicht ausserdem die Notwendigkeit von besseren Gesetzen, speziell wegen der Art der Prostitution dieser Länder (mafiöse Netzwerke und erhöhtes Risiko von Menschenhandel) (Moradi und Pifferini 2006).

3.4.2 Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft

Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft ist ein neues Thema in der Schweiz, zumindest unter dieser Bezeichnung, denn das Phänomen existiert in der Realität schon lange. Die Abgrenzung und Definition dieses Phänomens ist schwierig, sowohl in der Theorie als auch in der Praxis. Zudem wird – wie bei der Debatte über den Frauenhandel im Sexgewerbe – am neu entstandenen Medienecho zum Handel mit Arbeitskräften Kritik laut.

Auf internationaler Ebene erwähnt das Palermo-Protokoll folgende Bereiche der Ausbeutung, ohne sie jedoch genau zu definieren: "*Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft*". Bis dahin waren diese Themen immer mit der Problematik der Arbeit verbunden und die Massnahmen in diesem Bereich gehörten zur Domäne der Internationalen Arbeitsorganisation¹⁹. Sie nehmen aber heute eine neue Dimension an, da sie auf einer anderen internationalen Agenda stehen, nämlich derjenigen zum Kampf gegen die organisierte Kriminalität.

Die Schweiz hat, wie auch andere Staaten, ihre Gesetze angepasst und dabei diese Art von Menschenhandel berücksichtigt. Die Folgen dieses neuen gesetzlichen Rahmens verlaufen in der Praxis nicht ohne Probleme. Die Abgrenzung von Ausbeutung und Handel im Bereich der Arbeit ist genauso komplex, wie jene der Förderung der Prostitution und allen anderen Formen von Missbrauch auf diesem Gebiet, sowie dem Frauenhandel zwecks sexueller Ausbeutung. Kein Experte ist in der Lage, eine Prognose zu stellen, jedoch sind sich alle darüber einig, dass die Anwendung des neuen Artikels im Strafgesetz Zeit braucht und dass zuerst zahlreiche Ermittlungen, Strafprozesse, Urteile und Rechtssprechungen ergehen müssen, bevor tatsächlich eine gängige Praxis definiert werden kann. Auch bei der Erkennung, Unterstützung und beim Schutz

¹⁹ Die Definition der Zwangsarbeit ist namentlich im Übereinkommen 29 dieser internationalen Organisation enthalten: "Als „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung einer Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat." (Art. 2, Absatz 1 des Übereinkommens über die Zwangsarbeit, 1930).

der Opfer braucht es eine gewisse Zeit, bis die Hauptakteure klar ersichtlich werden und sich Kooperations-Netzwerke bilden können (siehe Kapitel 5.5.4).

In anderen europäischen Ländern gibt es Beweise für Menschenhandel in verschiedenen Bereichen. Eine englische Studie erwähnt solche Praktiken im Pflegebereich, auf dem Bau, in der Landwirtschaft und in der Reinigung. (Anderson und Rogaly 2005). Die Internationale Arbeitsorganisation ihrerseits listet die Landwirtschaft, Bau, Hausarbeit, Pflege, Kleingewerbe und Restauration unter den Bereichen auf, die Zwangsarbeit besonders begünstigen (ILO 2005)²⁰.

In der Schweiz stammen die meisten Fälle, die bei den Medien und der Justiz angezeigt werden, aus dem Bereich der Hausarbeit. Betroffen sind insbesondere Hausangestellte, die für diplomatisches Personal und Angestellte internationaler Organisationen arbeiten. Genf als internationale Stadt und Bern als Sitz zahlreicher Botschaften und diplomatischer Vertretungen sind besonders von dieser Situation betroffen. Auch in der Hotellerie und Restauration, Landwirtschaft und Weinbau wurden Flüchtlinge entdeckt, die als Arbeiter ausgebeutet und bei Aufbegehren mit Repressalien bedroht wurden. Im Jahr 2004²¹ wurde ein polnischer Ring zerschlagen, der vor allem in den Westschweizer Kantonen tätig war, während eine kürzlich veröffentlichte Studie über Menschenhandel einen älteren Fall im Kanton St. Gallen erwähnt, bei dem Arbeiter aus dem ehemaligen Jugoslawien über einen Vermittler in die Schweiz gebracht wurden, der ihnen eine Arbeit als Saisoniers verschaffte und ihren ersten Lohn zur "Deckung seiner Kosten" einbehielt, um sie dann zu entlassen und wieder neu einzustellen (D'Amato und al. 2005: 89).

Die informellsten Branchen sind per Definitionem am meisten von Ausbeutung betroffen und begünstigen dadurch Fälle von Menschenhandel, weil in diesen Bereichen die Kontrolle am geringsten ist. Auch hier sind die Opfer vor allem Arbeiter ohne Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen, die zur verletzlichsten Kategorie von Arbeitnehmern gehören. In Botschaften und internationalen Organisationen hingegen sind die Angestellten à priori durch eine Aufenthaltserlaubnis geschützt und kommen in den Genuss einer Arbeitsbewilligung (Legitimations-Karte). Diese Bewilligung bindet Angestellte an die Arbeit, für die sie gekommen sind und somit an ihre Arbeitgeber, die normalerweise ihre Einreise organisieren (manchmal mit Hilfe eines oder mehrerer Vermittler). Die so geschaffene Abhängigkeit ist ein nicht zu unterschätzender

²⁰ Für ein detailliertes Literaturverzeichnis siehe Anderson und O'Connell Davidson (2004: 29).

²¹ "Neuf cantons et un réseau souterrain: les ramifications d'une filière de travailleurs clandestins", Daniel Eskenazi, Le Temps, 14.02.2004.

Faktor der Verletzlichkeit, mit dem gewisse Arbeitgeber spielen, weil ihre Angestellten bei ihnen zuhause bleiben und dadurch sozial isoliert sind. In den uns bekannten Dossiers und Gesprächen konnten wir auch die folgenden Indizien von Menschenhandel beobachten: nicht gehaltene Versprechen in Bezug auf Art und Bedingungen der Arbeit, aber auch bezüglich der Zukunft (z.B. Versprechen einer Aufenthaltsbewilligung im Gastland nach Beendigung des Vertrags), Konfiszierung der Ausweispapiere und Rückschaffungs-Drohungen im Fall eines Kontakts mit den Behörden (als Rechtfertigung der Einschränkung der Bewegungsfreiheit), sklavereiähnliche Arbeitsbedingungen und ganze oder teilweise Nichtbezahlung des Lohns, verbale oder physische Misshandlungen, Drohungen gegen die im Heimatland zurückgebliebene Familie im Fall von Beschwerden.

Die Hausarbeit weist noch eine Besonderheit auf: sie wird in vielen Fällen nicht als wirtschaftliche Tätigkeit anerkannt, denn die Grenze zwischen bezahlter und unbezahlter Hausarbeit ist oft fließend (Anderson und O'Connell Davidson 2004). Diese Eigenschaft gilt übrigens auch für die Arbeit im Sexgewerbe (beide gehören zur Kategorie der reproduktiven Arbeit und nicht oder teilweise «kommodifiziert») und führt potenziell zu Verletzlichkeit von Arbeiterinnen in diesem Bereich.

Auf konzeptioneller Ebene hat der Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft gewisse Gemeinsamkeiten mit dem Handel zwecks sexueller Ausbeutung, insbesondere bei der Verletzlichkeit der Opfer, mit der die Täter spielen. Für die meisten befragten Experten macht es deshalb Sinn, diese zwei Arten von Straftaten im gleichen Artikel des Strafgesetzbuchs zusammenzufassen. Diese neue Perspektive ist jedoch Kritik ausgesetzt, vor allem, weil der Akzent auf die Rekrutierung und Organisation des Transports einer Person gelegt wurde, statt auf die Ausbeutung im Zielland, was nun juristisch einen Unterschied zwischen Opfern von Menschenhandel und Opfern von „blosser“ Ausbeutung schafft. Während Ersteren auf einmal eine besondere Aufmerksamkeit zuteil wird, werden Letztere vor allem als Schwarzarbeiter betrachtet, die gegen Einwanderungsgesetze des Gastlandes verstossen haben. Das Thema Menschenhandel hat somit die Tendenz, die Grunddebatte über die Rechte der arbeitenden Migranten und Migrantinnen zu verdrängen, einschliesslich jener der arbeitenden illegalen Einwanderer (siehe auch Andrees und van den Linden 2005; Cunneen 2005; European Commission 2004; Prasad und Rohner 2005).

3.4.3 Organhandel

Der Organhandel betrifft im Wesentlichen die Transplantation von Nieren, die das wichtigste Organ sind, das einem lebenden Spender entnommen werden kann. Auch in diesem Bereich ist es schwierig, eine Linie zu ziehen zwischen dem Ausnützen einer Notlage einer Person, die bereit ist, ein Organ zu verkau-

fen und der Entnahme eines Organs, dessen Spender dazu gezwungen wurde (Pearson 2004, 2005b).

In der Schweiz wurde offiziell bisher noch kein Fall von Organhandel bekannt. Gemäss dem Direktor von Swisstransplant genügen die momentanen Kontrollen, um einen «Transplantations-Tourismus» zu verhindern. Zwischen einigen Ländern existieren Vereinbarungen, und wird eine Person ohne ihr Einverständnis und unter dubiosen Umständen operiert, so wird sie umgehend kontaktiert, weil sich auch Fragen zur postoperativen Pflege und Finanzierung der Pflege durch die Krankenkasse stellen.

Der neue Artikel 182 des Strafgesetzbuchs untersagt den Organhandel, das Gesetz über die Transplantation, das 2007 in Kraft treten soll, ist hinsichtlich dieses Verbots ebenfalls eindeutig. Jedoch sieht weder das eine noch das andere die konkrete Umsetzung dieses Verbots vor. Dies würde eine ganze Reihe von Fragen (haben Arzt und Patient eine Wahl?) zum Täter und dem Schutz der Opfer aufwerfen, die sich aller Voraussicht nach nicht in der Schweiz aufhalten und deshalb nur schwer aufzufinden wären.

Ohne einen erwiesenen Fall ist jedoch eine rechtliche Praxis in Zusammenhang mit dem Organhandel in der Schweiz nur schwer vorstellbar, umso mehr, als die Verbindungen zu anderen Formen von Menschenhandel weniger eindeutig sind. Ein zentrales Element dieses Unterschieds ist die Tatsache, dass die Mechanismen, die diesen Straftat-Typ bilden, nicht im Bezugsrahmen der Migration zu finden sind, wie dies bei den anderen Formen von Menschenhandel der Fall ist (siehe auch Kapitel 3.5.3).

3.4.4 Kinderhandel

Kinderhandel ist an sich keine eigene Thematik, weil es dabei um verschiedene bereits beschriebene Arten von Menschenhandel gehen kann, mit dem Unterschied, dass die Opfer minderjährig sind. Auf juristischer Ebene und beim Opferschutz hingegen muss man bei dieser Art von Handel einige Besonderheiten berücksichtigen. Auf internationaler Ebene, vor allem durch die UNICEF und das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte (HCHR), wurden präzise Normen betreffend Schutzbedürfnisse von minderjährigen Opfern von Menschenhandel erlassen. Dazu gehört beispielsweise die Ernennung eines Vormunds oder spezielle Vorsichtsmassnahmen bei einer Rückkehr (Dottridge 2005) in das Herkunftsland. In der Schweiz richten sich diese Schutzmassnahmen an alle Kinder, die Opfer von Menschenhandel wurden. In der Debatte über den neuen Artikel im Strafgesetzbuch ist die Minderjährigen-Frage eines der wenigen Themen, bei dem kein Konsens erzielt werden konnte, insbesondere, was das Einverständnis anbelangt: während gewisse NGO ausdrücklich erwähnt haben wollen, dass das Einverständnis eines Minderjährigen nicht wirksam ist, argumentieren andere – und bekamen damit Recht – dass diese

Bestimmung bereits im Schweizer Zivilgesetz enthalten sei und es aus diesem Grund keine Veranlassung gäbe, sie in diesen Artikel zu integrieren²².

Es muss zwischen kleinen Kindern und jugendlichen Opfern von Menschenhandel unterschieden werden. Während in gewissen europäischen Ländern Fälle von Handel mit kleinen Kindern zum Zweck des Diebstahls, Bettelns, Prostituiertens oder Arbeitens bekannt wurden (Dottridge 2004), deutet nichts darauf hin, dass solche Netzwerke auch in der Schweiz existieren²³. Hingegen gibt es – gemäss vielen Experten – einige wenige Fälle, bei denen (männliche und weibliche) Jugendliche rekrutiert und zum Zweck der Ausbeutung im Sexgewerbe wie auch in anderen Wirtschafts-Sektoren in die Schweiz gebracht wurden. Der Kontinent Afrika wird in diesem Zusammenhang – bei Mädchen wie bei Jungen – am häufigsten erwähnt. Die Mechanismen scheinen im Grossen und Ganzen ähnlich zu funktionieren wie bei den Erwachsenen.

Der Zusammenhang zwischen unbegleiteten Minderjährigen im Asylbereich und beim Menschenhandel wurde in den letzten Jahren in der Schweiz und in Europa bei mehreren Gelegenheiten diskutiert (siehe Literaturübersicht). Verschiedene Untersuchungen und befragte Experten sagen, dass diese Methode effektiv bei jungen Asylsuchenden angewendet wird, die dann später im Drogenhandel, in der Prostitution oder anderen meist informellen bezahlten Tätigkeiten aufgegriffen wurden. Die Verbindung zwischen dem Netzwerk, das die Einreise organisiert hat und jenem, welches ihre Ausbeutung organisiert, ist hingegen oft schwierig zu beweisen, selbst wenn die Anzahl der aus den Empfangszentren verschwundenen unbegleiteten Minderjährigen ein beunruhigendes Indiz dafür ist (Moser 2002 ; OIM 2002a ; Wata 2003). Für die Stiftung Terre des Hommes Schweiz hat das Thema “Minderjährige in Gefahr“ 2006 Priorität, jedoch legt sie den Akzent auf unbegleitete Minderjährige, die nach ihrer Einreise in die Schweiz gefährdet sind, von Netzwerken rekrutiert zu werden, was nicht unbedingt mit der juristischen Definition von Menschenhandel übereinstimmt. Diese Sorgen äussern auch gewisse Mitarbeiter von kantonalen Stellen, die mit unbegleiteten Minderjährigen zu tun haben: für sie hat eine Verschärfung der Asylpraxis – besonders von mehr Nichteintretens-Entscheiden auch für Minderjährige – nicht weniger Einreisen von unbegleiteten Jugendlichen zur Folge, sondern ein sofortiges Abgleiten in die Illegalität ohne den Umweg über die Asylstrukturen. Die Folge davon ist, dass diese Jugendlichen im kriminellen Umfeld weder Schutz noch Betreuung oder eine

²² “Urteilsfähige unmündige oder entmündigte Personen können sich nur mit Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertreter durch ihre Handlungen verpflichten.“ (ZGB, Art. 19, Abs. 1).

²³ Beispielsweise ist den Bundesbehörden kein Fall von Kinderhandel zwecks sexueller Ausbeutung im Rahmen der Herstellung von kinderpornografischem Material bekannt.

Kontrolle erfahren, die früher zumindest die Risiken von Ausbeutung etwas mindern konnten.

Minderjährige Opfer von Menschenhandel geniessen theoretisch besondere Rechte, und kriminelle Handlungen gegen sie werden mit der vollen Härte der Justiz geahndet. Jedoch deutet in der Realität nichts darauf hin, dass die Schweiz als Zielland für die organisierte Kriminalität im Bereich des Kinderhandels eine besonders wichtige Rolle spielen würde. Hingegen berichteten verschiedene Akteure von vereinzelt Fällen von minderjährigen Opfern von Menschenhandel. Gemäss Vera Holzwarth, UNICEF-Verantwortliche einer Studie über den Kinderhandel²⁴, wurden seit 1997 nur gerade drei Strafanzeigen wegen Kinderhandels eingereicht, FIZ Makasi betreut zwei bis drei minderjährige Frauen pro Jahr. Zu diesen wenigen Fällen kommt aber eine ganze Reihe von Fällen in einer Grauzone hinzu, die laut Expertenmeinung eine viel höhere Aufmerksamkeit erforderten, da es sich hierbei um eine besonders verletzte Bevölkerungsgruppe handelt.

Während die Verletzlichkeit von Kindern und ihre Abhängigkeit von den Erwachsenen nicht in Frage gestellt werden, ist der Fall bei Jugendlichen weniger klar. O'Connell Davidson formuliert dies wie folgt: *“Because persons under the age of 18 are not sheltered from poverty, discrimination and disadvantage simply by virtue of being constructed as ‘children’ in international laws and conventions, and because they are not passive, incompetent and incapable of independent thought and action until the moment they legally come of age, it follows that migration pressures can operate directly on children“* (2005). Die Idee hinter diesem Argument besteht nicht im geringsten darin, Minderjährigen ihre Rechte vorzuenthalten, sondern die Debatte in einen migratorischen Kontext zu lenken, bei dem die Wahlmöglichkeiten für gewisse (auch minderjährige) Personen ein Teil der Strategie ist, den man berücksichtigen sollte. Wenn man es nicht tut, könnte dies kontraproduktiv gegen die Massnahmen wirken, die richtigerweise zum Schutz der Jugendlichen ergriffen wurden (Dottridge 2004, 2005). Wenn man die vielfältigen Situationen nicht ernst nimmt, die verschiedenen Dimensionen nicht sorgfältig auseinander hält, nicht zwischen Migranten-Kindern und Opfern von Menschenhandel unterscheidet, könnten gewisse Massnahmen am Ziel vorbeischiessen und sich sogar gegen die richtigen, zu deren Schutz sie eigentlich bestimmt waren.

²⁴ Diese Studie ist noch nicht verfügbar.

3.4.5 Verwandte Thematiken: illegale Adoptionen und Heiratsvermittlung per Katalog

Die Interpretation des Palermo-Protokolls und die Definition von Menschenhandel und dessen Opfern findet bei den verschiedenen Akteuren keine Einstimmigkeit. Zwei Themen sind bei diesen Debatten besonders heikel: illegale Adoptionen, d.h. solche, die nicht der Kontrolle der Schweizer Behörden unterstellt sind, und über eine Agentur oder das Internet arrangierte Ehen (*“Heirat per Katalog“*) zwischen zwei Personen, die sich zwar nicht kennen, aber dennoch ein (oft unterschiedliches) Interesse an einer solchen Verbindung haben.

Diese beiden Fälle stellen – laut gewissen Experten (insbesondere der KSMM) – an sich noch keine Form von Handel dar. Hingegen fördert man durch die Schaffung von Abhängigkeitsverhältnissen zwischen zwei Personen, die einander zu Beginn unbekannt sind, die Verletzlichkeit von Kindern, Frauen und auch Männern, deren Reise in die Schweiz zu diesem Zweck organisiert wurde und erhöht somit auch das Risiko von Menschenhandel.

Die Qualifizierung von Menschenhandel spielt sich einmal mehr auf einer Linie ab, die man nur schwer ziehen kann: gemäss den Experten der KSMM handelt es sich erst dann um Menschenhandel, wenn die Absicht der Ausbeutung bereits bei der Organisation der Reise bewiesen werden kann.

Bei arrangierten Ehen ist die Ausbeutung meist ein Prozess, der sich im Lauf der Jahre entwickelt und weniger eine akribisch geplante, vorsätzliche Strategie des Ehepartners, der die Einreise seiner Ehefrau organisiert, obwohl es diesen Fall auch gibt. Wenn man diese Situation betrachtet, ist das *“Opfer“* mit den gleichen Widrigkeiten konfrontiert wie das Opfer von Menschenhandel: finanzielle Abhängigkeit vom Ehemann, aber auch vom Aufenthalts-Status (an die Ehe geknüpfte Bewilligung), sexuelle oder häusliche Ausbeutung, Gewalttätigkeiten, etc. Diese spezielle Problematik ist in den Aussagen gewisser Akteure des Opferschutzes zwar relativ präsent, auf behördlicher Ebene jedoch kaum. Gemäss einer Mitarbeiterin des KSMM sind nur sehr wenige Fälle der Justiz zugeführt worden und es kam bisher noch zu keiner Verurteilung wegen Menschenhandels, weil gemäss Richtern die verschiedenen Elemente nicht nachgewiesen werden konnten.

Die illegale Adoption ist noch komplexer. Nach Meinung gewisser Autoren (Dottridge 2004, 2005 ; Holzwarth et King forthcoming) und Experten²⁵ sollten Vermittler von Organisationen, die nicht internationalen Normen entspre-

²⁵ Der Bericht über den Kinderhandel in der Schweiz (Holzwarth und King, Erscheinung folgt) wurde zwar noch nicht publiziert, doch konnten wir bereits die Meinung der Autoren zur Frage der Adoption anlässlich eines Gesprächs in Erfahrung bringen.

chen, als Menschenhändler betrachtet werden, da sie mit ihrer Tätigkeit zum Teil sehr hohe Gewinne erzielen, auch wenn die Ausbeutung von Kindern nicht geplant ist²⁶. Adoptionen, die durch Kanäle des informellen Sektors abgewickelt werden, sind schwierig zu beziffern und eine bessere Reglementierung scheint in der Tat notwendig. Es stellt sich ausserdem die Frage, ob die Gesetze in Bezug auf Menschenhandel überhaupt genügen, um diesem Problem zu begegnen.

Laut Cantwell (2005) muss man zwischen “Handel zu Adoptionszwecken“ und “Handel mittels Adoption“ unterscheiden. Der Autor, ein internationaler Berater in Sachen Kinderschutzpolitik, ist der Auffassung, dass ersteres mit Sicherheit existiert – ohne mit Menschenhandel gleichgesetzt zu sein – während letzteres nie bewiesen wurde.

Jedoch kann Adoption in gewissen Fällen von Kinderhandel oder Handel mit jungen Erwachsenen eine bestimmte Rolle spielen. Es handelt sich nicht um international anerkannte Adoption, sondern um eine traditionelle Adoption, die im Herkunftsland des Opfers als zusätzliches Überredungs-Mittel (und somit als Vortäuschung) oder zur Vereinfachung der Einreise eingesetzt wird. Zwei solche Fälle wurden in den Interviews erwähnt, bei welchen es schwierig ist zu sagen, ob das Opfer minderjährig oder sein Alter gefälscht war, um die Adoption zu vereinfachen und zu rechtfertigen. Die folgende Zeugenaussage (Auszug aus einem vertraulichen Dossier) gibt Einblick in einen dieser Fälle:

Ich fand Arbeit bei einer Frau, deren Nichte in der Schweiz wohnte. Sie verbrachte ihre Ferien in meinem Land und ich kümmerte mich um ihren Sohn, dann fragte sie mich, ob ich mit ihr in die Schweiz kommen und mich um ihren Sohn kümmern und lesen und schreiben lernen wolle. Sie sagte, sie werde mich ausbilden und adoptieren, sodass ich ihre Tochter werden würde. Sie gab mir einen neuen Namen. Sie hat meiner Familie nichts dafür bezahlt. Ich weiss nicht, was sie in die Papiere geschrieben hat, jedenfalls wurde ich ihre Tochter. Sie hat aber nichts unternommen, damit ich legal hier sein konnte. Als ich ankam, hat sie meine Papiere genommen und sie nicht mehr zurückgegeben. Sie brachte mich nach Hause, ich hab weder lesen noch schreiben gelernt, bin allein zu Hause und habe keine Freunde, ich arbeite. Ich erhalte 100 Franken im Monat, 125 Franken schickt sie meiner Familie.

Abgesehen von dieser sehr speziellen Situation ist es schwer vorstellbar, dass eine Adoption oder Heirat aus Sicht der Täter als Mittel für die Ausbeutung (und somit als Instrument des Menschenhandels) genügend “Vorteile“ bietet. Es gäbe bestimmt gewinnträchtigere Mittel, als diese schwerfälligen, langwierigen, verpflichtenden und oft kostspieligen Prozeduren.

²⁶ Diese Hinweise basieren auf der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes, das vorsieht, dass die Parteien «alle geeigneten Massnahmen treffen, um sicherzustellen, dass bei internationaler Adoption für die Beteiligten keine unstatthaften Vermögensvorteile entstehen» (Art. 21).

3.5 Die Definition des Handels: eine rechtliche, operative und soziologische Frage

Die Definition von Menschenhandel im Palermo-Potokoll bildet die Referenz für die grosse Mehrheit der Akteure, jedoch wird sie extrem unterschiedlich interpretiert, wie unsere Gespräche zeigten. Es wäre zu einfach zu denken, dass es diese Unterschiede nur zwischen den verschiedenen Akteuren gibt (wie z.B. eine Definition für die Polizei und eine andere für NGOs): in der Realität können zwischen den Kantonspolizeien und den Organisationen für Sexarbeiterinnen oder sogar innerhalb der Stellen oder Organisationen grosse Meinungsverschiedenheiten beobachtet werden.

Der Grund dieser Differenzen liegt nicht alleine in den verschiedenen Interessen oder unterschiedlichen Ansichten, obschon dieser Aspekt nicht vernachlässigt werden darf. Sie zeigen vor allem die Probleme bei der Umsetzung eines solchen Konzepts in der Praxis, sei es in Bezug auf die Strafverfolgung oder auf den Opferschutz.

In seiner aktuellen Bedeutung wird das Konzept des Menschenhandels von einem juristischen Begriff geleitet, der von der Bekämpfung einer besonderen Form von organisierter Kriminalität ausgeht. Wegen seiner vielen Facetten treffen wir auf die gleichen Schwierigkeiten, sei es bei der juristischen Definition dieses Phänomens, bei der soziologischen Abgrenzung, der Quantifizierung (Statistiken) und den institutionellen und politischen Implikationen (Prioritäten, Verantwortung der Institutionen). Über diese Erkenntnis hinaus stellt sich die Frage nach der Relevanz des Konzepts, das einen Vorgang mit verschiedenen “Etappen“ beschreibt (Rekrutierung, Transfer, Ausbeutung), und dies auf verschiedenen Definitions-Ebenen, d.h. vor allem aus einer rechtlichen Sicht, einer operativen Perspektive der Praxisarbeit und schliesslich aus einer soziologischen Sicht. Diese drei Perspektiven sind in diesem Kapitel im Detail beschrieben.

Ausserdem ist es hilfreich, zwischen verschiedenen Definitions-Ansätzen zu unterscheiden: nämlich jenem des Täters, des Opfers und des Vorgangs an sich. Während das juristische Verständnis tendenziell von einer Definition des Delikts und des Täters ausgeht, definieren die in der Opferbetreuung tätigen Akteure den Begriff aus ihrem Umfeld aus ihrer Warte heraus. Eine soziologische Perspektive richtet ihre Aufmerksamkeit auf den Handel als Vorgang.

3.5.1 Juristische Definition

Auch die offizielle juristische Definition selbst hängt von der Interpretation ab. Geht es um die Definition einer Praxis betreffend Opfer zwecks sexueller Ausbeutung (wenn auch als Prämisse), so bleiben viele Fragen bezüglich Implementierung des neuen Artikels mit den “neuen“ Kategorien im Strafgesetzbuch

offen. Angesichts der geringen Zahl von Verurteilungen in den letzten Jahren durch die Schweizer Justiz kann daraus in der Praxis eine strikte Auslegung des Menschenhandels abgeleitet werden.

Die streng juristische Definition des Menschenhandels unterscheidet zwischen der eigentlichen Straftat (Handel) und anderen Formen der Ausbeutung (sexuelle, der Arbeitskraft, Organhandel), bei denen Personen, welche die Einreise des Opfers organisiert haben, nach dessen Einreise in das Zielland nicht in Verbindung mit dessen Ausbeutung gebracht werden. Diese Unterscheidung erklärt sich durch die Priorität des Staates, seine Grenzen zu schützen, vor allem zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und weniger von Verstössen gegen die Menschenrechte. Der Menschenhandel – zu Recht als besonders schwere Straftat erachtet – stellt sogar Opfer von Ausbeutung (insbesondere Migranten und Migrantinnen in irregulären Aufenthaltssituationen) in den Schatten, die immer mehr kriminalisiert werden. Trotzdem sind die Mechanismen weitgehend gleich und die Notlagen häufig ähnlich. Die folgende Abbildung 1 ist teilweise inspiriert von Tyldum und Brunovskis (2005: 23). Sie zeigt, dass die Opfer von Menschenhandel Teil einer grösseren Migrantenengruppe sind, die Opfer von Ausbeutung geworden sind. Die Grenze, hier deutlich gezeichnet, nimmt in der Realität jedoch verschwommenere Konturen an.

Man darf sich deshalb fragen, inwieweit das Konzept des Menschenhandels als Straftat tatsächlich einen Mehrwert für die bereits bestehende Gesetzgebung leisten kann, oder ob es sich um die Summe verschiedener tragender Elemente der juristischen Definition handelt (Drohung, Gewaltanwendung, Nötigung, Täuschung, Ausnützung einer Situation von Hilflosigkeit, Ausbeutung, illegaler Grenzübertritt, etc.).

Die Antwort auf diese Frage findet sich auf mehreren Ebenen: streng juristisch (theoretisch) gesehen ist die Straftat Menschenhandel mehr als bloss die Summe seiner Einzelteile und wiegt besonders schwer. Aus Sicht der Verteidigung des Opfers und einer pragmatischeren Perspektive stellt sich die Frage unter anderen Vorzeichen: da Menschenhandel schwer zu beweisen ist, scheint es manchmal einfacher, andere Straftaten zu verfolgen, die man einfacher beweisen kann. Das eine muss jedoch das andere nicht ausschliessen, wenn die Strafverfolgung idealerweise an mehreren Fronten gleichzeitig stattfinden kann.

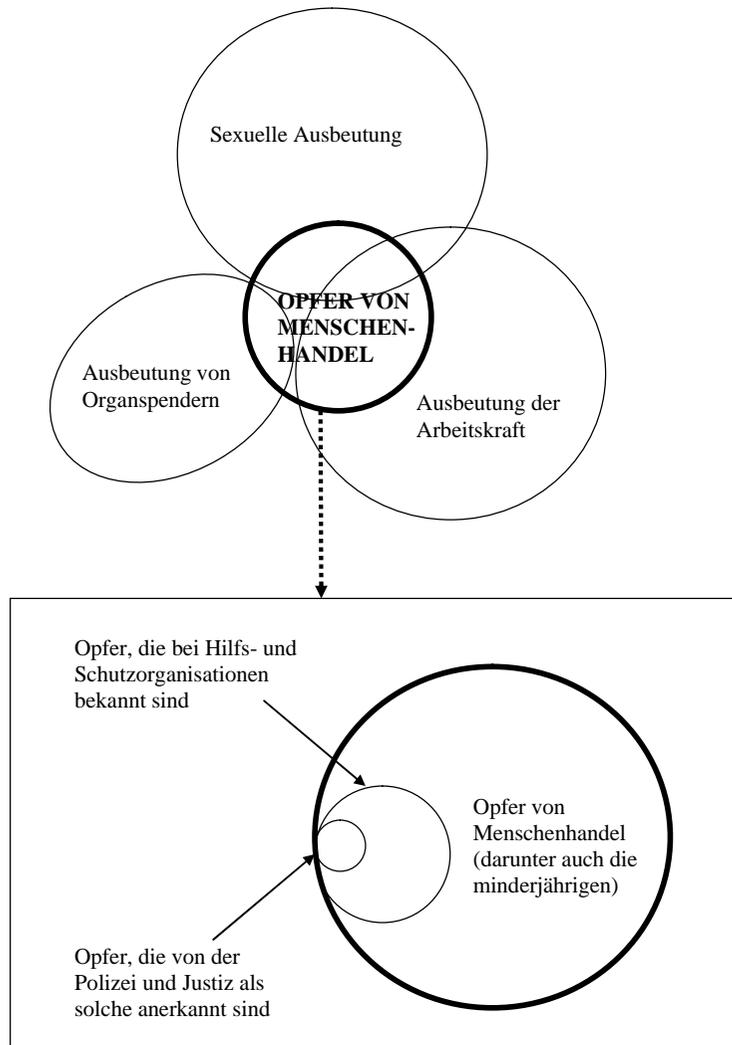
Es ist daher wenig überraschend, dass die Ratschläge der Experten in der Schweiz bei dieser Frage auseinander gehen. Die polizeilichen und juristischen Instanzen sind hin und her gerissen zwischen pragmatischen Massnahmen, bei denen die Bestrafung der Täter im Vordergrund steht (und die Motive leichter zu beweisen sind) und einer idealistischen Betrachtung des Menschenhandels als besonders schwerwiegendes Delikt, das auch als solches anerkannt und an-

gezeigt werden muss. Es scheint, dass die erste Variante häufiger gewählt wird, was die geringe Zahl von Verurteilungen wegen Menschenhandels erklären würde. Dies ist die Schlussfolgerung mehrerer befragter Spezialisten sowie der ausführlichen Analyse von Zschokke (2005), welche die Schwierigkeiten aufzeigt, dieses Delikt zu beweisen. Die schwierige Beweislage bringt die Strafverfolgungsbehörden oft dazu, andere Straftaten, wie Anstiftung zur Prostitution oder Verstösse gegen das ANAG, einzuklagen.

3.5.2 Operative Definition

Die lokal tätigen Akteure sehen sich dazu gezwungen, die Problematik, mit der sie konfrontiert sind, auf die eine oder andere Weise für sich zu definieren. Diese operativen Definitionen variieren stark und sind abhängig von der Rolle und den Interessen der jeweiligen Institution, aber auch vom Sensibilisierungsgrad und von institutionsinternen Überlegungen, die zum Menschenhandel angestellt wurden (da es sich im Allgemeinen nicht um spezialisierte Institutionen handelt). Die Definition von Menschenhandel als soziale Problematik bildet die Basis für die Definition der Logik und Massnahmen vor Ort, sei es für Polizei, NGO oder Dienste des Opferschutzes.

Abbildung 1: Opfer von Menschenhandel und Opfer von Ausbeutung (die Grössenverhältnisse sind relativ und entsprechen nicht der Realität)



Die verschiedenen Einstellungen und Orientierungen werden im Kapitel über den Opferschutz weiter behandelt (Kapitel 5).

Zudem ist für die Mehrheit der in der Opferhilfe und im Opferschutz tätigen Generalisten die streng juristische Definition, die einen Zusammenhang zwischen der Ausbeutung im Zielland und der Organisation der Einreise impliziert, kaum relevant, da die Massnahmen in Richtung der Lösung eines situationsbedingten, aktuellen Problems gehen.

3.5.3 Soziologische Merkmale des Menschenhandels

Eine komplexe und differenzierte Realität

Menschenhandel ist vor allem ein juristischer Begriff, der sich, soziologisch gesehen, mit anderen Problematiken überschneidet, mit denen er nicht verwechselt werden darf, jedoch eng verbunden ist und viele Gemeinsamkeiten hat.

Menschenhandel (*“human trafficking“* oder *“trafficking in human beings“*) unterscheidet sich vom Menschenschmuggel (*“human smuggling“*) dadurch, dass letzterer die Organisation einer Reise oder eines illegalen Grenzübertritts beinhaltet, nicht aber die Ausbeutung im Zielland (D'Amato et al. 2005)²⁷.

Menschenhandel darf nicht ausschliesslich mit Ausbeutung assoziiert werden. Die Ausbeutung muss vorsätzlich sein und darf nicht nur zu einem späteren Zeitpunkt geschehen (der Täter ist entweder die gleiche oder eine andere Person).

Anders und einfacher gesagt, Menschenhandel beschränkt sich nicht nur auf die Erleichterung der Einreise einer Person gegen Entgelt, oder auf ihre Ausbeutung im Zielland, sondern ist die Summe dieser beiden Elemente.

Diese konzeptionellen Unterscheidungen sind in der Realität jedoch schwierig anzuwenden, da sie oft nur als *“Tranchen“* eines auch nur teilweise bekannten Vorgangs vorkommen.

Würde Menschenhandel ausschliesslich über organisierte Netzwerke stattfinden, bei denen die Opfer durch die Hände verschiedener Vermittler und minutiös strukturierte Mechanismen geschleust würden, wäre die Realität viel einfacher zu definieren. Dies ist aber nicht der Fall, weil die meisten Fälle sich in weniger *“professionalisierten“* Zonen abspielen, in kleinen familiären oder be-

²⁷ Art. 3 des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg der UNO-Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität definiert dieses Phänomen wie folgt: *“Der Begriff ‘Schleusung von Migranten’ bezeichnet die Herbeiführung der unerlaubten Einreise in einen Vertragsstaat mit dem Ziel, einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu erlangen“.*

freundeten Strukturen, was auch die befragten Experten und die Literatur bestätigen (par exemple Sardi et Froidevaux 2001 ; Zschokke 2005).

Das Palermo-Protokoll erwähnt deshalb drei Bestandteile des Menschenhandels: die Handlung (Organisation der Einreise), ein Mittel (ausser beim Kinderhandel) und ein Ziel, nämlich die Ausbeutung. Es definiert jedoch einige zentrale Begriffe wie "Ausbeutung", "Nötigung" oder "Verletzlichkeit" nur vage.

Die Absicht der Ausbeutung beispielsweise ist ein komplexer Begriff, den man nur schwer eingrenzen kann: wie bestimmt man zum Beispiel den genauen Zeitpunkt der Absicht des Arbeitgebers, der die Einreise seines Angestellten organisiert, um diesen auszubeuten, zu misshandeln und dessen Freiheit einzuschränken?

Oder nehmen wir das Beispiel einer Frau, die während einigen Jahren in der Schweiz als Prostituierte gearbeitet hatte und schliesslich ihren Aufenthalt regelte. Sie beginnt dann gegen Zahlung einer hohen Summe, die Einreise von Bekannten zu organisieren, um sie in ihrem Etablissement arbeiten zu lassen. Geht es hier um «Menschenschmuggel», weil diese Frauen illegal in die Schweiz einreisen oder um Menschenhandel, weil sie von ihren Arbeitgeberinnen abhängig sind, denen sie viel Geld schulden, die sie aber nicht ausbeuten (oder nur "in vernünftigen Rahmen", wie man zynischerweise sagen könnte)?

Ein letztes Beispiel, welches wir dem neusten Bericht zum Menschenschmuggel in der Schweiz (D'Amato et al. 2005:129) entnommen haben, illustriert die Schwierigkeit einer klaren Unterscheidung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel: chinesische Arbeiter bezahlen einen Schlepper dafür, dass er ihre Einreise in die Schweiz organisiert. Danach werden sie während Jahren unter Druck gesetzt, ihre Reise-Schulden zu begleichen, werden dadurch vom Schlepper abhängig, der ihnen so einen grossen Teil ihrer Autonomie nimmt (indem es für sie unmöglich ist, eine Stelle aufzugeben, in der sie ausgebeutet werden, solange die Schulden nicht beglichen sind).

Risikogruppen und Verletzlichkeits-Faktoren

Der Menschenhandel trifft mit seinen Mechanismen besonders gefährdete und verletzte Risikogruppen. Seine Definition führt deshalb über eine Analyse der betroffenen "Risikobevölkerungen", der verschiedenen Arten von Verletzlichkeit, die von den Tätern instrumentalisiert wird, sowie der zugrunde liegenden Vorgänge und Mechanismen.

Opfer von Menschenhandel weisen zweifellos einige gemeinsame Merkmale in ihrem Herkunftsland auf. Eine Analyse ihrer Situation vor der Abreise ist jedoch nicht Gegenstand dieser Forschung, welche sich auf den Opferschutz in den Zielländern konzentriert: deshalb richtet sich die Aufmerksamkeit hier auf

die Merkmale der "Risiko-"Gruppen im Gastland, das heisst auf ihre Situation in der Schweiz.

Wie wir gesehen haben, sind die Wirtschaftssektoren, in denen sich die meisten Opfer von Menschenhandel befinden, das Sexgewerbe – besonders die Strassenprostitution und Salons – und die Hausarbeit, also Segmente am Rande der formellen Wirtschaft, wovon weder das eine noch das andere vollständig als traditioneller Wirtschaftssektor anerkannt ist. Der Status der Arbeiter, oder vielmehr der Arbeiterinnen, ist formal nicht voll anerkannt, deshalb steht es um ihre Rechte vielfach schlechter als bei der übrigen Bevölkerung. Diese Sektoren, in welchen meist weibliche Arbeitskräfte arbeiten, deren Arbeitsverhältnisse in den meisten Fällen nicht offiziell gemeldet werden, gehören zu den am wenigsten kontrollierten und regulierten des globalen Arbeitsmarkts (Agustin 2005; Anderson und O'Connell Davidson 2004).

Ausserdem werden Opfer von Menschenhandel oft nicht mit Migration oder Migrationsabsichten in Zusammenhang gebracht. Sie werden vielmehr als passive Subjekte eines Vorgangs betrachtet werden, über den sie keinerlei Kontrolle haben. Da ihnen aber jegliche Entscheidungsfähigkeit abgesprochen wird, können sie aus dieser Perspektive auch kein eigenes Migrationsprojekt entwerfen, das zwar nicht wie gewünscht verlaufen ist, sie aber – zumindest teilweise – mitgestaltet haben (Agustin 2006). Auf eine manichäische Art tendiert dieser Prozess der "Viktimisierung" dazu, den von der Justiz als Opfer von Menschenhandel betrachteten Personen, mehrheitlich Frauen, sämtliche – wenn auch eingeschränkte – Entscheidungsfähigkeit und Lebensführung ("agency") abzuspochen. Dadurch entsteht eine unschuldige und naive Opferfigur, ein Objekt krimineller Absichten, auf die es selber kaum Einfluss hat. (Agustin 2005; Andrijasevic 2005; Doezema 1999; Tschan 2005).

Die Realität präsentiert sich jedoch viel nuancierter: die Opfersituation stammt nicht nur von einer Migrationsabsicht und die Schwierigkeit besteht genau in der Vermischung der erzwungenen und freiwilligen Komponenten dieses Prozesses. Migrantinnen und Migranten waren schon immer von Vermittlern abhängig, um ihre Migrations-Pläne zu verwirklichen. Diese Agenten, ob institutionalisiert oder nicht, haben fast immer ein finanzielles Interesse und können ihre Kunden mehr oder weniger stark ausbeuten. Die Berücksichtigung der Migrations-Absicht ist ein wesentlicher Aspekt bei der Analyse des Menschenhandels: tatsächlich ist es unter gewissen Umständen für eine Person vorteilhafter, eine nach üblichen Kriterien als unzumutbar eingeschätzte Lage zu erdulden, als Ausbeutung anzuzeigen, was gleichbedeutend wäre mit der Aufgabe des Migrationsprojekts.

Eine Verbindung zwischen Migration und Menschenhandel herzustellen verlangt nach anderen Überlegungen, insbesondere Überlegungen zum Verhältnis zwischen Migrationspolitik und Menschenhandel. Ohne diese Frage vertiefen

zu wollen, muss man trotzdem erwähnen, dass die Restriktionen in der Migrationsgesetzgebung sowohl hinsichtlich der Einreise als auch des Aufenthalts die Nachfrage nach Vermittlern nur steigern können – geschweige denn die Versuchung, von diesem sehr lukrativen Markt zu profitieren, sei es mit Menschenschmuggel oder Menschenhandel. (Nadig 2002).

Häufig leben und arbeiten Opfer von Menschenhandel nach ihrer Einreise in die Schweiz illegal. Die Irregularität ihres Status ist denn auch einer der Hauptgründe für ihre Verletzlichkeit, da jeder Versuch, sich dagegen zu wehren, für sie ein Risiko bedeutet, aufgegriffen und schliesslich in ihr Herkunftsland zurückgeschafft zu werden.

Allerdings sind die Fallbeispiele noch viel komplexer (für eine Typologie der verschiedenen Arten von Irregularität siehe Doomernik 2002). *Die Reise bis zur Schweiz respektive die Einreise* in die Schweiz kann legal erfolgen, sei es, weil keine Einreise-Beschränkungen existieren oder weil ein Touristen-Visum zu einem Aufenthalt (ohne bezahlte Tätigkeit) von drei Monaten berechtigt. Zahlreiche brasilianische Sexarbeiterinnen reisen auf diese Art ein: da sie die vorgeschriebene Aufenthaltsdauer überschreiten und – was noch wichtiger ist – die Prostitution illegal ausüben, geraten sie, gemäss Schweizerischem Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG), in die Irregularität.

Der *Aufenthalt in der Schweiz und die Ausübung einer bezahlten Tätigkeit* sind in gewissen Fällen legal. Hausangestellte von Mitarbeitern von Botschaften, internationalen Vertretungen respektive Organisationen, die einen Standard-Arbeitsvertrag unterschrieben haben, befinden sich häufig in dieser Situation²⁸. Andere Faktoren erlauben es ihren Arbeitgebern jedoch, das Gesetz zu umgehen und ihre Angestellten – zum Teil in extremer Weise – auszubeuten. Neben der sozialen Unsicherheit (Mangel an sprachlicher, kultureller und sozialer Kompetenz an ihrem neuen Domizil) sind die meisten Migranten und Migrantinnen Eingriffen, wie etwa der Konfiszierung des Reisepasses und der Aufenthaltsbewilligung durch ihre Arbeitgeber, ausgesetzt. Es wird ihnen verboten, ihren Wohn- und Arbeitsort zu verlassen und mit aussenstehenden Personen zu sprechen und es wird ihnen vorgegaukelt, dass ihr Aufenthalt nicht erlaubt sei. Dadurch können Arbeitgeber eine Person völlig isolieren und sie von Gelegenheiten fernhalten, sich über ihre Rechte zu informieren. Diese Art von Vertrag deckt die Gefahr gewisser Migrations-Modelle auf, bei denen der Sta-

tus von arbeitenden Migranten direkt mit ihrer Anstellung und somit mit ihrem Arbeitgeber verknüpft ist.

Im speziellen Fall der Ehe, in welcher etwa die Ausbeutung einer Migrantin durch ihren Schweizer Ehemann stattfindet, kann der gleiche Mechanismus beobachtet werden, nämlich dass der Aufenthaltsstatus der Frau völlig vom Ehemann abhängig ist und er diese Situation dadurch zu seinen Gunsten ausnützen kann.

In allen Fällen ist die Ungewissheit, die sich mit einer illegalen Situation verbindet (unter gewissen Bedingungen auch mit einer legalen) ein zentrales Element der Verletzlichkeit, das durch potenzielle Kriminelle leicht ausgenützt werden kann. Zudem trägt es zu einer starken Marginalisierung einer Person bei, die nur beschränkt Kontakt zur Bevölkerung des Gastlands hat. Die Isolierung (beispielsweise von gewissen Hausangestellten) und die Stigmatisierung (gewisser Sexarbeiterinnen) tragen ebenfalls zu diesem Prozess bei. Zudem schränkt der Mangel an Rechtssicherheit den Zugang zu gesellschaftlichen Grundrechten, wie beispielsweise Sozialversicherungen (bei Krankheit, Unfall, Schwangerschaft oder Entlassung etc.), Gesundheitsversorgung, Sozialhilfe etc., wesentlich ein (Achermann und Chimienti 2006; Achermann und Efiornayi-Mäder 2003; Chimienti 2006).

Schliesslich ist eine wirtschaftlich schwierige Situation oft ein Grund, weshalb Migranten und Migrantinnen eine Ausreise erwägen und trügerische Angebote annehmen, um die finanzielle Investition vor der Abreise so gering wie möglich zu halten. Indem sie sich gegenüber einem Vermittler verschulden, binden sie sich gleichzeitig für eine bestimmte Dauer an ihn (theoretisch so lange, bis die geschuldete Summe zurückbezahlt ist). Diese Verbindung kippt schnell in ein Abhängigkeitsverhältnis zu dieser Person, die dann die Bedingungen der ursprünglichen Vereinbarung nach Belieben verändern kann.

Zu einer allfälligen Verschuldung kommt bei gewissen Migranten noch der wirtschaftliche Druck in Form einer finanziellen Verantwortung gegenüber Mitgliedern ihrer im Herkunftsland zurückgebliebenen Familie. Die Vorstellung, kein Geld mehr nach Hause schicken zu können, und sei es auch unter immensen Opfern, ist für einige der Betroffenen beinahe unerträglich.

Für Migranten und Migrantinnen in der Prostitution ist die Scham vor ihrer Tätigkeit manchmal ein zusätzlicher Faktor von Verletzlichkeit, da sie die Reaktionen ihrer Familie fürchten, wenn diese entdecken würde, in welcher Branche sie tatsächlich arbeiten.

²⁸ Dieser Arbeitsvertrag garantiert bei der Anwendung ein gesetzliches Minimum bei Arbeitsbedingungen und Lohn, gemäss Verordnung des Bundesamts für auswärtige Angelegenheiten (http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/f/home/guide/dir.html).

Die Dimensionen des Menschenhandels

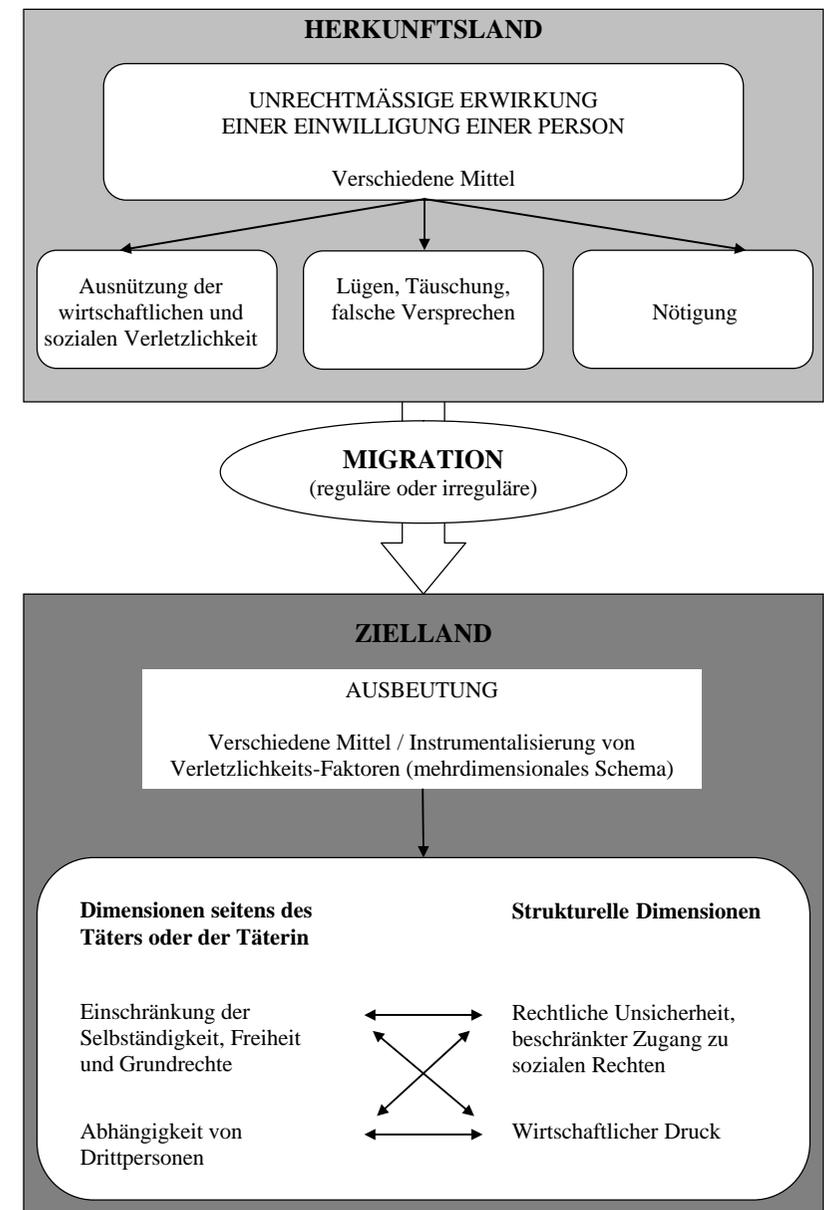
Die verschiedenen Dimensionen, die soeben definiert wurden, gelten nicht nur für Opfer von Menschenhandel. Im Gegenteil, diese Faktoren von Verletzlichkeit und Ungewissheit sind Merkmale gewisser Zuwanderergruppen im Allgemeinen, und von Migranten und Migrantinnen in irregulären Situationen im Besonderen. Sie tangieren aber auch Arbeiter und Arbeiterinnen auf der untersten und informellsten Stufe der Wirtschaft.

Die Dimensionen sind zentral für das Verständnis von Menschenhandel an sich, weil sie die Säulen bilden, auf denen die Täter ihre Mechanismen aus Täuschung und Ausbeutung aufbauen. Die Straftäter solcher Delikte erzielen durch die Ausbeutung gewisser Personen einen Profit. Gleichzeitig werden Opfer von Menschenhandel, obwohl als solche von der Justiz anerkannt, trotzdem in den Entscheid und die Umstände eingebunden, die sie in diese Lage gebracht haben. Sie entsprechen nur selten dem etwas karikaturhaften Bild, welches – unter anderem – die Medien von ihnen verbreiten. Dieser Hiatus zwischen den Erwartungen eines (zu Unrecht) stereotypisierten Benehmens und der Realität macht die Problematik der Definition und Identifikation der Opfer des Handels umso komplexer.

Menschenhandel kommt nicht von ungefähr: ohne in irgendeiner Weise die Verantwortung der Täter beschönigen zu wollen, muss man auch sein Umfeld analysieren. Obwohl wir nicht die Mittel dazu haben, diese Betrachtungsweise detailliert zu untermauern, müssen die zunehmenden Ungleichheiten einer globalisierten Welt erwähnt werden, welche die Ursache für internationale Migrationen bilden und speziell Frauen dazu nötigen, grosse Risiken auf sich zu nehmen, um ihrer Perspektivenlosigkeit zu entkommen (Le Breton und Fiechter 2005; Zschokke 2005). Andererseits ist die unsichere Lebenssituation der Migranten und Migrantinnen eng verbunden mit dem nationalen Kontext, in diesem Fall mit dem schweizerischen. Die Debatten um die Rechte der Migranten, besonders der Papierlosen (Sans Papiers), die restriktive Einwanderungs-Politik oder die Gesetzgebung der Prostitution haben einen grossen Einfluss auf die (indirekten) Konsequenzen, die das politisch-rechtliche Umfeld im Bereich des Menschenhandels haben kann. Durch die Einführung von rechtsfreien Zonen, in denen gewisse Personen von Schutzsystemen ausgeschlossen sind, andere jedoch Zugang haben, verstärkt man nur die Verletzlichkeit und Ungewissheit der Betroffenen und schafft damit genau die Rahmenbedingungen, die Vergehen im Umfeld des Menschenhandels begünstigen.

Das folgende Schema (Abbildung 2) fasst die zentralen Dimensionen der Mechanismen des Menschenhandels zusammen.

Abbildung 2: Soziologische Dimensionen des Menschenhandels



4 Quantitative Erhebungen zu Menschenhandel

Im gegenwärtigen rechtlichen Kontext bleibt der Menschenhandel ein relativ neues Phänomen, auch wenn er in gewissen Formen schon seit Langem existiert. Um die nötigen Ressourcen für ein kohärentes Massnahmenpaket bereit stellen zu können, drängt sich eine Schätzung – wenn auch nur eine grobe – des Umfangs von Menschenhandel auf. Auf internationaler Ebene gab es schon ebenso zahlreiche wie wenig aufschlussreiche Versuche zur Quantifizierung; auch in der Schweiz konnte bisher keine verlässliche Grössenordnung artikuliert werden.

Zu Beginn dieser Forschung wurde daher beschlossen, im Rahmen des Möglichen eine quantitative Evaluations-Strategie zu erstellen, die sich von den Teilergebnissen der Studie ableiten sollte. Mangels einer geeigneten und sofort umsetzbaren Methode werden in diesem Kapitel Wege skizziert, die es ermöglichen, die verschiedenen Konturen dieses Phänomens künftig besser zu erfassen und das Ausmass des Menschenhandels besser zu bestimmen.

4.1 Die Schwierigkeiten beim Messen des Menschenhandels...

Veröffentlichten Ende der 90er Jahre noch viele nationale und internationale Organisationen Schätzungen über den Menschenhandel und die damit generierten Profite, so wurde in den letzten Jahren eine gewisse Vorsicht an den Tag gelegt. Gegenwärtig sind es vor allem die amerikanischen Behörden, die jährlich zwischen 600'000 bis 800'000 Opfer des internationalen Menschenhandels vermuten (Department of State of the United States 2006). Die Fachliteratur und praktisch alle Experten betonen die Schwierigkeit beim Beziffern des Umfangs des Menschenhandels, und dadurch auch seiner Entwicklung im Laufe der Zeit. Um diese Schwierigkeit zu erklären, kann man mehrere Gründe anführen, welche die Formulierung von Prioritäten in der Strafverfolgungspolitik im Zusammenhang mit diesem komplexen Phänomen wesentlich beeinflussen:

- Der erste Grund liegt in der Erfassung des Problems mittels vieler verschiedener – sich teilweise überschneidender – Definitionen, die sich aber nicht übereinstimmend eingrenzen lassen. Trotz internationaler Bemühungen konnte der Begriff, bzw. die Beschreibung all seiner Erscheinungsformen, und die Abgrenzung von anderen Phänomenen, nie klar und eindeutig definiert werden. In der Realität hat jede Organisation oder jeder Akteur seine

eigene Definition, je nach seiner Perspektive²⁹. Dieser Mangel an konzeptueller Einheit besteht auf juristischer Ebene und noch stärker unter soziologischen Gesichtspunkten oder in der Praxis.

- Zweitens kann Menschenhandel als «*Kontrolldelikt*»³⁰ bezeichnet werden, da diese Straftat erst im Rahmen einer Polizei- oder Sicherheitskontrolle aufgedeckt und nur selten vom Opfer oder Drittpersonen direkt angezeigt wird. Somit hängt die Zahl der registrierten Fälle von der Intensität oder Qualität der Kontrollen ab, jedoch lässt sie keine Rückschlüsse auf die Verbreitung des Phänomens zu. Bei der Dunkelziffer ist eine Schätzung extrem schwierig und vom Kontext abhängig. Basierend auf einer Befragung von 549 Spezialisten der deutschen Justiz und Polizei kommt Herz (2005: 261) auf durchschnittlich 91% bei den Opfern und 83% bei den Tätern, was bedeutet, dass in Deutschland eines von zehn Opfern von Menschenhandel entdeckt würde. Andere Quellen sprechen von noch höheren Dunkelziffern – in der Grössenordnung von 95% der Frauen als Opfer von sexueller Ausbeutung³¹.
- Die Aussagekraft der Verurteilungen wird ausserdem eingeschränkt durch eine schwierige Beweisführung, die oft gar nicht erst zu einer Verurteilung und somit zu einer Einstellung des Verfahrens führt. Die Einstellung des Verfahrens kann bereits während der polizeilichen Ermittlungen oder später bei der gerichtlichen Untersuchung erfolgen. Gemäss den Resultaten von Herz (2005: 264) wurden etwa zwei Drittel der Ermittlungen (gegen Straftäter) in diesem Stadium eingestellt und bei der Hälfte der Fälle, die vor Gericht kamen, ist kein Schuldspruch (wegen Handels) ergangen. Es kommt auch regelmässig vor, dass sich die Ermittlung mit jenen Straftaten befasst, die einfacher zu beweisen sind, seien es Verstösse gegen das Ausländerge-

²⁹ Der Grenzübertritt beispielsweise ist – gemäss Palermo-Protokoll – kein notwendiges Kriterium, obwohl Menschenhandel in den Kontext der Bekämpfung des organisierten transnationalen Verbrechens gestellt wird. Ausserdem verzichtet der Text freiwillig auf die Definition verschiedener verwendeter Begriffe, z.B. von “Ausbeutung der Prostitution“, die eine sehr unterschiedliche Bedeutung hat, je nach dem, ob ein Land die Prostitution kriminalisiert oder erlaubt. Für eine Diskussion der Gegensätze zwischen der Definition von verschiedenen internationalen Rechtsinstrumenten, siehe Mentz (2001: 130 ss).

³⁰ Einige Autoren stellen diese Einschätzung in Frage (par exemple Frommel 2006), jedoch wäre dies eine juristisch-kriminologische Diskussion, die den Rahmen dieser Studie sprengen würde.

³¹ Dieser Anteil wird von einer der wichtigsten internationalen, auf diesem Gebiet tätigen NRO genannt, nämlich dem *Polaris Project* (www.polarisproject.org/polarisproject/), das sich auf Angaben aus den USA stützt:

www.humantrafficking.com/humantrafficking/client/view.aspx?ResourceID=1892.

setz³² oder das Strafgesetzbuch (z.B. Anstiftung zur Prostitution). Die Einstellung gewisser Strafprozesse oder die Neuausrichtung auf andere, einfacher zu beweisende Delikte, ist ebenfalls eine Ursache für die extrem tiefe Zahl von Verurteilungen wegen Menschenhandels in der Schweiz (Zschokke 2005).

- Schliesslich kann man noch die Vermutung aufstellen, dass die Schätzung der Zahl der Täter genauer ausfällt, als diejenige der Opfer, weil die polizeilichen und juristischen Strukturen besser entwickelt sind als die Dispositive zur Erkennung und zum Schutz der Opfer.

Dass es schwierig ist, verlässliche Zahlen zum tatsächlichen Ausmass des Menschenhandels zu erheben, ist weitgehend bekannt. Trotzdem werden zahlreiche Versuche in dieser Richtung unternommen. Dies bestätigt beispielhaft der letzte Bericht des UNO-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC 2006). Basierend auf einer minutiösen und gut dokumentierten Methodologie erstellten die Autoren eine Datenbank mit fast 5000 Einträgen (*citation index*), die sich weder auf aufgedeckte Fälle von Menschenhandel noch auf die Zahl der Täter oder Opfer beziehen, sondern auf Berichterstattungen über Menschenhandel in verschiedenen Quellen und zwar sortiert nach Quellenart (Zeitungsberichte, Forschungen, offizielle Berichte usw.) und unabhängig von der Zahl der betroffenen Opfer. Auch wenn der Bericht nicht den Anspruch erhebt, die Realität des Menschenhandels abzubilden, sondern vielmehr eine vielfältige Berichterstattung zu registrieren³³, trägt die gewählte Methode dazu bei, die Verzerrung aus den oben erwähnten Gründen (beispielsweise in Zusammenhang mit der Kontrolldeliktproblematik) noch zu verstärken. Die Gefahr von Fehlinterpretationen der Zahlen im Bericht scheint relativ gross, auch wenn die Limiten der Methode klar erwähnt sind. Ein Beispiel: auf einer Rangliste von *incidence of reporting* mit einer Skala von "sehr hoch" bis "sehr tief"³⁴ rangiert die Schweiz unter den Zielländern mit hohem Index, was an der Zahl der Fälle, an der politischen Sensibilität, an den bestehenden Schutz-Dispositiven oder an der Intensität der Medien oder Forschungs-Aktivität liegen kann (UNODC 2006: 19).

³² In Deutschland werden die Delikte im Zusammenhang mit Menschenschmuggel ("Schleusungstatbestände") regelmässig erwähnt (Herz 2005: 265).

³³ "It should be made clear that the data collected in the Trafficking Database and the findings presented in this Report concern the reporting of human trafficking information. The Report compiles and analyzes the work of sources reporting on human trafficking. The Report does not provide information regarding actual numbers of victims, nor does it provide statistics directly reflecting the severity of human trafficking around the globe" (UNODC 2006: 45).

³⁴ Über "hoch", "mittel" und "tief".

4.2 ...und das Bedürfnis nach verlässlichen Daten

Die zahlreichen Versuche zur Beurteilung des Umfangs von Menschenhandel zeugen von der Notwendigkeit, seine Existenz oder Bedeutung zu beweisen, um Mittel zu dessen Bekämpfung zu erhalten. Gleichzeitig erschwert der – weit herum beobachtete – Mangel an geeigneten Dispositiven die Erfassung der Opfer dieses Phänomens. Es handle sich um einen wahren Teufelskreis, meint ein Spezialist im Zusammenhang mit der verpassten Gelegenheit, Menschenhandel bei der Teilrevision des OHG festzuschreiben:

Man kann nicht erheben, was sich in einer Grauzone bewegt und solange die Zahlen fehlen, werden keine Vorkehrungen getroffen werden, die es erlauben würden, das Phänomen zu quantifizieren.

Wenn diese Feststellung überhaupt für eine bestimmte Straftat gilt, dann für eine im Bereich des Menschenhandels. Die Fallstudien zeigen, dass diejenigen Kantone, die keine Strukturen geschaffen haben, um sich mit diesem Phänomen zu befassen, dazu neigen, seine Existenz abzustreiten. Gleichzeitig ist es unumgänglich, die Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen – am besten aufgrund von handfesten Daten – in einem Umfeld beschränkter öffentlicher Mittel zu begründen.

Eine geringe Anzahl von Urteilen kann ebenfalls zu einer verminderten Beachtung dieses Phänomens führen (trotz der Schwere des Vergehens). Dies zeigt sich dadurch, dass der Handel momentan gerade wegen der begrenzten Anzahl der Fälle nicht in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) der Schweiz enthalten ist. Die vom Bundesamt für Statistik (oder Bundesamt für Polizei) landesweit veröffentlichten Zahlen sind beschränkt und betreffen im Wesentlichen die Verurteilungen von Tätern (siehe Kapitel 3.2). Im Gegensatz zu Deutschland oder Holland wird die Anzahl eingereicherter Strafanzeigen wegen Menschenhandels in der Schweiz nicht in der Statistik der Bundesbehörden erfasst, obwohl ein Vergleich zwischen Verurteilungen und Strafanzeigen sicher interessant wäre. Damit könnte man das Profil der angeschuldigten Täter demjenigen der Verurteilten gegenüberstellen, um Hinweise über das Opferprofil sowie Zusammenhänge zu anderen Straftaten (Rückgriffe auf leichter nachweisbare Delikte) zu erhalten, falls die Beweise nicht genügen. Solche Angaben sind besonders dann aufschlussreich, wenn es sich um eine Art von Delikt handelt, das durch Polizeikontrollen aufgedeckt wird, weil man nur aus einer Gegenüberstellung zwischen Kontrollintensität und registrierten Fällen aussagekräftige Schlüsse zur Situation "vor Ort" ziehen kann.

Im Prinzip werden diese Statistiken nach der Revision der PKS zugänglich, die momentan vom BFS in Zusammenarbeit mit den Kantonen ausgearbeitet wird.

Sie sollen künftig den Menschenhandel einschliessen, jedoch nicht vor 2010³⁵. Einmal mehr sei festgehalten: obwohl Statistiken über die Ermittlungen allein noch keine Schlussfolgerungen zulassen, sind sie dennoch interessant, um die Notwendigkeit zur Bekämpfung des Menschenhandels zu unterstreichen, wie Berichte über die Situation in anderen Ländern bestätigen³⁶.

4.3 Einrichtung eines systematischen Monitorings

Aufgrund einer Literaturübersicht betreffend verfügbarer Daten aus mehreren europäischen Ländern, die jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, drängt sich unserer Meinung nach ein pragmatisches Vorgehen auf, das auf verschiedenen Statistiken und vielfältigen Quellen beruht, selbst wenn – oder genau weil – nationale Statistiken in der Schweiz ziemlich begrenzt sind.

Bis zur Verfügbarkeit der polizeilichen Statistiken des Bundes im Jahr 2010 (siehe oben), wäre es interessant, eine Befragung in den grossen Kantonen der Schweiz durchzuführen, um die bereits vorhandenen polizeilichen und juristischen Daten zu sammeln. Ein „Inventar“ der Ermittlungen mit Schlüssel-Indikatoren³⁷ würde nicht nur die Situation „vor Ort“ dokumentieren, sondern könnte auch nützliche Informationen zur Ausgestaltung der geplanten PKS liefern.

Statistiken über die Aufenthaltsbewilligungen

Die Erhebung von Daten über die verschiedenen Arten von Aufenthaltserlaubnis (Kurz-Aufenthaltsbewilligungen für die Bedenkzeit, das Verfahren oder aus humanitären Gründen), die das BFM erteilt, sollte sachgemäss begleitet werden, damit eine systematische³⁸ Vergleichbarkeit gewährleistet ist.

Statistiken und Informationen über die Opferhilfe

Was die Situation der Opfer anbetrifft, so ist es unerlässlich, über systematische Daten zur Betreuung durch die verschiedenen Akteure in den Kantonen zu verfügen. Dies betrifft sowohl Statistiken über erbrachte materielle Leistungen als auch die Beratung von (mutmasslichen) Opfern. Verlässliche Statistiken ermöglichen eine relative Vergleichbarkeit der verwendeten Definitionen,

³⁵ Siehe Medienmitteilung von Fedpol : http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2006/ref_2006-06-29.html

³⁶ Der deutsche Statusbericht (BKA 2005) und derjenige des holländischen Berichterstatters über Menschenhandel (Kornivus et al. 2005) basieren zu einem grossen Teil auf polizeilichen oder juristischen Ermittlungsdaten.

³⁷ Anzahl Opfer, Täter, Profile, etc.

³⁸ Einige dieser Informationen sind noch wenig konsistent oder stehen in Widerspruch zu anderen durch die Kantone gelieferten Daten.

sind jedoch pragmatisch genug, um einfach an die Situation der verschiedenen Akteure angepasst zu werden.

Über die anerkannten oder mutmasslichen Opfer, die in den Genuss von OHG-Leistungen gekommen sind, gibt es entsprechende Statistiken. Betreffend Statistiken über die Beratung von Opfern kennen die OHG-anerkannten Dienste diese Frage-Rubrik, welche gegenwärtig auch bei anderen Organisationen, zum Beispiel Frauenhäusern (nicht alle sind vom OHG anerkannt), eingeführt wird. Es ist vorstellbar, dass NGO oder andere Dienste eine Rubrik für Opfer von Menschenhandel führen, zum Beispiel bei der Frage danach, ob diese (bereits) Strafanzeige erstattet haben oder nicht, was eine verfeinerte Analyse über die Datenbestände hinaus ermöglichen würde. Selbstverständlich müssten diese Indikatoren und deren Anwendung zuerst mit den betroffenen Akteuren besprochen werden.

Die Jahresberichte des nationalen holländischen Berichterstatters zu verschiedenen in der Opferhilfe tätigen Institutionen und NGO könnten ebenfalls nützliche Hinweise für die Ausgestaltung der Fragekategorien im Hinblick auf eine solche Datensammlung liefern (Kornivus et al. 2005). Es werden aber nicht nur Daten zum Profil der Opfer gesammelt, sondern auch zu ihren Kontakten während des Verfahrens (z.B. mit den Tätern), zu ihrem Verhalten (Abtauchen während der Ermittlung), ihrer Motivation (für die Migration und ihre Rückkehr), aber auch zu ihrer Wohnsituation, bzw. zum Mangel an Unterkünften, zu Informationen betreffend die dreimonatige Bedenkzeit und zur Sensibilisierung von Praktikern, um nur einige Beispiele zu nennen.

Koordination

Gewisse (Mindest-)Angaben könnten auf regelmässiger (jährlicher) Basis gesammelt werden, andere etwas punktueller zur Vertiefung beitragen, beispielsweise wenn es um Kenntnisse über eine bestimmte Art von tatsächlichen oder potenziellen Opfern geht. Der Bund ist aufgerufen, in diesem Bereich – über die KSMM und/oder andere Partner – eine wertvolle Berater- und Koordinationsrolle zu spielen. Konkret hiesse dies, bei der Einrichtung eines solchen Monitorings mitzuhelfen, indem die verschiedenen Akteure von der Notwendigkeit dieser Daten überzeugt würden. Gleichzeitig muss die Anonymität der gesammelten Daten garantiert werden. Die Fallstudien zeigen, dass die Vorkehrungen für die Opferbetreuung gegenwärtig noch ausgearbeitet werden – ein günstiger Moment also für die Einrichtung von abgestimmten Monitoring-Instrumenten. Anhand eines präzisen Zeitplans wäre eine Pilotphase einzuplanen, nach deren Ablauf eine materielle wie auch eine methodologische Gesamtanalyse der gesammelten Daten gemacht werden könnte, die es erlaubt, über das weitere Vorgehen und allfällige Anpassungen zu entscheiden.

Tabelle 7: Möglichkeiten, Menschenhandel anhand verschiedener Vorgehensweisen und Quellen zu "messen"

	Wo?	Wer?	Stand	Häufigkeit
Gerichtl./polizeiliche Statistiken				
Verurteilungen	Bund	BFS	existiert	jährlich
Polizeistatistiken: Revision PKS	Bund	BFS	ab 2010	-dito-
Anzeigen, Ermittlungen	wichtig. Kantone	neu	zu entw.	punktuell
Aufenthaltsbewilligungen				
Anzahl und Art der Bewilligung	Bund	BFM	existiert	jährlich
Opferstatistiken				
Entschädigungen durch OHG	Bund	OHG	existiert	jährlich
Opferberatungen	Bund	OHG	existiert	-dito-
Beratungen div. Dienste	Bund	NGO, etc.	zu entw.	-dito-
Akten- und Ermittlungsanalysen	Bund/Kantone	neu	zu entw.	punktuell
Umfrage bei Experten	Bund/Kantone	neu	zu entw.	-dito-

Um die verschiedenen Akteure zum Mitmachen zu bewegen, könnten parallel dazu Tipps zum Reporting abgegeben werden; ein zusätzlicher Anreiz in Form einer finanziellen Entschädigung wäre ebenfalls denkbar. Das würde unserer Meinung nach systematischere Synergien bei den Verfahren schaffen, die in verschiedenen Kantonen bereits funktionieren, unter Berücksichtigung des bisher Erreichten und regionalen Besonderheiten³⁹.

Die Analyse des statistischen Materials, das in Abstimmung und mittels ähnlicher Standards bei den verschiedenen Akteuren erhoben würde, ermöglicht es künftig, die Situation der Opfer und deren Betreuung besser zu kennen, und liefert ausserdem Informationen zur Einrichtung von Dispositiven zur Intervention oder Verbesserung ihrer Situation. Die Analyse sollte, unserer Meinung nach, von einer vertiefteren Studie der Justiz- und Polizeiakten begleitet werden.

Akten-Analyse

Um Informationen über die Mechanismen des Menschenhandels zu erhalten, wäre es interessant, die Justiz- und Polizeiakten zu analysieren, nicht zuletzt aus der Sicht des Opferschutzes. Da sich die Zahl der Verurteilungen in Grenzen hält, könnte eine vollständige Erhebung der Fälle erfolgen (Art. 196 StGB), unter Einbezug der Strafklagen, die zu keiner Verurteilung geführt ha-

³⁹ Man hat gegenwärtig den Eindruck, dass gewisse Kantone isoliert vorgehen und, mit Ausnahme einiger gut informierten Personen, wenig im Bild sind über die Erfahrungen an anderen Orten.

ben (Polizeiakten). Ebenfalls interessant wäre es, Delikte zu untersuchen, die gleichzeitig mit Menschenhandel gerichtlich verfolgt werden, zu untersuchen. Die Verurteilungen zwischen 1997 und 2004 erfolgten meist wegen Delikten, wie Ausweissfälschung, Urkundenfälschung, Freiheitsberaubung, Diebstahl und Geldwäscherei⁴⁰. Es sollten aber auch jene Delikte mitberücksichtigt werden, die am häufigsten im Zusammenhang mit Menschenhandel angezeigt werden, die aber nicht zu einer Verurteilung (wegen Handels) geführt haben.

Auch wenn eine solche Analyse aufgrund der wenigen, bisher existierenden Fälle keine aufschlussreichen statistischen Resultate liefern kann, so könnte sie trotzdem gewisse Tendenzen aufzeigen. Die Studie von Herz (2005), die einen Analyse-Teil aus 91 Straftakten aus drei deutschen Bundesländern mit insgesamt 348 Opfern und 149 Tätern enthält, liefert eine Menge interessanter Informationen über die Strafprozesse und die Opfersituation. Ein Teil der Resultate kann übrigens auch auf die Schweiz extrapoliert werden, andere wiederum sind bedingt durch die deutsche Gesetzgebung und deren Umfeld. Es wäre beispielsweise interessant zu untersuchen, ob sich die Fälle, die nicht zu einer Verurteilung führten, durch ein besonderes Profil von Opfern (oder Tätern⁴¹) oder durch gewisse Ermittlungs-Methoden (durch Abhören des Telefons kann die Aussage der Opfer gestützt werden) voneinander unterscheiden. Ebenso könnte man Informationen sammeln über die Mechanismen der Opfer-Erkennung und Opfer, die während der Ermittlung untergetaucht sind. In jedem Fall hilft eine bessere Kenntnis der Mechanismen des Strafverfahrens aus den vorliegenden Daten, genauere Schätzungen zur Dunkelziffer und den verschiedenen Verläufen des Menschendhandels vorzunehmen.

Die Akten-Analyse könnte auch nützliche Hinweise zur Identifikation der Experten bei Polizei, Justiz oder Organisationen des Opferschutzes liefern, die in einer späteren Etappe mittels standardisiertem Fragebogen oder in persönlichen Interviews befragt werden könnten. Die Resultate unserer Studie zeigen indes, dass es in der Schweiz (erst) wenige Personen mit breiter Erfahrung auf diesem Gebiet gibt.

Gleichzeitig scheint es der richtige Moment zu sein, um ein regelmässiges Monitoring von Daten für die Hilfe und Betreuung von Opfern bei (halb-) öffentlichen und privaten Akteuren (NGO, Vereinigungen) einzurichten. Um ein abgestimmtes Vorgehen und genügend vergleichbare Informationen zu erhalten, drängt sich eine nationale Koordination der kantonalen Initiativen auf. Ein

⁴⁰ Bzw. Art. 23.1 ANAG (15 Mal), Art. 252 StGB (5), Art. 239, 183 und 305 bis StGB (3). Statistiken des BFS auf Verlagen.

⁴¹ In Deutschland werden angeschuldigte Deutsche beispielsweise weniger oft verurteilt als Ausländer. (Herz 2005).

bis zwei Jahre danach könnte man auf der Basis der Daten aus den verschiedenen Quellen eine synthetische Analyse mit materieller und methodologischer Beurteilung vornehmen.

4.4 Schlussfolgerung

Es existiert momentan keine allgemein gültige und abschliessende Methode, die es erlauben würde, den Umfang des Menschenhandels zu messen; dies ist nicht zuletzt auf die relativ bescheidenen Ressourcen zurückzuführen. Mit Blick auf internationale Erfahrungen und laufende Entwicklungen in verschiedenen Schweizer Kantonen drängt sich unserer Meinung nach ein pragmatischer Ansatz auf, basierend auf einer Reihe von Massnahmen, die noch zu fördern sind.

Als Sofortmassnahme für die Statistiken des Bundes gilt es, möglichst viele Indikatoren in Zusammenhang mit Menschenhandel und damit verbundenen Delikten in die neue Polizeistatistik mit einzubeziehen, die momentan vom BFS zusammen mit den Kantonen ausgearbeitet wird. Eine nicht abschliessende Literaturübersicht zeigt, dass zahlreiche europäische Länder in diesem Bereich über viel umfangreichere Daten verfügen als die Schweiz. Da die Revision der Polizeistatistik nicht vor 2010 in Kraft tritt, sollte eine standardisierte Umfrage bei den Justiz- und Polizeibehörden der wichtigsten Kantone der Schweiz durchgeführt werden. Um die Informationen zu den erwähnten Indikatoren zu vervollständigen und zu vertiefen, wäre eine Analyse der Justiz- und Polizeiakten ebenfalls sehr hilfreich.

Gleichzeitig scheint der Moment gegeben, um ein regelmässiges Daten-Monitoring für die Unterstützung und Betreuung von Opfern bei (halb-) öffentlichen und privaten Akteuren (NGO, Vereinigungen) einzurichten. Um ein abgestimmtes Vorgehen und eine grosse Menge vergleichbarer Informationen zu erhalten, drängt sich eine nationale Koordination der kantonalen Initiativen auf. Ein bis zwei Jahre danach könnte man, auf der Basis der Daten aus den verschiedenen Quellen, eine Gesamt-Analyse aufgrund materieller und methodologischer Aspekte vornehmen.

5 Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz

Eine der zentralen Fragen dieser Studie betrifft den spezifischen Aspekt des Schutzes der Opfer von Menschenhandel. Unter Schutz verstehen wir die Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in unserem Land auf den verschiedenen Ebenen (sozial, rechtlich, juristisch, finanziell, psychologisch, medizinisch, etc.). Es handelt sich somit um eine Analyse der Dispositive des sozialen Opferschutzes und nicht der juristischen Schutz-Modalitäten wie beispielsweise die Einführung von Zeugen- oder Opferschutz-Programmen. Diese Perspektive gründet auf einer mit den Mandanten erarbeiteten thematischen Auswahl und nicht auf einer Beurteilung der Wichtigkeit der einen oder anderen dieser Dimensionen. Ausserdem sollte bedacht werden, dass – aus dem gleichen Grund der Eingrenzung des Studienobjekts – die Strafverfolgung nicht im Zentrum unserer Überlegungen stand.

Dieses Kapitel basiert in seiner Beschreibung und Analyse auf der Situation, wie sie sich heute präsentiert. Deshalb beziehen sich die Schutz-Dispositive, gemäss immer noch gültiger Gesetzgebung, vor allem auf Opfer von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung. Wir interessierten uns aber auch für die “neuen“ Opfer-Kategorien, speziell für Arbeiter in den verschiedenen Wirtschaftssektoren, die Opfer von Menschenhandel wurden. Die Analyse des Schutzes dieser Personen bleibt jedoch vor allem exploratorisch und bildet den Gegenstand des Unterkapitels 5.5.4.

5.1 Der Opferbegriff im legislativen und institutionellen Rahmen des Bundes

Auch wenn sich bereits gewisse Institutionen und Organisationen dieses Themas angenommen haben, erscheint Menschenhandel erst seit Kurzem auf der internationalen wie auch schweizerischen politischen Agenda. Die Schweiz als Unterzeichnerin der zwei Zusatzprotokolle zur UNO-Konvention über die organisierte Kriminalität (das erste über Menschenhandel, das zweite über Menschenenschmuggel) hat sich verpflichtet, die notwendigen Instrumente zur Umsetzung der UNO-Prinzipien bereitzustellen. In Bezug auf den Menschenhandel waren die zwei wichtigsten Massnahmen die Schaffung einer Bundesstelle, der KSMM (Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenenschmuggel) sowie die Änderung des betreffenden Artikels im Strafgesetzbuch (der voraussichtlich Ende 2006 oder Anfang 2007 in Kraft tritt).

Die Aufgabe der 2003 gegründeten KSMM ist die Koordination der Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz. Diese umfasst

zwei Haupt-Achsen: die Verfolgung der Täter und den Opferschutz. Das Führungsorgan der KSMM wird gebildet aus Vertretern von Polizei-, Strafverfolgungs- und Sozialbehörden. Die Direktion selber ist dem Bundesamt für Polizei (fedpol) angegliedert. Als Koordinationsstelle hat die KSMM insbesondere die Aufgabe, kantonale Kooperationsmechanismen in Form von Runden Tischen mit den Hauptbeteiligten der Strafverfolgung und der Opferhilfe einzuführen. Im Jahr 2005 hat sie zu diesem Zweck einen Leitfaden herausgegeben, der an einer Konferenz vorgestellt wurde, bei der zahlreiche Akteure aus der ganzen Schweiz und aus verschiedenen professionellen Bereichen teilnahmen (SCOTT 2005). Gemäss ihren Verantwortlichen hat die KSMM gegenüber den Kantonen eine unterstützende Rolle, jedoch kann sie sich nicht aktiver einbringen und etwa die Errichtung von Runden Tischen selber in die Hand nehmen, weil dies in der Verantwortung der kantonalen Akteure liegt. Ebenso wird diesem Dienst keine Ermittlungs- oder Strafverfolgungs-Kompetenz eingeräumt.

Auf Gesetzesebene wurden die nötigen Änderungen mit der Einführung eines neuen Artikels über den Menschenhandel im Schweizerischen Strafgesetzbuch, der von der Mehrheit der Experten als Fortschritt betrachtet wurde, vorgenommen. Dieser Artikel beschreibt zwar den Tatbestand und die Strafverfolgung der Täter, sagt aber nichts aus über die den Opfern gewährten Rechte. Da dieses Delikt nicht einem eigenen Gesetz mit entsprechender Umsetzungsbestimmungen unterliegt, müssen die Bestimmungen zum Opferschutz in anderen juristischen Instrumenten gesucht werden. Während jedoch die entsprechenden (für die Kantone nicht bindenden) Massnahmen im neuen Ausländergesetz enthalten sein sollten, so wurde die Aufnahme eines speziell die Opfer betreffenden Kapitels im neuen Opferhilfegesetz abgelehnt (für nähere Angaben zu den Rechtsgrundlagen, siehe Kapitel 3.1. Der Bericht der Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2001 unterstreicht ausdrücklich, "dass bezüglich Opferrechten kein Handlungsbedarf festzustellen sei, da Opfern von Menschenhandel nach geltendem Recht bereits vielfältige Opferrechte zustehen. (Interdepartementale Arbeitsgruppe Menschenhandel 2001: 57).

Es ist anzunehmen, dass die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz in letzter Zeit eine neue Dimension erreicht hat, auch wenn die Beurteilung der Auswirkungen der getroffenen Massnahmen etwas Zeit braucht. Auf Bundesebene sind diese Massnahmen in erster Linie auf die Strafverfolgung der Täter ausgerichtet. Die Gesetzgebung, die fast ausschliesslich auf der ersten "Säule" der Verbrechensbekämpfung basiert und die Tatsache, dass die KSMM selber institutionell dem Bundesamt für Polizei angegliedert ist, stützen diese Ausrichtung. Die Opfer tauchen oft erst in zweiter Linie auf und – wie wir sehen werden – meistens, wenn sie für die Strafverfolgung der Täter von Nutzen sind.

Wenn man jedoch den Weg des Themas Menschenhandel auf der politischen Agenda zurückverfolgt, stellt man fest, dass dies via Opferschutz geschehen

ist. Nach einer Ende 1990 vom FIZ lancierten Petition präsentierte Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot-Mangold eine Motion, die ein Schutzprogramm für Opfer von Frauenhandel vorsah⁴². Diese Motion, die in ein Postulat umgewandelt wurde, erwirkte im selben Jahr die Gründung der bekannten interdepartementalen Arbeitsgruppe, die in ihrem Schlussbericht der Notwendigkeit zur Verbesserung des Opferschutzes von Menschenhandel nur einen marginalen Platz einräumt.

Die Bekämpfung von Menschenhandel basiert auf zwei offiziellen Säulen, bei denen jedoch die eine (Strafverfolgung) meistens die andere (soziale Opferbetreuung) überwiegt, so dass in vielen Fällen die beiden Aspekte getrennt voneinander betrachtet werden. In ganz extremen Fällen (während unserer Studie angetroffen) wurde das Delikt Menschenhandel als eines ohne Opfer betrachtet – oder es wurde zumindest nicht versucht, das Opfer als solches zu identifizieren. Diese zwei Säulen sind Interessenskonflikten ausgesetzt: Konflikten zwischen der Verbrechensbekämpfung, dem Willen zum Schutz der Landesgrenzen, und der Einhaltung von Menschen- und sozialen Rechten der Opfer. Einer der Haupt-Spannungspunkte ist die Befürchtung, dass ein zu grosszügiger Opferschutz missbraucht werden könnte. Die gleiche Dynamik findet sich auch auf internationaler Ebene: zum Beispiel bei der vorsichtigen Formulierung der Empfehlungen im legislativen Leitfaden als Anhang zum Palermo-Protokoll: "Die Staaten, die bestrebt sind, das Protokoll zu ratifizieren und anzuwenden, sind (...) verpflichtet, diese Massnahmen zu treffen und werden dringend gebeten, dies im grösstmöglichen Rahmen ihrer Mittel und anderen Zwängen zu tun"⁴³.

Den Anliegen der Strafverfolgung wird oft mehr Aufmerksamkeit geschenkt als jenen der Opfer, jedoch wird dies durch zwei Aspekte nuanciert: der erste betrifft den Gegendruck durch die in der Opferhilfe tätigen NGO, der zweite die Tatsache, dass trotz gegensätzlicher Interessen, dennoch eine gemeinsame Verständigungsgrundlage über gemeinsame Anliegen gefunden wurde.

Obwohl sein Spielraum im Vergleich zu jenem der Behörden verschwindend klein ist, spielt das FIZ (speziell das Projekt FIZ Makasi) eine wichtige Rolle als bedeutende Lobby-Institution im Bereich des Schutzes der Opfer von Menschenhandel. Seit mehr als zwanzig Jahren im Bereich des Frauenhandels tätig, hat diese Organisation bisher nicht die offizielle und finanzielle Anerkennung

⁴² Motion 00.3055 – Frauenhandel. Schutzprogramm für die Opfer, 15. März 2000.

⁴³ Legislativer Leitfaden für die Umsetzung des Protokolls zur Verhinderung, Bekämpfung und Strafverfolgung des Menschenhandels, insbesondere mit Frauen und Kindern, als Zusatz zur Konvention der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität, S. 308.

erhalten, die sie sich wünscht (siehe Studie im Kapitel 5.3.3). Jedoch wird ihre wegweisende Bedeutung als einzige auf die Hilfe der (Frauen-)Opfer von Menschenhandel spezialisierte Organisation meistens nicht bestritten. Beispielsweise hat das FIZ, ohne offizielles Mitglied der KSMM zu sein, den Status als "Beraterin ohne Stimmrecht". Gewisse Initiativen des FIZ werden ausserdem als Modelle verwendet: wie bei den Runden Tischen, die in verschiedenen Kantonen auf Empfehlung der Arbeitsgruppe eingeführt wurden und sich auf die Mechanismen der Zusammenarbeit stützen, die durch das FIZ im Kanton Zürich initiiert wurde (Interdepartementale Arbeitsgruppe Menschenhandel 2001: 58). Und schliesslich sprach ihm die Bundesanwaltschaft kürzlich das Vertrauen im Rahmen einer Intervention im Milieu der Prostitution aus, wo sie Opfer von Menschenhandel vermutete, indem ihr Vertreter sich bereit erklärte, zukünftig bevorzugte Verbindungen mit diesem Partner zu pflegen.

Weitere NGO schliessen sich den Forderungen des FIZ zu Gunsten eines besseren Opferschutzes an, beispielsweise, wenn es um den Schutz der minderjährigen Opfer von Menschenhandel geht (Terre des Hommes und UNICEF). Andere Akteure kämpfen für noch ambitioniertere Ziele, zum Beispiel für die Anerkennung der Rechte von Prostituierten oder verbesserte Lebens- und Arbeitsbedingungen für "Sans-Papiers", die von ihren Arbeitgebern ausgebeutet werden. Ihre Argumentation liegt jedoch nicht in der spezifischen Problematik des Menschenhandels, in welcher das FIZ relativ einzigartig ist.

Ausserdem entwickeln sich gewisse Konvergenzpunkte zwischen den Interessen der staatlichen Behörden und jenen der Verteidiger der Opfer von Menschenhandel. Diese kommen vor allem dann ins Spiel, wenn die Opfer für die Ermittlungen oder für den Strafprozess gegen die Täter benötigt werden. Die Opfer zeigen zunächst wenig Interesse, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, da sie ihre rechtliche Situation preisgeben (sie haben oft keine Aufenthaltsbewilligung) und sich (und manchmal ihre Familie) durch eine Anzeige oder Zeugenaussage gegen Personen oder deren Umfeld gefährden. Die Instanzen der Polizei und Justiz ihrerseits erkennen immer öfter die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit den Opfern von Menschenhandel; dadurch sehen sie sich veranlasst, Instrumente für einen gewissen Opferschutz bereitzustellen, in erster Linie durch eine Garantie, (kurzfristig) nicht aus der Schweiz ausgewiesen zu werden und durch eine soziale Betreuung. Diese Stabilisierung der Situation der Opfer ist notwendig, damit sie gute Voraussetzungen für eine Aussage vorfinden. An diesem Punkt entwickeln sich einige Initiativen für eine Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden und den Akteuren des Opferschutzes, insbesondere NGO. Für letztere ist es eine Gelegenheit, die Wichtigkeit ihrer Rolle aufzuzeigen und eine grössere Anerkennung ihrer Aktivitäten zu fordern. Trotzdem bleibt der Opferschutz selektiv, weil er sich auf Opfer beschränkt, die als solche entdeckt und anerkannt wurden oder beschlossen

oder eingewilligt haben, mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Nicht selten findet man in einem Menschenhandel-"Netzwerk" ein Dutzend oder mehr Opfer. Nicht alle diese Personen können – gemäss verschiedenen Experten – von den Behörden berücksichtigt werden, sei es aus Kosten- oder Zeitgründen oder wegen der Komplexität der Ermittlungen. Da die Schutzmassnahmen nur für Personen vorgesehen sind, die beim Verfahren mithelfen, besteht das Risiko, dass jene, die nicht mitmachen – sei es absichtlich oder weil sie für die Ermittlungen als nicht "notwendig" erachtet wurden –, nicht von diesen Massnahmen profitieren können.

Die Analyse der regionalen Unterschiede zeigt, dass Schutz-Dispositive vor allem in jenen Kantonen eingerichtet werden, in welchen die Verfolgung der Täter von Menschenhandel für die Polizei eine gewisse Priorität hat. Das Bewusstsein seitens der Polizei und der Justiz, dass Menschenhandel ein Delikt ist, das bekämpft werden muss und die Zusammenarbeit mit den Opfern ein Schlüssel-Element bei der Strafverfolgung ist, scheint ebenfalls eine Vorbedingung für eine Formalisierung des Opferschutzes.

Im föderalistischen System der Schweiz ist die Umsetzung der Bekämpfung des Menschenhandels Sache der Kantone⁴⁴. Die Polizei-, Justiz- und Sozialbehörden sind im Wesentlichen auf kantonaler Ebene tätig, deswegen wird die Einführung von Massnahmen zum Opferschutz auch in diesem Rahmen vorgenommen.

Der restliche Teil dieses Kapitels widmet sich der Analyse der Schutz-Dispositive in den verschiedenen Kantonen, den beteiligten Akteuren und Strukturen, der Zusammenarbeit und Intervention sowie den grössten Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind.

5.2 Kantonales Umfeld: unterschiedliche Sensibilisierungs-Grade

Da die Studie nicht systematisch alle Schweizer Kantone erfasst, ist es nicht möglich, eine umfassende und vergleichbare Standortbestimmung für das ganze Land vorzunehmen. Die in acht Kantonen durchgeführten Gespräche (zusätzlich zu jenen mit "nichtkantonalen" Experten)⁴⁵ erlauben uns folgende Feststellung: die Entwicklung einer Sensibilisierung für die Problematik des Menschenhandels und die Opferschutz-Dispositive variiert von Kanton zu

⁴⁴ Ausser in den komplexen interkantonalen oder internationalen Ermittlungen zur Bekämpfung von schweren Verbrechen wie der organisierten Kriminalität. In gewissen Fällen können Ermittlungen wegen Menschenhandels Sache des Bundes sein.

⁴⁵ Siehe vollständige Liste der befragten Experten in der Beilage 2.

Kanton beträchtlich. Schematisch und unabhängig von der vermuteten Bedeutung des Phänomens in jeder Region haben das Tessin und gewisse Deutschschweizer Kantone im Vergleich zur gesamten Romandie einen Vorsprung im Bewusstsein und in der Entwicklung von Instrumenten zur Bekämpfung von Menschenhandel.

In gewissen Kantonen wird die Existenz von Menschenhandel im Allgemeinen praktisch nicht wahrgenommen. In diesen Kantonen sind die Akteure für diese Thematik nur wenig sensibilisiert und verfügen nicht über die Informationen, die Ausbildung und die notwendigen Instrumente zur Einführung von geeigneten Praktiken zur Bekämpfung von Menschenhandel und für den Opferschutz. In anderen Kantonen erwacht dieses Bewusstsein: gewisse Akteure fragen sich, wie man diese Punkte verbessern könnte und beginnen, sich zu informieren und sich mit anderen Akteuren über diese Thematik auf überkantonaler Ebene wie auch kantonsintern auszutauschen. In einigen Kantonen ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren hinsichtlich eines verbesserten Opferschutzes auf gutem Wege, auch wenn sich diese Netzwerke noch in der Experimentierphase befinden.

Die Schweiz sowie die meisten anderen Länder waren sich schnell bewusst, dass der Schutz der Opfer von Menschenhandel zwingend über die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren führt. Ähnlich der Einführung der *“National Referral Mechanisms“* (NRM), empfohlen von der OSZE (OSZE 2004), hat die Schweizerische Bundesverwaltung beschlossen, die kantonalen Runden Tische zu fördern. Der von der KSMM 2005 veröffentlichte Leitfaden beschreibt detailliert, wie diese Runden Tische funktionieren sollen, und nennt die teilnehmenden Akteure (SCOTT 2005). Deutschland, ebenfalls ein föderalistischer Staat, hat sich für die gleiche Politik der Zusammenarbeit auf Bundesebene entschieden und empfiehlt die Einsetzung interministerieller Arbeitsgruppen in den Ländern sowie eine enge Zusammenarbeit mit den spezialisierten Opferhilfediensten als Mittel zur Umsetzung des Kooperations-Konzepts des Bundes (Solwodi 2003).

Bis heute haben sechs Kantone (Basel-Stadt, Bern⁴⁶, Luzern, Solothurn, St. Gallen und Zürich) solche Diskussions-Mechanismen eingeführt, die alle einen unterschiedlichen Entwicklungsstand aufweisen. Zwei weitere Kantone (Basel-Land und Freiburg) stehen am Anfang eines Überlegungsprozesses, während sich das Tessin für eine alternative Vorgehensweise entschieden hat, nämlich für ein Interventions-Netzwerk, das verstärkt im Milieu der Prostitution tätig ist (und nicht spezifisch auf Fragen des Menschenhandels ausgerichtet ist).

⁴⁶In Bern existiert seit einigen Jahren eine Arbeitsgruppe, deren erster offizieller Runder Tisch in den nächsten Monaten stattfindet (siehe Fallstudie, Kapitel 5.3.1)

Gewisse Kantone wurden nicht einer Detail-Analyse in Form einer Fallstudie unterzogen, jedoch brachten die dort geführten Gespräche gewisse Elemente hervor, die wir genauer betrachten sollten.

Zu den Kantonen, in denen Menschenhandel lediglich eine geringe politische Priorität genießt, gehört **der Kanton Genf**. Die Frage wird dort, zumindest bei der Polizei, trotzdem thematisiert: für sie ist klar, dass dieses Phänomen auf Genfer Boden nicht existiert und dass dies das Resultat der dortigen Politik ist. In der Tat verfolgt sie eine strenge Rückschaffungspolitik von im Sexgewerbe tätigen Frauen ohne Aufenthaltsbewilligung⁴⁷, trotz einer relativ liberalen Einstellung gegenüber Sans-Papiers (siehe auch Chimienti und Efonayi-Mäder 2003). Die zugrunde liegende Idee ist, Menschenhandel durch entschlossene und abschreckende Massnahmen zu verhindern und eine solche Situation gar nicht erst entstehen zu lassen. Dazu äussert sich der Leiter der Sittenpolizei Genf:

...löst man das Problem des Menschenhandels zum grössten Teil, indem man das Problem der Schwarzarbeiterinnen aus der Welt schafft.

Das lässt vermuten, dass die Polizei das Sexgewerbe unter Kontrolle hat, was allerdings nicht sicher ist, auch wenn sie es möglicherweise besser überwacht als andere Kantone mit weniger Ressourcen, in denen Einsätze in der Sexindustrie seltener sind. In Genf wie auch in anderen Kantonen sind sich die verschiedenen Experten sowie die Polizei bei der Frage gewisser afrikanischer Prostitutions-Netze wenig im Klaren. Diese scheinen besonders undurchdringlich und mobil zu sein und selbst der Vertreter der Kantonspolizei schliesst darin Phänomene von Menschenhandel nicht aus. Zur Differenzierung des Arguments der Kontrolle über das Milieu als sicheres Mittel zur Vorbeugung (oder Verdrängung) von Menschenhandel muss man hinzufügen, dass das Risiko für die Täter dort relativ gering ist, da die ausgewiesenen Opfer einfach zu ersetzen sind.

Da die Polizei im Kanton Genf nicht von der Existenz von Menschenhandel ausgeht, wurde auch kein offizieller Opferschutz eingerichtet. Der Kanton Genf unterscheidet sich von anderen ausserdem durch die Existenz von *Aspasie*, eine der ältesten Vereinigungen zum Schutz von Prostituierten. Die Einstellung dieser Vereinigung zu den Phänomenen von Menschenhandel kann als pragmatisch bezeichnet werden: da allfälligen Opfern von Menschenhandel kein Schutz zugesichert wird, bevorzugt sie, ihre Bemühungen auf die Anerkennung der Rechte von Prostituierten allgemein zu konzentrieren sowie auf eine angemessene Anwendung der bereits bestehenden Gesetze zu achten.

⁴⁷Diese Frauen werden verhaftet und sofort aus der Schweiz gewiesen.

Ebenso wird der Bereich der Hausangestellten von internationalen Funktionären und anderem diplomatischen Personal in Genf, wo das Ausbeutungspotenzial verschiedentlich deutlich wurde, durch die Behörden sehr vorsichtig angegangen.

Aus einer völlig anderen Optik, aber auch qua die Reglementierung der Prostitution, hat sich der **Kanton Tessin** für ein - für die Schweiz - relativ innovatives System entschieden. Als Folge der Diskussionen über die Einführung des Gesetzes zur Prostitution (2002 in Kraft getreten) wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die dieses Gesetz überwachen sollte. Diese Gruppe (bestehend aus Polizei, Fremdenpolizei, Vereinigungen zum Schutz der Rechte von Prostituierten und Vertretern des Gesundheitswesens, Opferberatungsstelle, Magistratur, Gewerbe- und Polizeipolizei) trifft sich etwa viermal pro Jahr.

Eine besonders interessante Errungenschaft dieses Kantons ist die Formalisierung eines sozialen und sanitären Netzwerks für Prostituierte, das ihnen (einschliesslich den Opfern von Menschenhandel) in Fällen von Ausbeutung kostenlosen Zugang zu bestimmten Diensten garantiert⁴⁸. Die Finanzierung des Aufenthalts der anerkannten Opfer ist durch den Einbezug von OHG und Sozialdiensten ebenfalls geregelt. Die Koordinations-Verantwortung für dieses Netzwerk fällt den Koordinatoren der Opferberatungsstellen des Kantons zu.

Eine weitere Leistung dieser Arbeitsgruppe ist ein Übereinkommen mit der Fremdenpolizei, Prostituierten ohne Aufenthaltsbewilligung, die Opfer oder Zeuginnen eines Delikts geworden sind, nicht sofort auszuweisen. Für die Opfer, die mit der Polizei zusammenarbeiten, scheint eine Bewilligung während des Strafprozesses (ob durch ein offizielles Dokument sanktioniert oder nicht) kein Problem zu sein. Es existiert ausserdem seit Kurzem eine Prinzipienvereinbarung über den Erhalt einer Bewilligung aus humanitären Gründen für Personen, die nach Ende des Prozesses nicht in ihr Land zurückkehren können; diese Vereinbarung konnte bisher noch nicht in die Praxis umgesetzt werden, da noch keine Situation die festgesetzten Bedingungen erfüllte.

Diese Beschreibung zeigt, wie ein relativ vollständiges Schutzprogramm im Kanton Tessin – begünstigt durch ein spezifisches politisches Umfeld – dank enger Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren und formalisierten Abläufen eingeführt werden konnte. Mit einem Bewusstsein für die Bedeutung der Problematik des Menschenhandels (insbesondere auf Polizeiebene)

⁴⁸ Dieses Dokument, am 2. Februar 2006 von den verschiedenen Sozial- und Gesundheitspartnern unterzeichnet, trägt den Titel "Accordo tra i servizi della rete di intervento sociale e sanitario per le persone che si prostituiscono nel Canton Ticino". Dieses Netzwerk beinhaltet die Polizei- und Justizbehörden nicht, auch wenn es eine enge Verbindung gibt.

scheint diese Art Vernetzung eine Alternative zu den Runden Tischen zu sein, die anderswo institutionalisiert wurden.

Jedoch ist diese Einrichtung noch jung und – in vielerlei Hinsicht – noch sehr abstrakt. Obwohl der Kanton Tessin oft als Modell bei der Bekämpfung des Menschenhandels und Opferschutzes dargestellt wird, gibt es immer wieder Stimmen, die dessen Grenzen aufzeigen. Auch wenn der Schutz umfassend scheint, müssen die Opfer überhaupt erst Zugang dazu haben. Einer der Hauptkritikpunkte besteht darin, dass, trotz erhöhter Sensibilisierung der Tessiner Polizei für die Phänomene des Menschenhandels, viele Prostituierte wegen Zuwiderhandlung gegen das ANAG ausgewiesen werden, bevor überhaupt eine Opfersituation festgestellt wird. Oder, wie es dieser Tessiner Gesprächspartner ausdrückt:

Es gibt eine nicht zu unterschätzende Doppeldeutigkeit der Mittel: je nach Bedürfnissen der Ermittler werden die Prostituierten als Opfer oder als Täter betrachtet.

Auch im Tessin ist eine der Bedingungen, um Opferschutz zu geniessen, dass man – aus Sicht der Polizei – für die Strafverfolgung eine unverzichtbare Rolle spielt.

Der **Kanton Zürich** hat einen Ablauf für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren entwickelt. Dieser wurde 2001 im Rahmen eines Runden Tisches spezifisch zum Phänomen Menschenhandel erarbeitet. Dieser Ablauf betrifft vor allem die Strafverfolgungs-Behörden und die Polizei: er ist schriftlich in Form eines Dokuments festgehalten und erwähnt die Gemeinde- und Kantonspolizei, die kantonale Migrationsstelle und die Staatsanwaltschaft⁴⁹. Die Beratungsstelle für Hilfe und Unterstützung von Opfern von Menschenhandel, FIZ Makasi, wird darin ausdrücklich als Partner der Polizei für die Betreuung von Opfern erwähnt, ohne dass diese Zusammenarbeit durch eine Vereinbarung formalisiert oder Fragen zur Finanzierung und des Opferschutzes (schriftlich) geregelt wären. In diesem Kanton wird der Schwerpunkt auf eine breite Sensibilisierung und Schulung der Polizisten (zum Beispiel bei den Befragungstechniken bei Frauen) sowie auf eine Spezialisierung gewisser Magistraten gelegt, die anschliessend zu Ansprechpersonen für solche Fälle werden. Die Präsenz von FIZ Makasi in Zürich macht die Organisation zum bevorzugten Partner: sie ist verantwortlich für die Organisation und Koordination des Opferschutzes (Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung, Unterkunft, finanzielle Unterstützung, Sozialhilfe, medizinische und psychologische Unterstützung, etc.) Die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem FIZ nimmt in Zürich eine besondere Stellung ein, einem der wenigen Kantone, der bei

⁴⁹ Brief der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich vom 8. Dezember 2004: "Bekämpfung des Menschenhandels".

Ermittlungen mit starkem Verdacht auf Menschenhandel die Mitarbeiterinnen des FIZ vor einem Polizei-Einsatz informiert. Sie werden so auf eine Intervention vorbereitet, einige Stunden nachdem potenzielle Opfer festgenommen und auf den Polizeiposten gebracht wurden.

Die gleiche Kritik wie im Tessin und anderen Kantonen wurde von gewissen Personen erhoben in Bezug auf diesen neuartigen, aber dennoch selektiven Ablauf. Trotz einer hohen Sensibilisierung der Polizei- und Justizinstanzen bleibt die Zahl der ausgewiesenen Prostituierten mit irregulärem Aufenthaltsstatus hoch.

5.3 Fallstudien

Im Rahmen dieser Studie wurden drei Fallstudien durchgeführt (siehe Methodologie im Anhang 1): die ersten beiden betreffen das städtische Umfeld und analysieren die städtischen Interventions-Netzwerke im Bereich des Opferschutzes von zwei grossen Schweizer Städten (Bern und Lausanne); die dritte ist eine institutionelle Analyse über FIZ Makasi, das einzige Projekt speziell für Frauen, die Opfer von Menschenhandel in der Schweiz geworden sind. Für jede dieser Fallstudien wurde eine möglichst umfassende Beschreibung gemacht, gefolgt von einer Lagebeurteilung (aber nicht einer "Beurteilung" der Netzwerke oder Projekte). Die Vergleichs-Analyse ist in den Folge-Kapiteln enthalten (Kapitel 5.4 und folgende).

5.3.1 Stadt Bern

Rechtliches und politisches Umfeld

In dieser Fallstudie geht es im Wesentlichen um die Stadt Bern. Dort, wo es Überschneidungen gibt, werden auch Querbezüge zum Kanton hergestellt. Der Kanton kennt kein Gesetz über die Prostitution, hingegen hat die Stadt Bern 2003⁵⁰ eine Verordnung über die Strassenprostitution erlassen, um die Plätze zu reglementieren, wo die Prostitution untersagt ist.

Als grösste Stadt des Kantons ist Bern besonders mit Menschenhandel konfrontiert, auch wenn es das Phänomen vermutlich anderswo auch gibt. Diese Situation steht nicht nur in Zusammenhang mit dem Sexgewerbe, sondern auch mit den zahlreichen diplomatischen Vertretungen. Laut verschiedener Quellen (befragte Personen und Zeitungartikel⁵¹) seien im Jahr 2003 etwa 50 Fälle von

⁵⁰ "Verordnung über die Strassenprostitution" des Gemeinderats der Stadt Bern.

⁵¹ "50 Fälle von Sklaverei in Bern", Andrea Bleicher und Rémy Kappeler, Sonntagszeitung, 16.11.2003; "Bereits fünfzig Fälle aufgedeckt", Der Bund, 18.11.2003.

ausgebeuteten Personen im Dienst von diplomatischem Personal von der Polizei festgestellt worden. Vor dem Inkrafttreten der Revision des Strafgesetzbuchs fielen diese Fälle von Ausbeutung der Arbeitskraft noch nicht unter die Definition Menschenhandel, sie wurden in Gerichtsfällen aber vermutlich gemäss anderen Artikeln des Strafgesetzbuchs beurteilt.

Im Jahr 2005 hat Bern von allen Kantonen bei Weitem am meisten – befristete oder humanitäre – Aufenthaltsbewilligungen für Opfer von Menschenhandel erteilt, wovon die Mehrheit in der Stadt Bern (siehe Statistiken im Kapitel 3.2.) Die städtische Fremdenpolizei hat in zwölf Fällen wegen Frauenhandel ermittelt, die Mehrheit (8) arbeitete im Sexmilieu, die anderen als Schwarzarbeiterinnen in anderen Bereichen.

Eine Sensibilität für die Problematik existiert – vor allem in der Stadt Bern – seit mehreren Jahren; und wie auch anderswo festgestellt werden kann, ist dies hauptsächlich ein Resultat der Initiative einiger Organisationen und Personen, die besonders für dieses Phänomen sensibilisiert sind. Auf kantonaler Ebene wurde 2001 eine Arbeitsgruppe zum Menschenhandel ins Leben gerufen, initiiert und präsiert durch Vertreter von Behörden und Organisationen, die hauptsächlich in Bern tätig sind. Trotz dieses relativ frühen Bewusstseins hat eine Formalisierung der Massnahmen aufgrund anderer politischer Prioritäten noch auf sich warten lassen. Ein zweiter Bericht einer neuen Arbeitsgruppe zuhanden des Regierungsrats (Staatsrats) des Kantons Bern vom April 2006 empfiehlt die Einrichtung eines echten Runden Tisches. Eine Formalisierung der Intervention könnte sich dabei auf Kooperationen stützen, die zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt entwickelt wurden.

Die beteiligten Akteure

Die Polizei-Instanzen

Als Partner bei der Bekämpfung von Menschenhandel kommen insbesondere die Polizei der Stadt und des Kantons Bern zum Einsatz, beide sind vertreten in der Berner Arbeitsgruppe Menschenhandel. Eine der Schlüsselteilnehmerinnen ist die städtische Fremdenpolizei, die eine einzigartige Funktion hat in der Schweiz, da sie nicht nur administrative Aufgaben hat, sondern auch polizeiliche Befugnisse. Die städtische Fremdenpolizei ist in die Einwohnerdienste integriert, die mehrere Dienste unter dem gleichen Dach vereinigen (zusammengefasst unter dem Kürzel EMF für *Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei*), die täglich miteinander zusammenarbeiten. Sollte ein Dienst mit einem Fall von mutmasslichem Menschenhandel konfrontiert werden, können die anderen Dienste sehr einfach darüber informiert werden und während den weiteren Etappen (Information, Verdacht, Ermittlung, etc.) optimal zusammenarbeiten, einschliesslich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen. In der Tat ist das EMF, gemäss kantonaler Verordnung über Aufenthalt und Nie-

derlassung (Art. 2, Absatz 1 BSG 122.21), zur Ausstellung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen in der Stadt Bern befugt.

Die schutzbietenden Akteure und die NGO

Mehrere Opferberatungsstellen sind wichtige Partner in Bern: das Frauenhaus, die Opferberatungsstelle und das Zentrum LANTANA, eine Opferhilfestelle spezialisiert auf Opfer von sexueller Gewalt⁵². Obwohl nicht OHG-angelernt, sind zwei weitere Organisationen in der Hilfe für Opfer von Menschenhandel tätig. Die erste, **Xenia**, bietet Beratungen für Sexarbeiterinnen an und arbeitet vor Ort. Die zweite, **Caritas Bern**, die nur im deutschsprachigen Teil des Kantons tätig ist, besucht regelmässig Frauen, die sich in Ausschaffungshaft im Regionalgefängnis der Stadt Bern befinden und sich manchmal als Opfer von Menschenhandel erweisen.

Zusammenarbeit der Netzwerkpartner

Im Moment beschränkt sich die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Partnern hauptsächlich auf eine bilaterale und mündliche Basis. Gemäss mehreren Aussagen kommt es häufig vor, dass jemand, der mit einem Fall von Menschenhandel oder einem Verdacht konfrontiert ist, nicht weiss, wie den betreffenden Frauen geholfen werden kann (in den Gesprächen war hauptsächlich von Frauen die Rede). Man muss auch zugeben, dass die meisten Organisationen bis heute selten mit Fällen von Menschenhandel zu tun gehabt haben⁵³ und sich deshalb in gewissen Fällen lieber an andere Organisationen gewendet haben, die sie als geeigneter betrachteten, um einzugreifen – sowohl im Kanton, als auch – auf überregionaler Ebene – an FIZ Makasi in Zürich.

Andere Kooperations-Netzwerke

Die Modalitäten der Zusammenarbeit werden meistens in Ad-hoc-Vereinbarungen der städtischen Fremdenpolizei mit anderen auf diesem Gebiet

⁵² Die Opferberatungsstelle in Bern ist eng mit dem Beratungszentrum Biel verbunden. Im Kanton gibt es vier weitere Opferberatungsstellen: die Frauenhäuser in Thun und Biel, VISTA in Thun und die Opferhilfestelle in Biel. Ausserdem sind die Frauenhäuser von Bern und Thun LANTANA und VISTA zusammengefasst in der *Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern*.

⁵³ Im Jahr 2005 haben die Opferberatungsstellen von Bern und Biel, gemäss ihrem Jahresbericht, beispielsweise nur gerade ein einziges Opfer von Menschenhandel beraten. Die Mediatorinnen von Xenia haben fünfzehn Frauen mit Verdacht auf Handel beraten, jedoch hat sich dieser im weiteren Verlauf nur gerade bei zwei Frauen bestätigt; die übrigen gaben keinen Anlass zu einer Weiterführung. Das Frauenhaus Biel meldet etwa 4 bis 5 Frauen pro Jahr, die (mutmasslich) Opfer von Menschenhandel wurden. Es scheint also, dass die Statistiken über die Anzahl anerkannter Opfer bei den einzelnen Teilnehmern nicht übereinstimmen.

tätigen Organisationen festgehalten. Bezüglich Unterkunft der Opfer betrachtet die Polizei das Frauenhaus Bern als bevorzugten Ansprechpartner. Wenn dieses keinen Platz mehr zur Verfügung hat, verweist es die Polizei an andere Frauenhäuser im Kanton.

Mit Xenia hat die Fremdenpolizei eine mündliche Vereinbarung getroffen, wonach mögliche Fälle von Menschenhandel anonym gemeldet werden können; aufgrund der Informationen der Xenia-Mitarbeiterinnen geben die Behörden eine Einschätzung der Chancen auf den Erhalt einer Bedenkfrist ab. Diese Schätzung wird der interessierten Person durch eine Mediatorin von Xenia mitgeteilt, die von dieser Möglichkeit bisher zwei Mal Gebrauch gemacht hat. Gemäss befragten Experten haben die (mutmasslichen) Opfer dieser beiden Fälle darauf verzichtet, zur Polizei zu gehen, was vermuten lässt, dass ihnen die von den Behörden in Aussicht gestellten Bedingungen oder Garantien nicht günstig genug erschienen, um aus ihrer Illegalität herauszutreten.

Und schliesslich besuchen spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Caritas Bern insbesondere alle Frauen, die sich in Ausschaffungshaft im Regionalgefängnis Bern befinden, sofern diese es wünschen⁵⁴. Gemäss einer Vertreterin von Caritas Bern wurde dieser Dienst im Jahre 2002 geschaffen, nachdem "suboptimale" Haftbedingungen festgestellt wurden. Sollte Caritas einen Verdacht auf Menschenhandel haben, kann die Fremdenpolizei informiert und das Ausweisungs-Verfahren unterbrochen werden. Gemäss einem Polizei-Vertreter ist dies nur zweimal der Fall gewesen, laut einer Ansprechperson von Caritas Bern gar nie.

In Bezug auf die Rückkehrhilfe der Opfer, ist die IOM der Referenzpartner der städtischen Fremdenpolizei.

Neben der Zusammenarbeit zwischen der Fremdenpolizei der Stadt Bern und verschiedenen Organisationen gibt es auch noch andere Partnerschaften, insbesondere zwischen der Kantonspolizei und FIZ Makasi, vor allem beim Schutz der Opfer von Menschenhandel, die während einer Polizeiaktion entdeckt wurden.

Nach unserer Kenntnis wurden diese Modalitäten der Zusammenarbeit nicht mit allen Interventions-Partnern formalisiert und diskutiert. Deshalb basieren die Kontakte hauptsächlich auf gegenseitigem Vertrauen der beteiligten Personen, was den betreffenden Opfern wenig bis gar keine Garantie gibt, dass sie ihre Rechte wahrnehmen können.

Arbeitsgruppen

⁵⁴ Gemäss einer Vertreterin von Caritas Bern wird dieser Dienst momentan von keiner anderen Caritas-Sektion angeboten. Caritas Basel hat sich jedoch dafür interessiert.

Im Anschluss an eine Motion über den Schutz der Opfer von Frauenhandel⁵⁵ durch Nationalrätin Vermot-Mangold im Jahre 2000 beschloss Caritas Bern, den Opferschutz zu überdenken und initiierte 2001 eine kantonale Arbeitsgruppe, die aus einer bereits existierenden Gruppe für Fragen der Migration und mehreren kirchlichen Organisationen sowie Behörden bestand. Diese erste Arbeitsgruppe zum Menschenhandel zählte fünf Mitglieder: das kantonale Amt für Migration, die Fremdenpolizei der Stadt Bern, das FIZ, Xenia und Caritas Bern. Sie verfasste 2003 einen Bericht, der unter anderem die Einsetzung eines Runden Tisches empfahl, der jedoch nicht zustande kam.

Eine zweite Arbeitsgruppe wurde durch die Staatsrätin Dora Andres im Jahr 2005 gebildet: sie setzte sich diesmal aus 14 Mitgliedern zusammen⁵⁶, jedoch war die Caritas, die im Jahr 2001 noch Initiatorin war, aus Gründen der eigenen Strategie als Hilfswerk nicht mehr mit von der Partie. Die Gruppe hat im April 2006 einen Bericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons erstellt, der einen ausgezeichneten Überblick über die rechtliche Situation in der Schweiz und die Praxis im Kanton Bern bietet. Er hebt unter anderem die Mängel in Bezug auf die Strafverfolgung und den Schutz der Opfer hervor und macht eine Reihe konkreter Empfehlungen: er schlägt die Einführung eines Runden Tisches für eine ständige Koordinationsgruppe zur Bekämpfung des Handels und eine Interventions-Kette für die Koordination der Aktivitäten in Zusammenhang mit dem Opferschutz vor. Weitere Empfehlungen betreffen die Schulung der betroffenen Akteure und die Bereitstellung von notwendigen Ressourcen⁵⁷.

Jüngste Entwicklungen

Als Antwort auf den Bericht der Arbeitsgruppe vom letzten April hat der Regierungsrat des Kantons Bern der Idee eines Runden Tisches zugestimmt, der im Übrigen auch auf die Teilnahme eines Staatsanwaltes oder einer Staatsanwältin zählen kann. Eine Interventions-Kette für den Bereich des Menschenhandels wird ebenfalls entwickelt, basierend auf einem Modell, das im Bereich der häuslichen Gewalt bereits existiert.

Zudem steht die Institutionalisierung eines bevorzugten Partners auf dem Platz Bern zur angemessenen Opferbetreuung zur Diskussion. Mehrere Sitzungen

⁵⁵ 00.3055 – Frauenhandel. Opferschutz-Programm.

⁵⁶ Diese Mitglieder sind Vertreter folgender Organisationen: *Berner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt*, EMF, *Berner Kantonspolizei*, Kantonales Amt für Migration, *Untersuchungsrichteramt III Berner-Mittelland*, *Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern*, *KSMM*, *Obergericht*, FIZ, Opferhilfe-Beratungsstelle Bern, Sozialdienst (SOA), Stadtpolizei Bern, Xenia, *Berner Wirtschaft*.

⁵⁷ *„Bericht der Arbeitsgruppe Menschenhandel“*, Bern 2006 (Vertraulich).

haben zu diesem Thema zwischen der Opferberatungsstelle Bern, Xenia, FIZ Makasi und der Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern stattgefunden. Während sich die Opferberatungsstelle Bern und FIZ Makasi dafür bewarben, zeigte sich Xenia nicht besonders interessiert, diese Verantwortung, die eine globale Neudefinition ihrer Tätigkeiten erfordert hätte, zu übernehmen. Bei der letzten Sitzung dieser vier Akteure wurde beschlossen, dass die Opferberatungsstelle für die Betreuung der Opfer von Handel verantwortlich sei, unter der Bedingung, dass eine Finanzierung gewährt wird. Bis ihr dieses Mandat offiziell übertragen wird, ist vorgesehen, sich bei Bedarf weiterhin an FIZ Makasi zu wenden.

Beurteilung der öffentlichen Politik der Stadt Bern

Die Gespräche in der Stadt Bern zeigen, dass, auch wenn eine echte Politik zum Schutz der Opfer von Menschenhandel noch weitgehend fehlt, ein relativ breites Problembewusstsein entstanden ist und gewisse Schritte unternommen wurden. Die Initiativen auf operativer Ebene der Stadt Bern haben teilweise persönlichen Charakter und sind kaum systematisch; die gegenseitigen Kontakte der verschiedenen Organisationen werden im Moment durch die unmittelbaren Bedürfnisse jedes einzelnen Falles und durch die Beurteilungen der verschiedenen Akteure bestimmt. Gleichzeitig wurden Massnahmen zur Formalisierung und Professionalisierung einer Intervention getroffen. Auf kantonaler Ebene hat der Regierungsrat die Schaffung eines Runden Tisches verabschiedet, welcher eine Interventions-Kette in die Wege leiten soll. Eine Berner Lösung für eine bessere Betreuung und Hilfe für Opfer von Handel soll ausserdem bald formalisiert werden.

Die Beurteilung der operativen Zusammenarbeit bei der Bearbeitung der Fälle durch die verschiedenen Partner zeigt Abweichungen. Die NGO, die den potenziellen Opfern ihre Hilfe anbieten, insbesondere jenen im Bereich der Prostitution, stehen gewissen Praktiken der Polizei kritisch gegenüber, die manchmal primär verdächtigt wird, die Opfer – auch unbewusst – zu instrumentalisieren und damit mehrheitlich repressive Ziele zu verfolgen. Die geäusserten Befürchtungen, die auch in anderen Zusammenhängen festgestellt worden sind, widerspiegeln die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Akteure. Ein Beispiel: Wenn die Mitarbeiterinnen von Xenia einen Verdacht haben, dass ein Etablissement im Sexmilieu Opfer von Handel beherbergt, wagen sie nicht, die Polizei zu informieren, aus Angst, dass die dort arbeitenden Frauen sofort ausgewiesen werden. Diese Besorgnis, die häufig auch in einem anderen Zusammenhang und in der Literatur festgestellt wird, richtet sich im Speziellen an die Gemeindepolizeien ausserhalb der Stadt und in geringerer Masse an die städtische Fremdenpolizei, die verhältnismässig gut für diese Problematik sensibilisiert ist.

Selbst unter den Polizeieinheiten kann es unterschiedliche Beurteilungen geben. So hat die Kantonspolizei verschiedentlich mit FIZ Makasi zusammengearbeitet, während die Fremdenpolizei der Stadt Bern darauf verzichtete.

Auch zwischen den Opferhilfe-Organisationen gibt es gewisse Reibungen, wenn die Kompetenzen der einzelnen Akteure unklar sind und nur punktuell bilateral diskutiert wurden. Bestimmte Akteure werfen FIZ Makasi beispielsweise vor, vielmehr an ihrer eigenen institutionellen Konsolidierung interessiert zu sein, als an einer optimalen Lösung für die Opfer von Menschenhandel in der Stadt Bern.

Sofern eine kurze Analyse des Falles eine Beurteilung überhaupt zulässt, liefert der neuste Bericht der Arbeitsgruppe unserer Meinung nach eine ausgezeichnete Standortbestimmung. Wenn die Politik sie nicht stoppt, dann sollten die bisherigen Bemühungen die zum Teil unterschiedlichen Ansichten der involvierten Akteure transparent machen und zu günstigen Voraussetzungen für eine abgestimmte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren zum Schutz der Opfer von Menschenhandel Hand bieten.

5.3.2 Die Stadt Lausanne

Rechtliches und politisches Umfeld

Der Kanton Waadt ist einer der wenigen Kantone mit einem Prostitutionsgesetz (LPros). Es trat nach langer Diskussion in der Arbeitsgruppe, die eigens dafür gebildet und von der Regierung gutgeheissen wurde, im September 2004 in Kraft. Dieses Gesetz regelt die Bedingungen, unter welchen die Prostitution stattfinden darf, insbesondere die Strassenprostitution in Lausanne, eine der wenigen Schweizer Städte, in welchen diese Art von Prostitution existiert. Obwohl ein Artikel (Art.19) besagt, dass den Opfern der Straftaten im Sinne von Artikel 195 und 196 StGB der "nötige Schutz" gewährt werden muss, ebenso, wie eine Aufenthaltsbewilligung für Opfer in Not und für die Dauer der Befragungen bei den Bundesbehörden in Aussicht gestellt werden kann, ist dieser Schutz gemäss verschiedenen Experten in der Praxis bisher kaum gewährt worden. Entsprechende Bestimmungen sind jedoch weder im Gesetz noch im Ausführungsregelement (RLPros) detaillierter ausgeführt.

Die Prostituierten im Kanton Waadt sind nicht verpflichtet, sich anzumelden, jedoch haben sie die Möglichkeit dazu und sind bei Polizeikontrollen registriert. Das kantonale Register umfasste im Jahr 2005 391 Prostituierte, von denen mehr als die Hälfte Brasilianerinnen waren⁵⁸. Etwa 40% von ihnen hielt

⁵⁸ Eine kleine Anzahl Transvestiten sind ebenfalls darunter (54).

sich irregulär in der Schweiz auf⁵⁹. Der Vertreter der Stadtpolizei Lausanne schätzt, dass etwa 250 Personen in der Prostitution arbeiten, 60-70% davon illegal.

Die Kantonspolizei wie auch die Stadtpolizei bevorzugen eine starke Präsenz vor Ort und strenge Kontrollen der Arbeitsbedingungen der Prostituierten. Ihre Haupttätigkeit ist die Bekämpfung der Verstösse gegen das ANAG und das LPros. Aber auch die Bekämpfung verschiedener Missbräuche wird angegangen, denen die Sexarbeiterinnen ausgesetzt sind, so die oft von ihren Saloninhabern verlangten Wuchermieten.

Der Kanton Waadt ist ausserdem bekannt für eine gewisse Lockerheit in Bezug auf die Behandlung von Ausländern mit irregulärem Aufenthalt. Überprüfte Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere werden hier, im Gegensatz zu anderen Kantonen, nur selten unter Zwang ausgewiesen.

Allgemein wird dem Thema Menschenhandel in diesem Kanton nur geringe Aufmerksamkeit geschenkt und es hat keine Priorität. Die Statistiken führen zwei Verurteilungen gemäss Artikel 196 StGB (2001 und 2002) auf, aber die befragten Polizeivertreter sprachen nicht davon. Hingegen erzählten uns die kantonalen Polizeibehörden eine Geschichte neueren Datums (siehe unten).

Die Akteure

Die Instanzen der Polizei

Auf Kantonsebene gibt es eine Einheit, die auf Fragen der Prostitution spezialisiert ist, die sogenannte "Cellule d'investigation sur la prostitution" (Ermittlungseinheit für Prostitution) (CIPRO), bestehend aus drei Mann, bzw. zwei Vollzeitstellen sowie dem Chef der Einheit. Diese Einheit gehört zur "brigade des mineurs et mœurs" (Brigade für Minderjährige und Sitten). In der Stadt Lausanne ist die Sittenpolizei mit zwei spezialisierten Beamten verantwortlich für Fragen in Zusammenhang mit der Prostitution.

Die Verantwortung wird nach Gebiet aufgeteilt, wobei die Stadtpolizei für die Stadt Lausanne zuständig ist und die Kantonspolizei für den Rest des Kantons. Die beiden Einheiten kooperieren und informieren sich gegenseitig mittels monatlicher Sitzungen.

Die schutzbietenden Akteure und die NGO

Es existiert nur gerade eine Opferberatungsstelle im Kanton Waadt. Diese Stelle befindet sich in Lausanne und ihre Dienstleistungen richten sich an alle Opfer im Sinne des OHG. In Lausanne ist mit **Fleur de Pavé** eine Vereinigung im

⁵⁹ Quelle: Statistiken der Kantonspolizei des Kantons Waadt.

Bereich Prostitution tätig. Dieses Mitglied des Netzwerks ProCoRe⁶⁰ bietet hauptsächlich Informationen zur Gesundheits-Prävention (HIV und andere ansteckende Krankheiten, Drogenprobleme) sowie eine Empfangsstelle und ein offenes Ohr für Personen, die von der Prostitution leben. Diese Vereinigung ist mit einem Bus in Quartieren präsent, wo die Strassenprostitution stattfindet. Ausserdem begeben sich die Mediatorinnen von Fleur de Pavé an die verschiedenen Orte der Prostitution, um mit den dort arbeitenden Personen in direkten Kontakt zu treten. Die Vereinigung **Tandem**, ebenfalls in Lausanne ansässig, bietet Betreuung für Personen in allgemein schwierigen Situationen, einschliesslich Sexarbeiterinnen, genauer gesagt handelt es sich um eine Permanence, die hauptsächlich für Cabaret-Tänzerinnen bestimmt ist. Das **Centre Malley-Prairie** ist ein Frauenhaus für Gewaltopfer und deren Kinder.

Kooperations-Netzwerke

Es existiert kein formalisiertes Kooperations-Netzwerk für Fragen im Bereich der Prostitution, ebenso wenig, wie für die Unterstützung der Opfer von Menschenhandel. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es überhaupt keine Kontakte zwischen den verschiedenen Institutionen gäbe. Die (Kantons- und Stadt-) Polizei sowie Fleur de Pavé arbeiten gelegentlich zusammen, insbesondere im Austausch von Informationen zu bestimmten Fällen. Ebenso findet ein jährlicher Informationsaustausch zwischen der Polizei und der Opferberatungsstelle statt. Mehrere spezialisierte Anwälte scheinen ebenfalls eine wichtige Verbindungsrolle zwischen Opfern, dem Netzwerk sowie den Polizei- und Justizbehörden zu spielen.

Diese verschiedenen, hauptsächlich bilateralen Kooperationen werden auch in speziellen Fällen hinzugezogen, insbesondere bei Delikten gegen Prostituierte (beispielsweise sexuelle Aggression). Allerdings sind die befragten Experten der einhelligen Meinung, dass es im Kanton Waadt keine richtigen Instrumente zum Schutz der Opfer gibt.

Eine der grössten Schwierigkeiten liegt bei der Aufenthaltsbewilligung. Obwohl das kantonale Gesetz diese Möglichkeit⁶¹ ausdrücklich vorsieht, scheint

⁶⁰ Die ProCoRe (Prostitution Collectif Réflexion) umfasst die im Milieu der Schweizer Prostitution tätigen Vereinigungen.

⁶¹ "Lorsque les victimes coopèrent activement avec la justice, en qualité de plaignantes ou de témoins, et se mettent ainsi en situation de grand danger, se plaçant en situation de détresse, l'autorité sollicite à leur attention une autorisation de séjour auprès de la Confédération ou, si elles le souhaitent, leur accorde une aide au départ. La décision de la Confédération demeure réservée" (Art.19, Abs. 2 LPros).

Frei übersetzt: Wenn die Opfer aktiv mit der Justiz zusammenarbeiten, sei es als Klagende oder als Zeugen und sich dadurch einer grossen Gefahr aussetzen, die sie in eine Notlage versetzen, ersuchen die Behörden beim Bund um eine Aufenthaltsgenehmigung oder ge-

es für ein Opfer, das Strafanzeige einreicht, keine Garantie zu geben, vom Einwohneramt tatsächlich eine solche Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

In der Praxis hingegen können Vereinbarungen getroffen werden, die im Interesse der verschiedenen Akteure sind (Opfer und Polizei). Die Ausreisekarten (cartes de sortie) für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung könnten zum Beispiel eine Ausreisefrist von mehreren Monaten anstelle von mehreren Tagen oder Wochen enthalten. Ebenso kann ein Übereinkommen zwischen Staatsanwaltschaft, Polizei und Opfern getroffen werden, damit Opfer bei einer Kontrolle nicht sofort ausgewiesen werden. Diese Vereinbarungen sind nicht formalisiert und bieten den Opfern dadurch lediglich einen beschränkten Schutz. Gemäss einem Anwalt liegt es jedoch im Interesse des Opfers, auf solche Vereinbarungen einzugehen, anstatt sich durch eine Meldung ihrer Situation beim Einwohneramt selbst zu gefährden. Ausserdem herrsche zwischen den verschiedenen Akteuren eine gute Einvernahme, sagt die gleiche Person, selbst bei Kontrollen ausserhalb der Kantons Grenzen.

Es scheint, so ein weiterer Gesprächsteilnehmer, dass Prostituierte sich weniger fürchten, Strafanzeige zu erstatten, wenn sie wissen, dass sie bestimmte Rechte geltend machen können, auch wenn ihr Aufenthalt oder ihre Arbeit in der Schweiz illegal ist. Dies bestätigte sich in einem Fall, bei welchem mehrere Prostituierte angegriffen wurden und von einer solchen Vereinbarung profitieren konnten. Sicher ein positiver Effekt aus Sicht der Opfer, aber auch der Polizei, deren Arbeit dadurch erleichtert wird.

Obwohl es sich bei diesem Beispiel nicht um einen Fall von Menschenhandel handelt, zeigt es, dass sich in der Praxis eine gewisse Zusammenarbeit eingestellt hat, die institutionalisiert werden muss, weil sie einem Anliegen entspricht. Es zeigt aber auch, dass Schutzmassnahmen die Bereitschaft von Personen in irregulären Situationen erhöhen, Strafanzeige einzureichen.

Was den Menschenhandel selber anbelangt, wurde unlängst ein brasilianischer Ring aufgehoben, aus dessen Kreis in den kommenden Monaten zwei Personen vor Gericht stehen werden. Nach Angaben von Vertretern der Waadtländer Kantonspolizei sind ein Dutzend Opfer bereit, auszusagen; allerdings war kein besonderer Schutz für sie vorgesehen. Dies zeugt von einer gewissen Ratlosigkeit angesichts des Mangels an verfügbaren (oder dafür gedachten) Vorkehrungen zur Sicherstellung des Opferschutzes, lässt sich aber auch dadurch erklären, dass diese Personen keine wesentliche Rolle bei den Ermittlungen gespielt haben, die sich auf andere Elemente gestützt haben (Abhören von Telefongesprächen, finanzielle Ermittlungen). Die Opfer wurden als für die Ermitt-

wären ihnen, auf Wunsch, eine Starthilfe. Unter Vorbehalt der Entscheidung des Bundes. (Art.19, Abs. 2 LPros).

lungen nicht wichtig und auch sonst nicht als besonders schutzbedürftig betrachtet. Deshalb haben die Behörden schnell das Interesse an ihnen verloren.

Neben der grundlegenden Frage der Aufenthaltsbewilligung könnte das Interventions-Netzwerk zum Schutz eines Opfers von Menschenhandel auf einem "klassischen" Netzwerk basieren: Opferberatungsstelle, Frauenhaus oder andere Unterkünfte für Menschen in Schwierigkeiten sowie Sozialdiensten. Die Vertreterin der Vereinigung Fleur de Pavé würde sich nach eigenen Aussagen, bei Bedarf ebenfalls an FIZ Makasi sowie an das Rückkehrhilfeprogramm der IOM wenden.

Beurteilung der öffentlichen Politik von Lausanne

Die Gespräche zeigen klar, dass sich die betroffenen Akteure kaum vertiefte Gedanken zum Thema Menschenhandel gemacht haben. Nur einige wenige Fälle wurden in diesem Kanton aufgedeckt, die meisten davon von den Polizeibehörden. Jedoch ergab sich dadurch keine Notwendigkeit eines Interventions-Netzwerks für den Opferschutz. Die Akteure hingegen anerkennen die Existenz dieses Phänomens, sowohl im Sexmilieu als auch im Bereich der Hausarbeit. Jedoch scheint es, als ob der Mangel an Informationen, die Lücken in der Schulung, bei der Erkennung und dem Verständnis sowie das Fehlen von politischem Willen, diese Institutionen daran hindern, sich mit diesem heiklen Thema zu befassen.

Die von den verschiedenen Akteuren verwendete Definition von Menschenhandel variiert beträchtlich. Menschenhandel ist, aus Sicht mehrerer Akteure (besonders der Polizei und den Vereinigungen), eng mit der grossen organisierten, mafiösen Kriminalität verknüpft, während er für einen Vertreter der Opferberatungsstelle vielmehr ein Synonym für Ausbeutung ist. Mit derartigen gegensätzlichen Ansichten zu diesem Phänomen ist eine Koordination zwischen den Akteuren nur schwer vorstellbar. Aus diesem Grund sind nicht nur eine Sensibilisierung, sondern auch gemeinsame Überlegungen der Akteure zu diesem Thema notwendig.

Ausserdem ist unter den Akteuren das eigentliche Opfer von Menschenhandel praktisch nicht präsent. Die Verfolgung der Täter scheint gegenwärtig völlig vom Opferschutz getrennt zu sein – zumindest laut Aussagen der Polizeibehörden, die verschiedene "kleine" Fälle von Menschenhandel erwähnen, jedoch Fälle "ohne Opfer".

Trotz allem hat man Mühe zu glauben, dass Menschenhandel weder Lausanne noch den Kanton Waadt trifft, wo es doch ein relativ grosses Sexmilieu gibt. Das Problem liegt in der Definition dieses Delikts, die man von einer engen gedanklichen Verbindung zur organisierten Kriminalität lösen muss. Vielmehr gilt es zu erkennen, dass kleine, familiäre oder bekanntschaftliche Strukturen (deren Existenz allgemein bekannt ist) ebenfalls Teil des Men-

schenshandels sein können. Information, Schulung und Sensibilisierung scheinen deshalb eine Priorität zu sein für die Bildung eines entsprechenden Bewusstseins.

Erst dann können im Rahmen von Diskussionen zwischen den verschiedenen Akteuren (Polizei, Fremdenpolizei, Staatsanwaltschaft, Vereinigungen und NGO, Opferberatungsstellen, Sozialdienste etc.) die notwendigen Instrumente für einen besseren Opferschutz entwickelt werden. Eine Bewusstseinsbildung für die Notwendigkeit solcher Instrumente (nicht nur für Opfer von Menschenhandel) findet bereits statt, ebenso die Anerkennung der Bedeutung, die sie für die Strafverfolgung haben. Nach Ansicht verschiedener Experten braucht es eine politische Weichenstellung, um den Opferschutz zu einer Priorität zu machen.

Diese zwei Prozesse, einerseits die Anerkennung des Opfers von Menschenhandel, andererseits die Einrichtung eines Schutz-Dispositivs (nicht nur für Opfer von Handel) sind heute für den Kanton Waadt eine Notwendigkeit.

5.3.3 FIZ Makasi

FIZ Makasi bietet bis heute die einzige fachliche Unterstützung für Beratung und Hilfe für Opfer von Frauenhandel in der Schweiz. Deshalb, und weil es in verschiedenen Kantonen tätig ist, wurde entschieden, ihm eine ausführlichere Analyse zu widmen, welche aber in keiner Weise eine Bewertung seiner Bedeutung gegenüber anderen Diensten oder Vereinigungen beim Opferschutz in der Schweiz bilden will. Als Projekt des FIZ, dem Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, hat Makasi seinen Sitz in Zürich, seine Tätigkeit reicht jedoch bis über die Kantonsgrenzen hinaus. Dieses Kapitel beschreibt das Umfeld, in welchem dieses einzigartige Projekt entstanden ist, seine Entwicklung und seinen Betrieb; es schliesst mit einer Beurteilung der Rolle und Tätigkeit des FIZ Makasi in der Schweiz ab.

Ursprung und Entstehung des Projekts

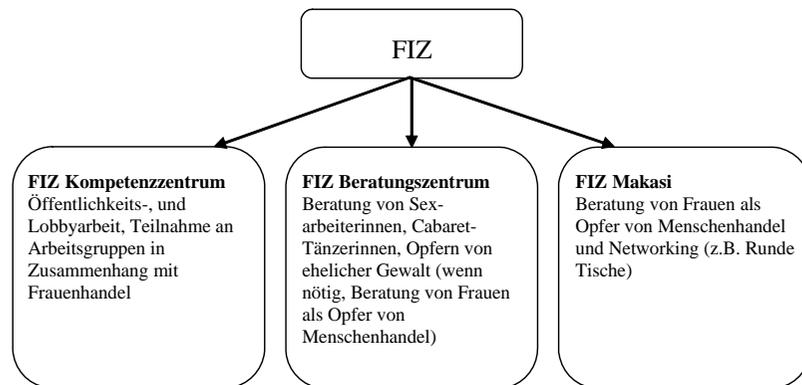
Das FIZ existiert seit 21 Jahren. Die Organisation bietet Migrantinnen über einen weiblichen und interkulturellen Ansatz juristische und soziale Hilfe. Ein zentrales Thema des FIZ war schon immer der Frauenhandel, insbesondere in Bezug auf eheliche Gewalt, Probleme von Sexarbeiterinnen und Migrantinnen, besonders von Frauen mit irregulärem Aufenthaltsstatus. Die Zunahme der betroffenen Opfer von Menschenhandel gab den Ausschlag zur Schaffung des Projekts FIZ Makasi⁶², welches sich ausschliesslich diesen Personen widmet. Aus-

⁶² Diese Zahl ist von 26 im Jahr 2002 auf 81 im Jahr 2003 angestiegen (siehe Tabelle 8 weiter unten). Dieser markante Anstieg ist gemäss einer Mitarbeiterin des FIZ Makasi einer-

serdem wollte man mit der Bildung einer Spezial-Einheit mit einem speziellen Angebot den spezifischen Bedürfnissen dieser Personen entgegenkommen. Auch in finanzieller Hinsicht war es eine interessante – oder unumgängliche – Strategie, denn es ist einfacher, finanzielle Mittel für ein neues Projekt zu beschaffen, als zusätzliche Mittel für eine bereits bestehende Struktur. Nach einer Konzept-Phase und der Suche nach finanziellen Mitteln Anfang 2003, nahm das Projekt Makasi seine Tätigkeit, nach der Einstellung einer neuen Mitarbeiterin, im August 2004 auf.

Obwohl FIZ Makasi ursprünglich rasch ein vom FIZ (finanziell, logistisch und geografisch) unabhängiges, spezialisiertes Zentrum sein sollte, stellte sich schnell heraus, dass eine Verflechtung der beiden Strukturen besser sei. Wie das Organigramm zeigt, ist Makasi heute immer noch ein Projekt des FIZ (Abbildung 3).

Abbildung 3: Struktur-Organigramm des FIZ



Quelle: FIZ (internes Dokument)

FIZ und das Projekt FIZ Makasi teilen sich heute Räumlichkeiten und Telefonanschluss sowie die meisten Mitarbeiterinnen, mit Ausnahme einer Person, die ausschliesslich für FIZ Makasi arbeitet. Ebenso kann das neue Projekt, auch wenn es unabhängig ist, die jahrelange Erfahrung des FIZ sowie dessen Ressourcen und Sachkenntnisse nutzen. Zudem spielt das FIZ (Beratungen) – laut einer Mitarbeiterin – regelmässig “Türöffner“ für Makasi: bei zahlreichen Frauen, die wegen verschiedenen Probleme vorbeikommen, werden Fälle von Menschenhandel festgestellt; diese werden dann an FIZ Makasi weitergeleitet.

seits das Resultat der Sensibilisierungsarbeit in früheren Jahren und andererseits einer FIZ-internen Strategie der Spezialisierung auf diesem Thema.

Aktivitäten und Ziele

Die von FIZ Makasi betreuten Opfer von Menschenhandel sind nicht nur Opfer sexueller Ausbeutung, sondern nach erweiterter Definition auch Opfer von Ausbeutung der Hausarbeit und in der Ehe⁶³. Das Angebot beschränkt sich jedoch ausschliesslich auf Frauen, auch auf minderjährige⁶⁴. Die Mitarbeiterinnen leisten diesen Menschen juristische, soziale und sogar psychologische Hilfe. Sie klären ihre Lage bezüglich Aufenthaltsbewilligung, suchen eine Lösung für Unterkunft und Soforthilfe und unterstützen sie in administrativen (z.B. Antrag auf Opferhilfe) und juristischen Belangen (Strafklage, Mitarbeit bei der Ermittlung, etc.). Man ist bestrebt, so eine Mitarbeiterin des FIZ Makasi, ein globales “case management“ anzubieten.

Neben der Unterstützung und Opferberatung hat das FIZ Makasi ein zweites Standbein aufgebaut, nämlich die Zusammenarbeit mit anderen Interventions-Partnern, deren Sensibilisierung und Vernetzung. FIZ Makasi will sowohl in verschiedenen Kantonen, als auch auf Bundesebene tätig werden, um die verschiedenen Akteure auf dem Gebiet des Frauenhandels zu sensibilisieren – speziell die Justiz- und Polizeiinstanzen – sowie die Zusammenarbeit mit und zwischen den Akteuren mittels Runder Tische zu intensivieren.

Personelle Ressourcen

2006 arbeiteten fünf Mitarbeiterinnen beim FIZ Makasi, mit einem Gesamt-Pensum von 120%. Für Beratungen arbeitet eine Mitarbeiterin zu 60% ausschliesslich für FIZ Makasi, während zwei weitere Personen vom FIZ zu jeweils 20% für das Projekt FIZ Makasi arbeiten. Die Verantwortliche für den Bereich “Beratung“ des FIZ betreut ebenfalls einige Opfer von Menschenhandel, doch wird diese Leistung nicht als offizielle Arbeitszeit für das FIZ Makasi gezählt (es handelt sich dabei um “geschenkte“ Leistungen des FIZ an das FIZ Makasi). Hingegen sind 10% für das Networking vorgesehen (Sensibilisierung, Teilnahme an Runden Tischen, etc.). Und schliesslich werden die Finanzen und die Öffentlichkeitsarbeit des FIZ Makasi durch die Finanz-Verantwortliche des FIZ betreut, ebenfalls zu 10%. Diese beiden letzteren Personen sind Mitglieder der FIZ-Geschäftsleitung und mitverantwortlich für das Projekt FIZ Makasi.

⁶³ Diese Fälle bleiben trotz allem Einzelfälle. Gemäss einem internen Papier des FIZ waren 2004 zum Beispiel nur fünf Frauen, die das FIZ Makasi aufsuchten, Opfer von Menschenhandel im Bereich der Hausarbeit, drei im ehelichen Umfeld (von total 85 Personen).

⁶⁴ Zwei bis drei Minderjährige (älter als fünfzehn Jahre) melden sich jedes Jahr beim FIZ Makasi.

Der Grund der Anstellung vieler Mitarbeiterinnen mit kleinem Pensum erklärt sich durch die höhere Flexibilität, insbesondere bei den Sach- und Sprachkenntnissen. Die Mitarbeiterinnen von FIZ Makasi können dadurch Beratungen in Deutsch, Französisch, Spanisch, Englisch, Portugiesisch, Thai und Ungarisch anbieten, ohne auf Dolmetscherdienste angewiesen zu sein.

Eine interne Beurteilung vom November 2005 macht deutlich, dass diese personellen Ressourcen nicht genügen, um die ganze Arbeitsmenge, sowohl der Beratungen (die teilweise vom Bereich "Beratung" des FIZ übernommen werden) als auch des Networkings und Fundraisings (teilweise "geschenkte" Leistungen des FIZ) zu bewältigen. Die Gespräche mit den Mitarbeiterinnen von FIZ Makasi zeigen eine Situation, die ständig an der Grenze des Zumutbaren liegt.

Finanzierung

Das FIZ hat die Konzeptphase und die Einführung des Projekts Makasi selbst finanziert, plante aber eine aktive Suche nach privaten und öffentlichen Mitteln zur Finanzierung seiner ersten Tätigkeiten. Das Fundraising und Budget von Makasi sind getrennt von demjenigen des FIZ, auch wenn die Verantwortung für die Finanzen des FIZ und FIZ Makasi in den Händen der gleichen Person liegt.

Dank der Unterstützung von Stiftungen, Hilfswerken und religiösen Institutionen konnte FIZ Makasi seinen Betrieb in den Jahren 2005 und 2006 sichern. In gewissen Fällen – und immer öfter – erhält das FIZ Makasi auch finanzielle Mittel für einzelne spezifische Dienstleistungen, wie zum Beispiel für einen Polizei-Einsatz, zu dem Mitarbeiterinnen gerufen werden⁶⁵, oder im Rahmen eines Vertrages mit den Kantonsbehörden (siehe unten).

Das FIZ übernimmt finanziell einen Teil der Arbeit des FIZ Makasi: etliche Arbeitsstunden von FIZ-Mitarbeiterinnen zu Gunsten von FIZ Makasi werden so effektiv durch das FIZ finanziert.

Gegenwärtig ist FIZ Makasi zum grossen Teil von privaten Spenden abhängig und geniesst noch keine finanzielle Stabilität. Es war von Anfang an geplant, dass dieses Projekt rasch vom OHG anerkannt und eine Finanzhilfe erhalten würde. Entsprechende Schritte wurden auf Bundesebene gemacht, jedoch erhielt man negativen Bescheid, da es Sache der Kantone sei. FIZ Makasi hat sich deshalb entschieden, Kanton für Kanton zu kontaktieren, um auf die Bedeutung seiner Tätigkeit hinzuweisen und finanzielle Mittel für ihre Interventi-

⁶⁵ Im Rahmen einer Sonderermittlung, bei welcher Mitarbeiterinnen von FIZ Makasi gebeten wurden, mit der Polizei zusammenzuarbeiten, hat der Bundesanwalt beispielsweise diese Dienstleistung entschädigt.

onen zu erhalten. Bis heute offiziализierten die Kantone Luzern und Solothurn solche Partnerschaften für die Opfer von Menschenhandel und für eine Zusammenarbeit mit Letzteren im Hinblick auf einen Strafprozess, die FIZ Makasi eine Finanzierung ihrer erbrachten Leistungen in diesen Kantonen garantiert. In diesen beiden Kantonen ist eine Basis-Finanzierung geplant und im Kanton Solothurn ein fester Betrag für jeden von FIZ Makasi betreuten Fall zur Finanzierung der Opferbetreuung (Unterkunft, Verpflegung etc.) und der Leistungen von FIZ Makasi. Während im Kanton Solothurn das Geld aus dem kantonalen Opferhilfefonds (OHG) kommt, ist dies im Kanton Luzern nicht der Fall, denn offensichtlich hat Luzern mit dieser Arbeitsweise weniger Erfahrung als Solothurn (ausserkantonale Verträge im Rahmen des OHG). Im Kanton Zürich wurde eine Anerkennung im Sinne des OHG beantragt, jedoch bisher ohne Erfolg. Im Kanton St. Gallen schliesslich ist eine Zusammenarbeit mit FIZ Makasi 2006 Gegenstand eines Pilot-Projekts, bei welchem die Leistungen dieser NGO über kantonale OHG-Mittel finanziert werden.

Ergebnisse des Projekts

Bei den **Beratungen** zeigt die Tabelle 8, dass sich die Zahl der durch das FIZ (bis zur Schaffung des Projekts Makasi) oder des FIZ Makasi (ab August 2004) in Verbindung mit Frauenhandel beratenen Frauen von 30 Frauen im Jahr 2000 auf 116 Frauen im Jahr 2005⁶⁶ erhöht hat.

Die Unterstützung von Frauen als Opfer von Menschenhandel erweist sich in Bezug auf die Arbeitszeit, gemäss Mitarbeiterinnen von FIZ Makasi, als besonders komplex und aufwändig. Die Personen, die in einen Strafprozess eingebunden sind und mit der Polizei zusammenarbeiten, benötigen eine besonders intensive Betreuung. Die Zahl der von FIZ Makasi beratenen Frauen macht rund 10% aller Unterstützungsbegehren an das FIZ aus (siehe Tabelle 8). Jedoch nimmt der Anteil der von Mitarbeiterinnen von FIZ Makasi zu Gunsten der Opfer von Menschenhandel geleisteten Arbeitsstunden, gemäss einem internen Dokument zur Statistik 2004, fast die Hälfte aller Arbeitszeit der beiden Bereiche der Beratung in Anspruch.

Tabelle 8: Anzahl Personen, die das FIZ oder FIZ Makasi wegen Frauenhandels aufgesucht haben und deren Anteil am Total aller Beratungen. (persönliche oder telefonische) (2000-2005)

2000	2001	2002	2003	2004	2005
30	30	26	81	85	116
8,4%	9%	6,9%	8,6%	7,7%	11%

Quelle: Jahresbericht FIZ.

⁶⁶ Für detailliertere Nutzer-Statistiken von FIZ Makasi, siehe auch Kapitel 3.

Die Zahl der Frauen, die via Polizei zu FIZ Makasi gelangen, nimmt hingegen deutlich zu: waren es 2004 erst sieben, so bilden sie 2005 einen bedeutenden Teil (22 Frauen) aller unterstützten Personen. Diese Entwicklung ist ein Beweis für die Effizienz der Sensibilisierungs-Arbeit des FIZ bei den Polizeistellen, insbesondere bei der Zürcher Stapo, wirft jedoch auch gewisse Fragen auf. Tatsächlich könnte sich die höhere Priorität die das FIZ diesen Personen in seiner Strategie und in der Praxis beimisst, auf das Engagement bei anderen Personengruppen auswirken (keine Opfer von Handel oder Opfer, die über andere Wege als die Polizei zum FIZ oder FIZ Makasi gelangt sind). Diese Tendenz, die sich gegenläufig zur Grundphilosophie des FIZ verhält, fliesst in die Überlegungen des Teams ein. Eine kürzlich durchgeführte Selbstevaluation (November 2005) zeigt den Stand des Bewusstseins für die Probleme, die aus einer zu grossen Abhängigkeit zu den Behörden heraus entstehen, und für die Notwendigkeit, den Opfern von Menschenhandel den Zugang zu ihren Dienstleistungen über andere Wege zu erleichtern.

Durch die **Sensibilisierungs-Arbeit und das Networking** von FIZ Makasi konnten mehrere Kooperationen formell eingegangen werden, speziell die kantonalen Runden Tische, bei welchen FIZ Makasi sowohl Initiatorin als auch Teilnehmerin ist. Das folgende Kapitel, das den Netzwerken gewidmet ist, bei denen FIZ Makasi mit dabei ist, beschreibt diese Teilnahme an gewissen Runden Tischen ausführlicher.

Kooperations-Netzwerke

Das FIZ ist Teil verschiedener nationaler und internationaler Netzwerke, auch von ProCoRe, die alle Vereinigungen zusammenfasst, die in der Schweiz im Bereich der Prostitution tätig sind. Bei der Arbeit vor Ort arbeitet FIZ Makasi eng mit zahlreichen Partnern zusammen: auch hier muss man zwischen der Opferberatung und der Mitwirkung an Runden Tischen unterscheiden.

Bei seiner **Beratungstätigkeit** kann FIZ Makasi bei Bedarf auf Dolmetscherdienste zurückgreifen, wobei die Mitarbeiterinnen die Präsenz von Drittperson während der Gespräche vermeiden. Sie arbeiten auch mit einer Gruppe von Psychologen und Anwälten zusammen, die für dieses Thema sensibilisiert sind sowie mit einem Netzwerk von Gesundheitsdiensten. Bei der Unterkunft der Frauen wenden sie sich, je nach persönlicher Situation und Verfügbarkeit, an Frauen- oder Mädchenhäuser, Wohnheime, Frauenpensionen, Hotels oder eigens dafür gemietete Wohnungen oder Privatpersonen. Gemäss Mitarbeiterinnen von FIZ Makasi sind diese Lösungen jedoch nicht befriedigend und unterstreichen die Notwendigkeit eines Angebots an spezialisierten Unterkünften. Die wichtigsten Partner bei der Finanzierung des Aufenthalts dieser Menschen sind die Opferberatungsstellen sowie die Sozialdienste der Kantone und Gemeinden. Die Fremdenpolizei ist ein weiterer wichtiger Partner, weil mit ihr

eine Aufenthaltsbewilligung ausgehandelt werden muss (Bedenkzeit für die Dauer der Ermittlung oder aus humanitären Gründen) oder wenigstens eine entsprechende (nicht offizielle) Vereinbarung.

Die Polizeibehörden wurden mittlerweile zu einem der wichtigsten Partner des FIZ Makasi. Auf Empfehlung der KSMM wandten sich die Bundes-Strafbehörden bei einer wichtigen Ermittlung an deren Mitarbeiterinnen für eine Soforthilfe der Opfer. Ebenso haben die Zürcher Stadt- und Kantonspolizei sowie die Luzerner und Berner Kantonspolizei FIZ Makasi zum Schutz der Opfer beigezogen, die während einer Ermittlung entdeckt wurden. Das Zürcher Interventionsschema sieht vor, dass die Polizei die Mitarbeiterinnen des FIZ Makasi vorgängig über einen bevorstehenden Einsatz informiert, bei der sie Opfer von Menschenhandel vermutet. Auf diese Weise kann FIZ Makasi diese Personen schnell treffen und sofort nach der polizeilichen Arrestierung ihren Schutz koordinieren. Es scheint jedoch, als sei dieser Vorgang bis heute nur gelegentlich angewendet worden.

Durch **Networking** des FIZ konnten bereits mehrere Kooperationen formell eingegangen werden. Die Durchführung von kantonalen Runden Tischen ist eines der Ziele der KSMM: FIZ initiierte 2001 den Runden Tisch in Zürich und ist Mitglied des Runden Tisches in den Kantonen Baselstadt, Bern (gegenwärtig als Arbeitsgruppe), Luzern, Solothurn und St. Gallen⁶⁷. Gewisse Runde Tische verabschiedeten schriftliche Interventions-Abläufe.

FIZ Makasi wird im Ablaufplan des Kantons Zürich explizit als Partner der Behörden erwähnt (siehe oben, Kapitel 5.2).

Ein offizielles Abkommen zwischen FIZ Makasi und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern wurde im Dezember 2005 unterzeichnet. Dieses sieht vor, dass FIZ Makasi seine Kompetenz gegen eine jährliche Entschädigung von CHF 3000 den entsprechenden Akteuren dieses Kantons zur Verfügung stellt, insbesondere im Rahmen der Runden Tische und in der Unterstützung der Organisationen und Dienste auf operativer Ebene. Ein Ablaufplan existiert noch nicht, doch sollte er in den kommenden Monaten erstellt werden.

Im Kanton Solothurn hat der Regierungsrat kürzlich (Dezember 2005) entschieden, eine Leistungsvereinbarung mit dem FIZ zu unterzeichnen. Diese basiert auf einer Vorgehensweise, die bereits im Oktober 2005 vom Regierungsrat in einem Dokument mit dem Titel "Koordination der Vorgehensweise

⁶⁷ Kürzlich fanden im Kanton Freiburg Vorgespräche mit den betreffenden Akteuren statt.

bei Verdacht auf Frauenhandel“, festgelegt wurde. Die wichtigsten Partner sind die Kantonspolizei, die Fremdenpolizei, das für OHG-Leistungen verantwortliche Departement, die Sozialdienste (Gemeindeverwaltungen und Sozialämter) sowie das FIZ. In finanzieller Hinsicht sieht diese Übereinkunft die Zahlung eines Vorschusses von CHF 6000 an das FIZ vor, dem die Verantwortung für die Betreuung und Unterkunft der Opfer von Menschenhandel obliegt, übertragen von der Solothurnischen Polizei. Es scheint jedoch, dass diese Initiative der kantonalen Sozialbehörden bei der Kantonspolizei nicht auf das erhoffte Echo stösst.

Beurteilung des Projekts FIZ Makasi

FIZ Makasi ist ein Projekt des Vereins FIZ: für ein solches Projekt mit hohen Ambitionen und Potenzial, aber nur beschränkten Ressourcen, scheint eine enge Verbindung zur “Mutter“-Organisation sicher vernünftig, weil nur sie die für ihre Tätigkeit unerlässliche Flexibilität bieten kann. Da das FIZ ausserdem einen “niederschweligen“ Zugang für einen breiteren Personenkreis bietet, spielt es häufig den Türöffner für FIZ Makasi, was ein grosser Vorteil ist.

FIZ Makasi ist die einzige Institution in der Schweiz, die sich auf die Hilfe für Frauen als Opfer von Menschenhandel spezialisiert hat, und deshalb streben die Verantwortlichen ihre Anerkennung als nationale Organisation an. Beim Beurteilen eines solchen Projekts muss man zwischen zwei verschiedenen Tätigkeits-Ebenen unterscheiden und die Frage nach der geografischen Reichweite klären.

FIZ Makasi ist ein bevorzugter Partner der Bundesbehörden, speziell der KSMM, weil es durch die Teilnahme an den meisten Runden Tischen quasi eine Referenzgrösse bei der Umsetzung behördlicher Vorgaben ist. Die Anerkennung von FIZ Makasi wegen seiner Sensibilisierungs-Arbeit und seines Networkings ist auf Bundesebene bereits Realität; sie verbreitet sich auch auf Kantonsebene durch die Annäherung an die französische Schweiz, wo Freiburg sich für eine Kooperation gemeldet hat. Die Rechtmässigkeit und Kompetenz von FIZ Makasi werden nur selten in Frage gestellt.

Die Betreuung der Opfer durch FIZ Makasi ist eng verbunden mit ihrer Networking- und Sensibilisierungs-Tätigkeit. Für die Mitarbeiterinnen ist klar: die Bereitstellung ihrer Kompetenzen bei der Einrichtung von kantonalen Schutz-Dispositiven geht nicht ohne eine Anerkennung als Referenzgrösse in der Opferhilfe. Hingegen wird die Rechtmässigkeit von FIZ Makasi als einzige nationale Institution für die Hilfe der Opfer von Menschenhandel nicht einstimmig anerkannt, wie das Beispiel von Bern zeigt, wo gewisse Akteure eine lokale Lösung gegenüber der Intervention einer Zürcher Organisation bevorzugen. Auch in der französischen Schweiz stellt sich das Problem der geografischen und sprachlichen Distanz, wenn eine Organisation mit Sitz in Zürich beigezo-

gen werden soll. Im Tessin schliesslich funktioniert das Netzwerk auch ohne Organisationen wie das FIZ. Für die Mitarbeiterinnen von FIZ Makasi wäre die Einrichtung von einer oder zwei “Filialen“ in anderen Regionen der Schweiz die ideale Lösung zur Überwindung geografischer und sprachlicher Hindernisse sowie kultureller Befindlichkeiten.

Die Finanzierung von FIZ Makasi birgt immer noch Probleme. Da es hauptsächlich durch private Spenden finanziert wird, erhält es nur sehr wenig staatliche Zuwendungen (eine kleine Summe des Kantons Luzern in 2005) und ist noch nicht anerkannt im Sinne des OHG. Seit kurzem werden gewisse Leistungen durch die anfragenden Instanzen entschädigt (Bundespolizei, Behörden von Luzern, Solothurn und St. Gallen). Das genügt aber noch nicht für eine finanzielle Stabilität des Projekts, weshalb es immer noch Ressourcen des FIZ benützen muss, um die Nachfrage zu befriedigen. Eine Folge dieser Arbeitsüberlastung wegen fehlender Ressourcen ist ein Mangel an Zeit für strategische Überlegungen von FIZ Makasi, der in internen Beurteilungen und von den Mitarbeiterinnen erkannt ist.

Unsere Analyse zeigt eine Organisation, die durch ihre (notwendige) Sensibilisierungs-Arbeit insbesondere bei der Polizei eine grosse Nachfrage erzeugt hat. Jedoch bleibt die Anerkennung dafür informell und ist weder von institutioneller noch finanzieller Art. FIZ Makasi ist heute gewissermassen vom eigenen Erfolg überholt worden. Gleichzeitig versucht es, sich als einzig mögliche Option für die Hilfe der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz durchzusetzen.

Daraus ergeben sich, ohne jedoch Empfehlungen abgeben zu wollen, zwei Denkanstösse, die eng miteinander verbunden sind.

Einerseits sollten das entgegengebrachte Vertrauen und die Anerkennung als unentbehrlicher Partner durch zahlreiche Akteure logischerweise zu einer finanziellen Stabilität von FIZ Makasi führen, sei es durch eine staatliche Basisfinanzierung oder durch eine Entschädigung der einzelnen Interventionen.

Andererseits befindet sich FIZ Makasi an einem Punkt, an dem es sich wahrscheinlich neu definieren und seine Aktivitäten neu ausrichten muss, anstatt einen «Expansions»-Kurs zu fahren, wie das heute tendenziell der Fall ist. Angenommen, dass auch andere Interventions- und Betreuungs-Modelle denkbar sind und dass der Föderalismus und die kantonalen Eigenheiten einer weiteren geographischen Ausdehnung im Wege stehen, liessen sich andere Ansätze denken. Ebenso ist eine Differenzierung der Aktivitäten denkbar, denn FIZ Makasi könnte beispielsweise sein Fachwissen auf nationaler Ebene zur Verfügung stellen, jedoch aus praktischen Gründen der eigene Einsatz in der direkten Opferhilfe geografisch begrenzen. Dies könnte auch ein Überdenken der Rolle als potenzieller Ausbilder anderer Institutionen beinhalten, selbstverständlich mit entsprechender Finanzierung. Eine Option wäre hier auch die

Mittelbeschaffung nach Bereichen (oder "Modulen"), vor allem weil FIZ Makasi nur mittels einer staatlichen Finanzierung funktionieren kann, die ausschliesslich die Betreuung von behördlich anerkannten Opfern von Menschenhandel vorsieht, die mit den Behörden kooperieren.

Diese beiden Themengebiete greifen so eng ineinander, dass die Vorgehensweisen parallel laufen und sich gegenseitig speisen sollten. Eine institutionelle Finanzierung würde eine strategische Umstellung von FIZ Makasi vereinfachen, während eine Klärung und Neuorientierung der Rollen und Tätigkeitsbereiche diesem Projekt eine andere Dynamik gäben und dadurch die Erschliessung neuer Finanzierungsquellen ermöglichen würden.

Die Fallstudie innerhalb dieser Forschung zeigt, dass die Organisation bisher bei der Bewusstseins-Bildung und Einführung konkreter Massnahmen in der Schweiz eine fundamentale Rolle spielte. Diese Rolle ist jedoch geprägt von einer Ideologie und politischen Forderungen, die in der Geschichte des FIZ als militanter NGO wurzeln. Im Streben nach staatlicher Anerkennung hingegen stellt dieser Aspekt wahrscheinlich ein grosses Hindernis dar⁶⁸. Die oben erwähnten Denkanstösse möchten beide Akteure (FIZ Makasi und Behörden), die einander eigentlich brauchen, zusammenbringen und trennende Hindernisse abbauen.

Schliesslich zeigt diese Studie, wie wichtig ein spezialisiertes Angebot für den Opferschutz im Bereich Menschenhandel sein kann. In der Schlussfolgerung kommen wir noch einmal detailliert auf diese Vorteile (besonders auf die "Spezialisierung") sowie auf die institutionelle Verankerung, die ein solcher Dienst idealerweise bieten könnte, zurück (siehe Kapitel 6.2.1).

5.4 Akteure des Opferschutzes und grösste Herausforderungen

Die bisherigen Kapitel haben gezeigt, dass der Einbezug gewisser Akteure für die Einrichtung eines angemessenen Schutz-Dispositivs für Opfer von Menschenhandel unerlässlich ist. Jetzt müssen die grössten Herausforderungen wieder systematisch aufgenommen werden, durch eine Analyse der Arbeitsbereiche aus der Perspektive der beteiligten Akteure.

⁶⁸ Ein befragter Beteiligter begründete bei unserer Recherche seine Zurückhaltung bei der Zusammenarbeit mit dem FIZ mit der zu starken politischen Verstrickung.

5.4.1 Die soziale Betreuung der Opfer: spezialisiertes Angebot oder Generalisten-Dienst?

Eine Analyse des Angebots der Unterstützung und Beratung von Opfern von Menschenhandel in der Schweiz zeigt, dass neben der einzigen spezialisierten Organisation eine Reihe weiterer Stellen eine wichtige Rolle spielen oder spielen könnten.

Wir stellen als erstes fest, dass die meisten Personen, die für verschiedenste Dienste arbeiten, bei ihrer Arbeit kaum je mit Opfern von Menschenhandel zu tun haben. Ausserdem definieren sie dieses Phänomen sehr unterschiedlich. Es leuchtet ein, dass die Akteure, solange sie keine weitergehenden Überlegungen zu dieser spezifischen Problematik angestellt haben, weder ein klares Konzept noch festgelegte Interventions-Abläufe definieren können. Zwei wichtige Fragen stellen sich im Hinblick auf diese verschiedenen, nicht-spezialisierten Dienste. Die erste betrifft die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter bei der Betreuung von Opfern von Menschenhandel. Die zweite betrifft die Zugangsmöglichkeiten zu diesen Diensten für betroffene Personen.

Da Opfer von Menschenhandel meistens Frauen sind, vor allem Migrantinnen, die im Sexgewerbe arbeiten (Merkmale, die nicht unbedingt gemeinsam auftreten), haben wir drei Arten von Dienstleistungen ausgemacht, die eine nachhaltige Unterstützung bieten können: die Opferberatungsstellen, Vereinigungen zum Schutz von Prostituierten und niederschwellige Dienste, die Migrantinnen, insbesondere ohne Aufenthaltsbewilligung, zugänglich sind. Jedes dieser Angebote wird in einem eigenen Absatz mit seinen Vor- und Nachteilen beschrieben und in einem späteren Kapitel zusammengefasst.

Die Opferberatungsstellen

Dieser Dienst deckt mehrere Organisationen ab, deren Leistungen im Sinne des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG)⁶⁹ anerkannt sind. Dieses Gesetz trat 1993 in Kraft und delegiert seine Umsetzung an die Kantone, die über Anzahl und Art anerkannter Beratungsstellen sowie deren Organisationen selber entscheiden. Private Vereinigungen wie auch öffentliche Dienste können als Opferberatungsstellen anerkannt werden. Während einige davon Generalisten sind und sich an alle Opfer von Straftaten richten, haben sich andere spezialisiert. Diese Spezialisierung kann sich auf eine ganz spezifische Problematik (Gewalt, eheliche Gewalt, Verkehrsunfälle etc.), auf eine spezifische Personengruppe (Frauen, Männer, Minderjährige etc.) oder auf ei-

⁶⁹ Für eine Einführung in die gesetzlichen Grundlagen und die Relevanz dieses Gesetzes für die Betreuung von Opfern von Menschenhandel, siehe Kapitel 3.1.2

ne bestimmte Dienstleistung (persönliche oder telefonische Beratung, Hilfe, Unterkunft etc.) beziehen.

Das Angebot der Beratungsstellen ist die eigentliche Beratung, Soforthilfe (Notunterkunft, finanzielle Nothilfe, juristische und psychologische Hilfe, etc.) sowie die Übernahme der Kosten im direkten Zusammenhang mit den Folgen einer Straftat. Die gewährten Leistungen ergeben sich aus einer Beurteilung der Beratungsstellen; diese sind ausserdem an das Amtsgeheimnis gebunden und geben Drittpersonen oder Behörden keine Auskunft, ausser mit ausdrücklicher Einwilligung der betroffenen Person. Die Akte einer Person ohne Aufenthaltsberechtigung wird also nicht an die Polizeibehörden weitergeleitet.

In der Schweiz existiert keine auf Opfer von Menschenhandel spezialisierte Opferberatungsstelle. Jedoch fällt diese Opfer-Kategorie, zusammen mit den Opfern anderer Straftaten⁷⁰, ausdrücklich in den Kompetenzbereich des OHG. Im Rahmen dieser Studie konnten nur wenige Gespräche mit Mitarbeitern dieser Stellen geführt werden, deshalb kann die Beurteilung ihrer Rolle bei der Hilfe für die Opfer von Menschenhandel als nicht umfassend betrachtet werden. Aus den Gesprächen geht jedoch hervor, dass diese Stellen nur selten Fälle in Zusammenhang mit Menschenhandel behandeln, ebenso selten ist eine Intervention erforderlich. Schätzungen liegen zwischen einem und fünf Fällen pro Jahr, wobei sie in Zürich etwas höher liegen (zehn bis fünfzehn Fälle). Die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erwähnen dabei immer wieder das Problem einer genauen Definition dieses Phänomens, weil sie allenfalls mit dem Menschenhandel ähnlichen Situationen konfrontiert werden, aber nicht ausreichend geschult und informiert worden sind, um solche Fälle zu erkennen und zu bewältigen. Einige unserer Gesprächspartner geben sogar an, dass sie solchen Fällen gegenüber relativ ratlos sind. Jedoch zeigen mehrere ein besonderes Interesse an diesem Thema, von dem sie glauben, dass es eine grössere Aufmerksamkeit verdient hätte. Sie versuchen nun, sich zu informieren und ihren Kollegen weiterzugeben, was sie gelernt haben: beispielsweise indem sie eine Mitarbeiterin von FIZ Makasi dazu einladen, die Thematik und Aktivitäten dieser NGO vorzustellen, oder durch die Teilnahme an der KSMM-Konferenz im Jahr 2005. Gewisse Opferberatungsstellen wenden sich – besonders in der Deutschschweiz – bei Fällen, deren Bewältigung sie sich nicht zutrauen, an FIZ Makasi.

In zwei Kantonen spielen die Opferberatungsstellen bereits (oder bald) eine wichtige Rolle bei der Betreuung von Opfern des Menschenhandels. Im Tessin ist der Koordinator der Opferberatungsstellen gleichzeitig auch Koordinator des Netzwerks für die Gesundheits- und Sozialhilfe von Prostituierten (siehe

⁷⁰ Ibid.

Kapitel 5.2) und bevorzugter Ansprechpartner für die Polizei, mit welcher der Schutz gewisser Opfer von Menschenhandel organisiert wird. Im Kanton Bern wurde kürzlich der Entscheid getroffen, die Verantwortung für das “*case management*“ der Betreuung dieser Personen mittelfristig einer Opferberatungsstelle zu übertragen (siehe Fallstudie im Kapitel 5.3.1).

Der Zugang zu den Opferberatungsstellen ist auf Opfer im Sinne des OHG beschränkt, das heisst, die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität muss durch eine Straftat im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches⁷¹ beeinträchtigt worden sein. Diese Personen müssen zum Zeitpunkt der Straftat und der Beantragung einer Leistung einen Bezug zur Schweiz haben, entweder wird die Straftat in der Schweiz begangen, oder der Wohnsitz ist in der Schweiz oder das Opfer ist Schweizer Staatsbürger(in). Unsere Gesprächsteilnehmer sind sich nicht einig über die Frage, ob alle Opfer von Menschenhandel auch Opfer im Sinn des OHG sind - höchst wahrscheinlich aber sind es die meisten. Die Opferdefinition kann relativ breit gefasst werden, besonders in Bezug auf Beratungen und Nothilfe: zum Beispiel ist es vom Moment an, wo das Opfer als “*glaubwürdig*“⁷² erachtet wird, nicht mehr nötig, dass die Strafanzeige durch das Opfer selbst eingereicht wird.

Die Opferberatungsstellen haben somit auch offiziell die Kompetenz, die meisten Opfer von Menschenhandel zu betreuen. Die (in anderen Bereichen) gesammelten Erfahrungen und die im Rahmen ihrer Arbeit aufgebauten Netzwerke machen sie zu wichtigen Akteuren in der Betreuung von Opfern von Handel, umso mehr, als ihnen öffentliche Anerkennung, Kontinuität und Kompetenzen (insbesondere bei finanziellen Leistungen) per Gesetz gewährt werden.

Es stellen sich jedoch zwei Fragen: die erste betrifft den tatsächlichen (nicht theoretischen) Zugang der Opfer zu dieser Dienstleistung, die zweite die Kompetenzen der Mitarbeiter bei der Bewältigung spezifischer Fälle.

⁷¹ Siehe zu diesem Thema Art.2, Abs.1 des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 4. Oktober 1991, sowie die Empfehlungen zu dessen Anwendung durch die Schweizer Konferenz der OHG-Verbindungsstellen.

⁷² Ibid.

Gewisse Beratungsstellen sind keine niederschweligen Dienste.⁷³ Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass die institutionellen Kenntnisse der Opfer, die häufig am Rande der Gesellschaft und in prekären Verhältnissen leben, beschränkt sind und sich deshalb der Zugang zu diesen Diensten als schwierig erweist. Zudem werden staatliche Dienste in gewissen Fällen von Migrantinnen mit irregulärem Aufenthalt gemieden, weil sich ihr Vertrauen zu den Behörden in Grenzen hält. Die Schweigepflicht der Beratungsstellen gegenüber den Behörden ist oft nicht ausreichend bekannt, um die Befürchtungen von potenziellen Ratsuchenden zu zerstreuen.

Die Opferberatungsstellen sind jedoch in ein weit verzweigtes Netzwerk integriert und viele Akteure könnten darin eine Vermittler-Rolle zwischen sich und den Opfern spielen. Man denke an die Gesundheitsdienste, die professionellen Sozialarbeiter vor Ort, und auch – in gewissen Fällen – an Privatpersonen, die von Hilfesuchenden angesprochen werden. Somit können Opfer mit den unterschiedlichsten Profilen an die Opferberatungsstellen weitergeleitet werden. Die Kooperationen mit diversen auf diesem Gebiet tätigen Organisationen und besonders denjenigen mit Kontakt zu Opfern von Menschenhandel können dadurch ebenfalls gefördert werden: dies würde den Zugang der Opfer zu den kompetenten Sozialdiensten und Leistungen erleichtern, auf die sie Anspruch haben.

Aus den Gesprächen geht auch klar hervor, dass ein Grossteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Opferberatungsstellen die für die Betreuung von Opfern von Menschenhandel spezifischen Kompetenzen nicht (in genügendem Masse) besitzt, weil sie nur selten mit solchen Fällen konfrontiert werden. Da die Schutzproblematik dieser Art von Opfern in letzter Zeit ein gewisses Ausmass erreicht hat, ist eine spezifische Schulung des Personals oder gewisser Teile des Personals denkbar, um den Opfern von Menschenhandel eine angemessene Leistung anzubieten.

Gewisse Beratungsstellen könnten sich ebenfalls auf diese Thematik spezialisieren und ihre Dienstleistungen gezielt Frauen und Männern anbieten, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Dazu müsste aber die Frage der interkantonalen Kostenentschädigung geklärt werden: einer der Spannungspunkte dafür liegt im OHG selbst, das dem Opfer einerseits die Wahlfreiheit bei den Beratungsstellen lässt und andererseits überlasteten Beratungsstellen einen

⁷³ Wir haben nicht genug Gespräche geführt für eine globale Sicht der Schweizer Opferberatungsstellen, doch konnten wir beobachten, dass trotz des Willens, einen niederschweligen Dienst anzubieten, der beim Inkrafttreten des neuen Gesetzes bekundet wurde, keine Beratungsstelle diese Eigenschaft aufweist. Trotzdem haben gewisse Kantone versucht, diese Beratungsstellen den Opfern leichter zugänglich zu machen, indem sie diese Verantwortung privaten Vereinigungen übertrugen.

Handlungsspielraum lässt, damit sie ausserkantonale Opfer an eine Beratungsstelle in der Nähe ihres Wohnorts weiterleiten können (Egger 2004). Es sollte also für eine auf Opfer von Handel spezialisierte Beratungsstelle nicht möglich sein, eine Person abzulehnen, indem man sie an eine andere (nicht spezialisierte) Beratungsstelle weiterleitet; andererseits müsste sie eine finanzielle Beteiligung des Wohnkantons des Opfers erhalten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Opferberatungsstellen bei der sozialen Betreuung der Opfer von Menschenhandel ein wichtiger Partner sein könnten, auch wenn noch nicht alle Elemente für eine optimale Betreuung vorhanden sind. Diesbezüglich können verschiedene Anpassungen – alle relativ neu für die Schweiz – vorgenommen werden: eine spezifische Schulung der Berater, Kontaktaufnahme mit geeigneten Partnern, Spezialisierung der bereits vorhandenen Dienste oder Vereinigungen oder die Schaffung von Angeboten speziell für Opfer von Menschenhandel.

Vereinigungen im Tätigkeitsfeld der Prostitution

In zahlreichen Kantonen gibt es Vereinigungen zum Schutz der Interessen von Personen, die im Sexgewerbe arbeiten. Diese Vereinigungen mit direktem Kontakt zu Menschen, die besonders gefährdet sind vom Menschenhandel, nehmen in der Debatte über den Schutz der Betroffenen einen besonderen Platz ein.

Der Vorteil dieser Vereinigungen liegt in der aufsuchenden Arbeit, die sie an Ort und Stelle der Prostitution leisten. Dieser “niederschwellige“ Charakter ermöglicht Personen, die potenziell Rat und Hilfe suchen, einen erleichterten Zugang, von dem nur wenige Personen oder Institutionen profitieren können (ausser der Polizei, weil sie einen ganz anderen Auftrag hat). Die Mitarbeiterinnen dieser Vereinigungen berichteten uns jedoch, dass sie nur selten mit Fällen von Menschenhandel konfrontiert wurden.

Ihre Präsenz vor Ort prädestiniert diese NGO zum zentralen Akteur beim Schutz der Opfer: jedoch macht es diese Tatsache auch schwieriger, sie bei einem umfassenderen Opferschutz miteinzubeziehen. Der Zugang ihrer Mitarbeiterinnen zu den Orten der Prostitution und somit zu den Sexarbeiterinnen kann nur mit dem Einverständnis ihrer Vorgesetzten stattfinden. Für diese Vereinigungen sind gute Beziehungen eine Grundvoraussetzung für die Arbeit vor Ort, deshalb dürfen sie sich in einem allfälligen Strafverfahren nicht zu stark gegen die Verantwortlichen der Etablissements wenden. Wie eine Mitarbeiterin von Xenia hinsichtlich einer eventuellen Spezialisierung dieser Vereinigung auf die Betreuung von Opfern von Menschenhandel des Kantons Bern sagt:

Ich möchte das nicht. Wir müssten uns total umstrukturieren. Man kann nicht an einem Tag vor Ort arbeiten, und am nächsten Anzeige erstatten oder einer Frau dabei behilflich sein. Es ist zu gefährlich, das sind zwei verschiedene Rollen. Es geht nicht,

dass ich eine Frau verstecken muss und am nächsten Tag mit ihrem Vorgesetzten zusammenarbeiten sollte.

Ausserdem würde eine relativ enge Zusammenarbeit mit der Polizei auch die Glaubwürdigkeit dieser Vereinigungen unter den Sexarbeiterinnen gefährden. Die Vertreter der befragten Vereinigungen scheinen diese pragmatische Sichtweise zu teilen, und keiner wollte auf diesem Gebiet eine aktivere Rolle spielen.

Die im Milieu der Prostitution tätigen Vereinigungen nehmen beim Schutz der Opfer von Menschenhandel, im Gegensatz zu den Opferberatungsstellen, also nur eine ergänzende Rolle ein. Ihre Tätigkeit ermöglicht tatsächlich einen direkten Zugang zu potenziell betroffenen Personen und deshalb eine eventuelle Erkennung von Opfern, oder wenigstens eine Information über deren Rechte. Die Gespräche lassen auf eine geringe Priorität dieser Thematik bei diesen Vereinigungen schliessen, die stärker auf die Gesundheits-Prävention und die Bekämpfung anderer Arten von Missbräuchen ausgerichtet sind. Ihre Möglichkeiten bei der Begleitung und Unterstützung von Opfern von Menschenhandel sind jedoch begrenzt und so sind sie vielmehr Vermittler zwischen den verschiedenen Akteuren.

Vereinigungen und Dienste für Migranten und Migrantinnen

Obwohl wir nicht die Gelegenheit hatten, Gespräche mit Vertretern solcher Dienste zu führen, scheinen sie doch relevante Akteure in der Debatte über den Schutz der Opfer von Menschenhandel zu sein. Mit Ausnahme des FIZ, welches eine Fachstelle speziell für Migrantinnen ist und dem Handel seit Langem eine besondere Aufmerksamkeit schenkt, sind uns kein Dienst und keine Vereinigung bekannt, bei welcher dieses Thema Priorität besässe.

Verschiedene Dienstleistungen könnten hier erwähnt werden, besonders solche, die Migranten und Migrantinnen juristische und soziale Hilfe leisten und Personengruppen in prekären Situationen Zugang zu medizinischer Versorgung ermöglichen. Diese Beratungs- und Hilfsstellen haben den Vorteil – wie solche, die im Milieu der Prostitution arbeiten – eines niederschweligen Zugangs zu Randgruppen, insbesondere zu Personen mit illegalem Aufenthaltsstatus. Generalisten mit Leistungen, die eine breite Palette von Themen und Situationen umfassen, könnten für die Opfer von Handel trotzdem eine wichtige Vermittlerrolle spielen. Während sich einige ausbilden lassen und sich auf die Unterstützung der Opfer von Menschenhandel spezialisieren, könnten andere durch Sensibilisierungs-Arbeit in ihrer täglichen Arbeit auf diese Problematik aufmerksam gemacht werden und betroffene Personen den geeigneten Stellen zuweisen.

Ein weiterer Grund, diese Art von Diensten als besonders wichtig einzustufen, ist die Erweiterung der Definition des Menschenhandels und folglich der potenziell davon betroffenen Personengruppe. Im Hinblick auf ein breiteres Ver-

ständnis des Menschenhandels, das nicht nur Personen im Sexgewerbe, sondern auch andere Gruppen betrifft (die meisten Migranten und illegale Einwanderer) scheint es notwendig, die entsprechenden Dienstleistungen der Thematik des Menschenhandels anzupassen.

Eine der Grenzen dieses Ansatzes, der als Denkanstoss betrachtet werden muss, liegt in der Tatsache, dass Opfer von Handel in vielen Fällen einen erschwerten Zugang zu den – selbst niederschweligen – Beratungs- und Hilfsstellen haben. Die Erfahrungen des FIZ zeigen jedoch, dass einige der Opfer trotz allem den Weg zu diesen Fachstellen finden. Dieses Thema wird im Kapitel 5.5.4. erörtert.

Weitere Akteure des sozialen Netzwerks

Frauenhäuser sind in gewissen Fällen vom OHG anerkannt und können somit für die Opfer von Menschenhandel eine ähnliche Rolle spielen, wie die Opferberatungsstellen. Sie sind natürlich auch deshalb interessante Partner, weil sie den Frauen bei Bedarf eine Unterkunft bieten können. Allerdings haben unsere Gespräche klar gezeigt, dass diese Lösung von den meisten Akteuren nur bei fehlenden Alternativen ergriffen wird. Es stellen sich dabei zwei Hauptprobleme: einerseits sind diese Häuser für Frauen und Kinder gedacht, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, weshalb die gleichzeitige Präsenz von Frauen aus dem Milieu der Prostitution ein hohes Konfliktpotenzial darstellt. Andererseits entspricht diese Form der kollektiven Unterkunft, wo gewisse soziale Regeln befolgt werden müssen – gemäss mehreren Gesprächsteilnehmern – oft nicht den Bedürfnissen der Frauen, die Opfer von Menschenhandel sind. Und schliesslich handelt es sich nur um eine Notlösung, da sie nicht länger als drei Monate bleiben können.

Die Unterbringung der Opfer von Menschenhandel bleibt in der Schweiz problematisch. Gemäss Mitarbeiterinnen des FIZ Makasi wäre dafür ein spezialisiertes Unterkunfts-Zentrum notwendig, hingegen wurden Befürchtungen einer "Ghettoisierung" hauptsächlich von Frauen aus dem Sexgewerbe geäussert. Im Augenblick werden in der Regel Ad-hoc-Lösungen gefunden mit vorübergehender Unterkunft in Hotels oder Pensionen. Längerfristig und den finanziellen Mitteln entsprechend, werden andere Lösungen gesucht – von der Privatunterkunft bis zur Miete einer eigenen Wohnung durch die betroffene Person. Der holländische Berichtersteller für den Menschenhandel schlägt eine Kombination zwischen einer Aufnahme für bestimmte "Personenkategorien" und einer gemischten Lösung vor, je nach den Merkmalen und Bedürfnissen der einzelnen Personen (Kornivus et al. 2005: 70-71).

Die verschiedenen **Sozialdienste** spielen auch auf anderen Ebenen eine Rolle. Es ist nicht auszuschliessen, dass sie mit Opfern von Menschenhandel konfrontiert werden, wie uns beispielsweise von einer Mitarbeiterin einer Organisation berichtet wurde, die im Milieu der Prostitution tätig ist. Die Tatsache,

dass die meisten Opfer keine Aufenthaltsberechtigung haben, schränkt jedoch ihren Zugang zu solchen Diensten entscheidend ein. Die Sozialdienste von Gemeinden und Kantonen könnten in einer späteren Phase des Opferschutzes zur Regelung von finanziellen Fragen verpflichtet werden.

Mit der Erweiterung der Definition des Menschenhandels auf andere Wirtschaftssektoren als das Sexgewerbe könnten die **Gewerkschaften** einen wichtigen Platz bei der Erkennung und beim Schutz der Opfer einnehmen. In Genf zum Beispiel versucht eine Gewerkschaft, die auf den Schutz von Sans-Papiers spezialisiert ist, seit mehreren Jahren den Missbrauch von Hausangestellten von internationalen Funktionären und Diplomaten – darunter klare Fälle von Menschenhandel – anzuzeigen. Die Kirchen könnten in gewissen Fällen ebenfalls Anlaufstelle für Personen in schwierigen Situationen sein und dadurch bei der Erkennung von potenziellen Opfern von Menschenhandel eine Vermittler-Rolle zwischen den Akteuren spielen.

Schliesslich haben mehrere Gesprächsteilnehmerinnen bei Fällen von sexueller Ausbeutung eine etwas andere Vorgehensweise vorgeschlagen, nämlich eine stärkere Einbindung **der Freier** in die Erkennung von Opfern von Menschenhandel (siehe auch Brunovskis und Tyldum 2004). Es wurde von mehreren Fällen berichtet, bei denen ein Freier eine Hilfsorganisation oder sogar die Polizei kontaktierte, weil er Zweifel an der Lebenssituation einer Sexarbeiterin hatte. Bedenkt man, dass Freier einen einfachen Zugang zu potenziellen Opfern von Menschenhandel haben, scheint ihr Einbezug in diese Strategie immer dringlicher, insbesondere innerhalb eines Netzwerks wie dem ProCoRe. Die Schaffung einer Hotline oder eines anonymen E-Mail-Dienstes, beispielsweise von der Polizei, wird von verschiedenen Gesprächspartnern empfohlen und verdient eine besondere Aufmerksamkeit.

Akteure mit zusätzlichen Kompetenzen

Die folgende Tabelle (Tabelle 9) zeigt die wichtigsten Akteure in der Erkennung und Betreuung von Opfern von Menschenhandel in der Schweiz und fasst die Unterscheidungsmerkmale jedes Dienstes kurz zusammen.

Tabelle 9: Zusammenfassung der Angebote zum Schutz der Opfer von Menschenhandel (heutige Situation)

	Spezialisierte Dienstleistungen (FIZ Makasi)	Opferberatung Generalisten	Opferberatung Frauen	Vereinigungen Prostitution	Migranten-Dienste
ZUGANG/ZIELGRUPPE					
Niederschwellig	X*			X	X
Generalisten-Angebot (keine oder kaum eine Zielgruppe)		X			X
KOMPETENZEN					
Spezielle Kompetenzen Menschenhandel	X				
Integriert in bestehendes Netz (geeignete Partnerschaften bei Fällen von Handel)	X	X	X		
FUNKTION					
Erkennung von Opfer/Vermittlerrolle	X*			X	X
Betreuung (soziale, juristische, etc.)	X	X	X		(X)
Finanzielle Unterstützung		X	X		

* Diese Aspekte betreffen nicht direkt FIZ Makasi, sondern das FIZ. (X) bedeutet einen möglichen, jedoch zweitrangigen Einbezug.

Diese Übersicht zeigt, dass man beim Opferschutz mehrere Prozessphasen unterscheiden muss, und dass die verschiedenen Akteure in jeder dieser Phasen eine bestimmte Rolle spielen. Während die “niederschwelligsten“ Dienste und Akteure für die Erkennung von Opfern und als Vermittler zwischen den Partnern fundamental sind, sind andere besonders kompetent bei der Unterstützung und Betreuung von Opfern, weil sie speziell von weit verzweigten Netzwerken profitieren können. Und schliesslich können gewisse Institutionen aufgrund ihrer staatlichen Anerkennung eine finanzielle Verantwortung gegenüber den Opfern wahrnehmen. Die Tabelle zeigt, dass ein einziger Dienst nicht alle Aufgaben übernehmen kann, auch wenn gewisse Dienste mehrere Funktionen ausüben. Die Vernetzung der verschiedenen Partner drängt sich deshalb umso mehr auf.

5.4.2 Justiz- und Polizeibehörden: die Notwendigkeit von Information und Ausbildung

Menschenhandel ist nicht nur ein Offizial-Delikt, sondern auch ein so genanntes Kontrolldelikt, also eine Straftat, welche vor allem durch Kontrollen der Polizei aufgedeckt und selten von Opfern oder Zeugen zur Anzeige gebracht wird. Gemäss allen Gesprächsteilnehmern ist die Angst vor einer Anzeige gegen die Verantwortlichen sehr gross: Angst vor Repressalien gegen sie selbst oder ihre Familien, Angst vor der Entdeckung ihres irregulären Aufenthalts und vor der sofortigen Ausweisung in ihr Herkunftsland, etc.

Die Polizei spielt deshalb eine zentrale Rolle bei der Erkennung von Opfern. Obwohl dies nicht ihre Hauptaufgabe ist, trägt sie doch eine gewisse Verantwortung, indem sie den Opfern einen wirksamen Schutz nach dem Einreichen ihrer Strafanzeige garantiert. Mit Ausnahme der organisierten Kriminalität, die Sache der Bundespolizei ist, führt die städtische oder kantonale Sittenpolizei in der Regel Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels durch. Als wichtigste Akteure im Milieu der Prostitution erkennen die Inspektoren am ehesten potenzielle Straftaten und Opfer von Menschenhandel.

Eine deutsche Studie zeigt (unter anderem) die Bedeutung von kompetenten Spezialeinheiten der Polizei, idealerweise von Dezernaten, die auf Menschenhandel spezialisiert sind (Herz 2005). Auch wenn solche Einheiten kaum in allen Kantonen vorstellbar sind, scheint eine Spezialisierung gewisser Polizeibeamter in Bezug auf Menschenhandel unumgänglich, insbesondere im Bezug auf die Sensibilisierung und Schulung. Das Tessiner Beispiel könnte die Annahme bestätigen, wonach mit zunehmender Priorität des Delikts und der Spezialisierung bei der Polizei auch die Zahl der Verurteilungen steigen würde. In diesem Kanton kümmert sich eine Einheit von vier Personen ausschliesslich um die Kriminalität im Milieu der Prostitution und richtet ihre Tätigkeit insbesondere auf die Bekämpfung des Menschenhandels. Der Kanton Tessin hat heute die höchste Zahl an Verurteilungen.

Unsere Gespräche bestätigen, dass die wirksame Bekämpfung des Menschenhandels und die Bedeutung des Opferschutzes über die Information, Sensibilisierung und Ausbildung des Polizeiwesens führen. Über die beiden ersten Elemente (Information und Sensibilisierung) soll das Delikt Menschenhandel bekannt gemacht werden: Gespräche haben jedoch gezeigt, dass die Definition dieses Delikts noch weitgehend unklar ist (Verwechslung mit Menschen schmuggel etc.). Es geht aber auch darum, die Wichtigkeit der Mitarbeit der Opfer an den Ermittlungen und am Strafprozess aufzuzeigen, was offenbar noch nicht überall erkannt ist. Eine Ausbildung würde es den Beamten ermöglichen, potenzielle Opfer von Menschenhandel möglichst früh zu erkennen, die besonderen Befragungstechniken zu beherrschen und, wenn nötig, zusammen

mit gewissen Partnern einen raschen und effizienten Opferschutz zu organisieren.

Die Macht der Justizbehörden ist ebenfalls entscheidend, ebenso hat der Grad der Sensibilisierung der für ein Dossier zuständigen Person einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Qualität des späteren Opferschutzes. Unsere Gespräche legen auch offen, dass die verschiedenen Personen sehr unterschiedliche Methoden anwenden, was in bestimmten Fällen zu einer klaren Benachteiligung einzelner Opfer führt. In einem Kanton beispielsweise neigte eine Untersuchungsrichterin, die in dieser Sache sensibilisierter ist als andere, eher dazu, bei den zuständigen Behörden eine provisorische Bewilligung für ein Opfer einzufordern. Es genügt jedoch, dass so eine Gesprächspartnerin in den Ferien weilt und das Dossier von einem Kollegen bearbeitet wird, so dass das Opfer nicht von den gleichen Vorteilen profitieren kann. Es ist nicht notwendig, dass alle Vertreter der Justiz in dieser Problematik geschult werden: der Kanton Zürich hat sich beispielsweise dafür entschieden, dass sich einzelne Mitglieder der Staatsanwaltschaft auf dieses Sachgebiet spezialisieren. Niesner stellt auch die Notwendigkeit einer Spezialisierung gewisser Untersuchungsrichter in Sachen Menschenhandel fest und erwähnt dabei die regelmässigen Anfragen der Polizei nach spezialisierten Ansprechpersonen (2001: 216).

Sowohl die Justiz- als auch die Polizeibehörden sind geprägt von einem gewissen Paternalismus, wo Frauen noch in der Minderheit sind. Nach Meinung verschiedener Gesprächspartner hat dies einen Einfluss auf das Verständnis gegenüber dem Thema Menschenhandel. Zahlreich sind die Klischees und das herabsetzende und moralisierende Bild der Sexarbeiterinnen, die allzu oft als nicht glaubwürdig betrachtet werden. In einem solchen Umfeld ist die Sensibilisierungsarbeit mehr als notwendig.

5.4.3 Fremdenpolizei: die heikle Frage der Aufenthaltserlaubnis

Die Fremdenpolizei ist ein unverzichtbarer Partner beim Schutz von Opfern von Menschenhandel, weil diese meistens illegal in der Schweiz leben und/oder in der Prostitution arbeiten. Die befragten Personen sind sich darüber einig, dass der Opferschutz zunächst über die Garantie führt, nicht sofort aus der Schweiz ausgewiesen zu werden. Dies ist im Interesse der Opfer und der Justiz- und Polizeibehörden, die allmählich den Wert der Mitarbeit und somit der Präsenz von Opfern von Menschenhandel bei der Ermittlung und den Prozessen gegen den Menschenhandel erkennen.

Da die bestehende Rechtsgrundlage für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für Opfer von Handel (30 Tage Bedenkzeit, Aufenthaltsbewilligung für die Dauer der Ermittlung und aus humanitären Gründen) nicht bindend ist, ist

es jeder kantonalen Fremdenpolizei selbst überlassen, diese gemäss ihren Prioritäten und Interpretationen anzuwenden. Unsere Gespräche und Nachforschungen haben diesbezüglich ein grosses Gefälle ergeben. In gewissen Kantonen ist das Rundschreiben des IMES schlicht unbekannt: mehrere Akteure beklagen sich zum Beispiel darüber, dass sie ihre Anträge auf Aufenthaltsbewilligung nicht auf ein Rechtsinstrument abstützen können. In anderen Fällen wird es kaum angewendet. Diese Weisung beginnt jedoch in jenen Kantonen, in denen ein Netzwerk unter Beteiligung der Fremdenpolizei gebildet werden konnte, allmählich Wirkung zu zeigen. Der Kanton Bern ist in dieser Hinsicht beispielhaft: die Fremdenpolizei der Stadt Bern ist seit einigen Jahren eine der Hauptstützen der kantonalen Arbeitsgruppe Menschenhandel; die Statistiken zeigen, dass sie auch die "grosszügigste" ist bei der Gewährung der verschiedenen Bewilligungen gemäss Rundschreiben des IMES 2005.

Allerdings führt der Rechtsschutz für Opfer von Menschenhandel auch über andere, informellere Kanäle als über die Umsetzung dieser Weisung des Bundes durch die Kantone. In gewissen Westschweizer Kantonen werden von den Justiz- oder Polizeibehörden Vereinbarungen mit der Fremdenpolizei getroffen, indem sie solche Fälle für die Dauer des Verfahrens "schubladiert" – so der öfters vernommene Ausdruck. Anderswo läuft die Vereinbarung nicht einmal über diese Stelle, weil sie zwischen der Polizei, der Justiz und dem Opfer getroffen wurde. Konkret geht es darum, zu verhindern, dass jemand bei einer Personenkontrolle festgenommen wird, indem eine andere Person für sie bürgt. Es genügt also, dass die Person den Namen des ermittelnden Polizeibeamten oder des Anwalts nennen kann, damit die Situation der Person überprüft werden kann und sie dadurch in Ruhe gelassen wird⁷⁴. Solche Vereinbarungen sind selbstverständlich sehr informell und nicht an eine schriftliche Aufenthaltsbewilligung (Genehmigung oder Bescheinigung) gebunden und lassen die begünstigten Personen in einer sehr ungewissen Situation.

Die Problematik der von den Behörden gewährten Aufenthaltserlaubnis ist eine der grössten Herausforderungen für jeden Staat. Es muss ein Mittel gefunden werden, das einerseits den Ansprüchen der Ermittler (Präsenz des Opfers) und jenen des Grenzschutzes gerecht wird (Ausweisung von Personen in irregulären Situationen). In dieser Debatte ist der Einsatz für die Rechte des Opfers häufig nur zweitrangig. Aufenthaltsbewilligungen für die Dauer der Ermittlung werden den Opfern nur unter der Bedingung gewährt, dass sie mit den Behörden zusammenarbeiten, und erfolgen unabhängig von einer Beurteilung der persönlichen Situation des Opfers. Auch die Gewährung einer humanitären Bewilligung (langfristiger Aufenthalt) unterliegt dieser Bedingung. Wahr-

⁷⁴ In gewissen Fällen funktioniert dieses Verfahren auch zwischen den Kantonen.

scheinlich wird in den meisten Fällen auch die "Bedenkzeit" nur denjenigen Opfern gewährt, die ihren Willen zur Kooperation zeigen. Im Gegensatz dazu sieht das IMES-Rundschreiben vor, dass diese "Bedenkzeit" in jedem Fall gewährt wird, wenn ein Verdacht auf Menschenhandel besteht und das Opfer diese Zeit in Anspruch nehmen möchte, um eine wichtige Entscheidung zu treffen.

Das von der Schweiz übernommene Modell (Rundschreiben des IMES in drei "Etappen") entspricht mehr oder weniger jenem der meisten europäischen Staaten. Italien wird dabei regelmässig als Modell beim Opferschutz genannt, insbesondere weil es das einzige Land ist, das die Aufenthaltsbewilligung von einer Beurteilung der Situation dieser Personen und nicht nur von der Zusammenarbeit (der betreffenden Person) mit der Justiz abhängig macht.

Die Zurückhaltung der Staaten, Opfern von Menschenhandel eine (provisorische oder langfristige) Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, gründet auf der Befürchtung, dass massenhaft Anträge von "falschen" Opfern gestellt werden könnten, die dadurch ein illegales Mittel für einen Aufenthalt finden würden. Diese Angst vor Missbrauch existiert auch in der Schweiz, wie die nicht bindenden Weisungen und die bisher relativ tiefe Zahl von erteilten Aufenthaltsbewilligungen zeigen. Dieses Argument bestätigt sich in den italienischen Studien jedoch nicht; diese zeigen, dass die Zunahme der Verhaftungen und Verurteilungen von Menschenhändlern nicht zu Missbräuchen bei Anträgen auf Aufenthaltsbewilligungen für die Opfer führt (siehe auch Orfano 2005; Virgilio 2002). Ausserdem dürfte es nach Aussagen verschiedener Experten für ein Opfer sehr schwierig werden, der Polizei und den Hilfsorganisationen einen "erfundenen" Fall von Menschenhandel glaubhaft zu machen. Zudem bestätigte sich die Hypothese in der Praxis nicht, wonach alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz bleiben wollen und man deshalb nicht zu grosszügig sein sollte. Während gewisse Personen tatsächlich Gründe haben, nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren zu wollen oder zu können, möchte ein Grossteil wieder nach Hause, weil entweder Kinder oder andere Familienmitglieder auf sie warten, weil ihre Migration nicht langfristig geplant war oder einfach weil sie keine Möglichkeit hatten, in der Schweiz ein soziales Netz aufzubauen, das sie hier gehalten hätte.

5.4.4 Die Finanzierung des Aufenthalts der Opfer

Die Finanzierung betrifft in erster Linie Personen, die offiziell als Opfer von Menschenhandel "anerkannt" werden. Diese Anerkennung verpflichtet den Staat zur Verantwortung ihnen gegenüber. Wenn die Justiz oder Polizei die Präsenz eines Opfers von Menschenhandel für notwendig erachtet und entsprechende Schritte zu dessen Legalisierung unternimmt, stellt sich automatisch die Frage der Finanzierung. Umso mehr, als die betroffenen Personen in den meisten Fällen kein Einkommen mehr haben, da sie die Tätigkeit nicht

mehr ausüben können, für die sie in die Schweiz gekommen sind⁷⁵. Oder anders ausgedrückt: die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, und sei es auch nur provisorisch, bedeutet eine finanzielle Verantwortung der Behörden diesen Personen gegenüber. Dieser direkte Zusammenhang ist möglicherweise einer der Gründe, weshalb einige kantonale Fremdenpolizeien bei der Formalisierung der "Duldung" des Aufenthalts einer Person zögern, bei der Präsenz hingegen ein Auge zudrücken.

In den meisten Fällen wird das Opfer in der ersten Zeit an eine Stelle weitergeleitet, die OHG-Leistungen ausrichten darf. Diese Leistungen beinhalten eine Soforthilfe für Unterkunft, Verpflegung, Bekleidung und den Kauf von Produkten zur Deckung der Grundbedürfnisse. Diese Nothilfe kann – gemäss unseren Gesprächspartnern – auch Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus gewährt werden, solange noch nicht entschieden ist, ob sie gegen die Täter Anzeige erstatten wollen. Der Datenschutz ist garantiert, die Dossiers werden nicht an die Fremdenpolizei weitergeleitet.

Nach der Soforthilfe (die normalerweise vierzehn Tage dauert, je nach Kanton auch länger) und noch bevor die Frage des Aufenthalts formell geklärt ist, übernimmt normalerweise die Sozialhilfe die Vermittlung der Finanzierung der Unterkunft, Lebenshaltungskosten und weiterer Grundkosten wie medizinische Versorgung und psychologische Betreuung. Die Frage, welche Ansätze bei Personen mit unklarem Aufenthaltsstatus zur Anwendung gelangen, ist auf Bundesebene nicht geregelt. Gewisse Kantone wenden in diesen Fällen die Bemessungsgrundlage der Sozialhilfe an, gültig für Schweizer Bürger oder Inhaber einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Andere Kantone, die regelmässig mit der Erteilung von finanziellen Sozialleistungen an Personen ohne legalen Status zu tun haben, übernehmen die Ansätze für Asylbewerber und Personen mit provisorischer Aufnahmebewilligung – dies ist zum Beispiel in den Kantonen Zürich und Genf der Fall (Achermann und Efionayi-Mäder 2003: 58 und 74)⁷⁶.

Die Frage nach den anwendbaren Ansätzen kann also verschieden geregelt werden, entweder im Rahmen von Sozialleistungen an illegale Einwanderer oder, falls ein solcher nicht existiert und derartige Fälle selten sind, durch Ad-hoc-Beschlüsse. Jedoch komplizieren andere Probleme, insbesondere Konflik-

⁷⁵ Das Rundschreiben des IMES sieht in der Tat vor, dass Aufenthaltsbewilligungen an Opfer von Menschenhandel nur unter der Bedingung erteilt werden, dass sie jeden Kontakt zu den mutmasslichen Tätern abbrechen.

⁷⁶ Wir haben jedoch keine genauen Informationen über die Art, wie Opfer von Handel in diesen beiden Kantonen eingestuft werden, und ob bei ihnen die normalen kantonalen oder reduzierte Ansätze angewendet werden.

te bei Verantwortlichkeiten, diese Frage, beispielsweise in Kantonen, wo die Gemeinden für die Sozialhilfe zuständig sind. Nach Meinung eines unserer Gesprächspartner können einzelne Fälle nur noch schwer entwirrt werden, deshalb ist es absolut notwendig, die Frage der Finanzierung zu klären. Idealerweise würde eine Empfehlung des Bundes, parallel zu jener des Rundschreibens des IMES zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, den Kantonen ermöglichen, eine Basis für eine solche Praxis zu erhalten. Auf Kantonebene kann diese Frage nur in der Diskussion zwischen den betreffenden Akteuren und mit Hilfe von Runden Tischen gelöst werden, die dafür das am besten geeignete Instrument zu sein scheinen.

Die Sozialrechte sind, wie die meisten Rechte, direkt mit der Art des Aufenthalts verknüpft, in der sich eine Person befindet. Gewisse Opfer von Menschenhandel erhalten eine rechtliche Anerkennung (Erteilung einer provisorischen Aufenthaltsbewilligung), zusammen mit gewissen Rechten, insbesondere einem Zugang zu Sozialleistungen (auch wenn gewisse Fragen in der Praxis noch geklärt werden müssen). Dies gilt jedoch nicht für alle anderen Personen, die von den Behörden nicht als Opfer anerkannt wurden und deshalb nur auf sich selber oder auf ein Netzwerk von karitativen Organisationen und NGOs zählen können.

Die Finanzierung der Strukturen für die Betreuung von Opfern von Menschenhandel ist eine wichtige Frage in der aktuellen Debatte zum Menschenhandel der Schweiz, wie insbesondere die Fallstudie über das Projekt FIZ Makasi zeigt (Kapitel 5.3.3).

5.4.5 Weitere Partner des Netzwerks

Die in diesem Kapitel erwähnten Akteure stellen sich den grössten Herausforderungen beim Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz. Das Netzwerk funktioniert aber nur in Zusammenarbeit mit zum Teil unentbehrlichen Partnern, wie Anwälten, Psychologen, Ärzten, Hilfswerken und karitativen Vereinigungen.

Zahlreiche Opfer von Handel planen ihre Zukunft nicht in der Schweiz und möchten aus verschiedenen Gründen in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Während einige ihre Rückreise selber oder mit Hilfe von "nicht spezialisierten" Akteuren (zum Beispiel einer Opferberatungsstelle) organisieren, können andere bei der Finanzierung und Organisation ihrer Rückkehr auf die Hilfe des Projekts der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zählen. Dieses Pilotprojekt mit Sitz in Bern fokussiert seine Hilfe auf die Rückkehrhilfe, die Rehabilitation und die Wiedereingliederung der Opfer von Menschenhandel mit Hilfe eines breiten Netzwerks insbesondere in den Herkunftsländern der betroffenen Personen. Dieses Projekt ist den meisten Akteuren bekannt und sie erklären sich bereit, es zu nutzen, wenn die Notwendigkeit dafür gegeben

ist. Seine Zukunft ist jedoch mangels finanzieller Stabilität nicht gesichert. Hingegen sieht das neue Ausländergesetz die Finanzierung der Rückkehr der Opfer von Menschenhandel vor.

5.4.6 Vorläufiges Fazit

Beim Schutz der Opfer von Menschenhandel müssen gewisse Etappen zurückgelegt werden, die für die betroffenen Akteure eine Herausforderung sein können. In der folgenden Liste sind die entscheidenden Phasen dieses Prozesses aufgeführt, einschliesslich jener, die im sozialen Sinn nicht direkte Schutzmassnahmen darstellen, jedoch damit verknüpft sind (z.B. Ermittlungen) oder diese verlängern (Organisation der Rückkehr, Integration):

- Erkennen von Opfern und eventuell Weiterleiten an andere Stellen
- Offizielle Anerkennung als Opfer und Recht auf Schutz, auch kurzfristig (Gewähren einer Bedenkzeit, Eröffnen eines OHG-Dossiers oder einer Ermittlung und eines Strafprozesses)
- Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (idealerweise formell)
- Hilfe und soziale, juristische und psychologische Betreuung
- Finanzierung des Aufenthalts in der Schweiz
- Organisation und Finanzierung der Rückkehr in das Herkunftsland
- Integration im Zielland nach der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen

Dieses Kapitel zeigt ausserdem, dass viele Akteure an diesem Vorgang beteiligt sind, deren Rolle in verschiedenen Etappen zum Tragen kommt und deshalb ergänzend ist. Die folgende Tabelle (Tabelle 10) nennt, unter Einbezug der oben erwähnten aufgelisteten Phasen, noch einmal die Akteure, die beim Schutz der Opfer von Menschenhandel eine Rolle spielen. Eine Anmerkung muss hier noch gemacht werden: Justiz- und Polizeibehörden sind nicht an der Betreuung der Opfer beteiligt, ihre Rolle ist klar auf die Strafverfolgung der Täter ausgerichtet⁷⁷. So wichtig die Aufteilung der Verantwortlichkeiten auch ist, so unumgänglich sind die Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden als Teil des Puzzles bei der Einrichtung von Opferschutz-Dispositiven.

⁷⁷ Das heisst nicht, dass sie nicht manchmal auch eine soziale Aufgabe übernehmen, die über ihre repressive Rolle hinausgeht, insbesondere wenn andere Akteure fehlen.

Tabelle 10: Phasen des Prozesses des Opferschutzes und die daran beteiligten Akteure

	Erkennung	Anerkennung	Aufenthalt	Hilfe	Finanzierung	Rückkehr	Integration
Polizei	X	X	(x)				
Fremdenpolizei		X	X				
Justiz		X	(X)				
Spezialisierte Hilfe	X			X		(X)	(X)
Opferberatungsstellen		X		X	X	(X)	
"niederschwellige" Vereinigungen	X						
Sozialdienste				(X)	X		X
IOM						X	

(X) bedeutet möglicher, jedoch zweitrangiger Einbezug

Die Frage der Spezialisierung der Akteure, sowohl bei der Betreuung der Opfer als auch bei der Verfolgung der Täter, stellt sich beim Menschenhandel regelmässig. Die Schweiz ist ein kleines Land mit einem föderalistischen Aufbau, das viele Aufgaben an die Kantone delegiert. Ausserdem ist es – wie bereits aufgezeigt wurde – beim Schutz der Opfer von Menschenhandel unerlässlich, zahlreiche Akteure in einem Netzwerk zu vereinigen. Es ist schwer vorstellbar, dass es in diesem Umfeld 26 verschiedene Schutz-Systeme mit spezialisierten Akteuren gibt. Pragmatisch gesehen gibt es in der Schweiz nur wenige auf diesem Gebiet spezialisierte Stellen, und deshalb müssen die meisten Aufgaben von eher generalistischen oder anderen Einheiten übernommen werden.

Die Resultate unserer Analyse verlangen jedoch nach einigen flankierenden Massnahmen. Da die Strukturen (meist) nicht spezialisiert sind, ist es erforderlich, dass innerhalb dieser Strukturen eine Spezialisierung stattfindet. Eine oder mehrere Ansprech-Personen müssten deshalb speziell für die Phänomene des Menschenhandels sensibilisiert und geschult werden, um auf Fälle dieser Art angemessen reagieren zu können.

Diese Generalisten müssten ausserdem in ein Netzwerk eingebunden werden, in welchem sie beim Thema Menschenhandel oder einer breiteren Thematik, bei der der Handel eine Priorität hat, (teil-)spezialisiert wären. Ein solches institutionalisiertes Netzwerk auf der Basis von klar festgelegten Abläufen ist eines der besten Mittel für einen wirksamen Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz.

Und schliesslich müssten die Akteure dieser Netzwerke in ihrer Arbeit auf kantonaler wie auch auf Bundesebene von Institutionen unterstützt werden, die auf Menschenhandel spezialisiert sind und als Koordinations-, Schulungs- und – in gewissen Fällen – als Einsatzstellen vor Ort operieren. Es handelt sich somit um ein mehrstufiges Modell, in welches sich Spezialisten und Generalisten einbringen. Wir kommen in der Schlussfolgerung noch einmal detaillierter auf dieses Modell zurück.

5.5 Interventions-Netzwerke: Voraussetzungen und Wege zur Umsetzung

Die Vernetzung der betroffenen Akteure ist für einen angemessenen und wirksamen Opferschutz quasi unumgänglich. Dieses Kapitel nennt die Bedingungen, unter welchen solche Netzwerke sowie die notwendigen Instrumente eingesetzt werden könnten.

5.5.1 Die Notwendigkeit eines “Katalysators“

Damit ein Netzwerk entsteht, braucht es ein zündendes Element. Bildlich gesprochen handelt es sich um jemanden, der aus einem Fünkchen ein Feuer entfachen kann. Angesichts des helvetischen Föderalismus liegt diese Verantwortung nicht beim Bund, und deshalb muss die Initiative der Bewusstwerdung von einem oder mehreren lokalen Akteuren ausgehen. In den Kantonen, in welchen dies der Fall ist, kann man beobachten, dass der Initiator ein besonders sensibilisierter Akteur mit persönlichem Interesse oder einem direkten beruflichen Bezug ist. Es ist ausserdem interessant festzustellen, dass dieser Akteur nicht in jedem Kanton der gleiche ist. In Zürich zum Beispiel war das FIZ ein solcher Motor, der Kanton Tessin scheint dem Menschenhandel sowie dem Schutz der Opfer durch die Kantonspolizei eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Gemäss Verantwortlichen der KSMM kommt die Initiative in anderen Kantonen mit bereits bestehenden oder geplanten Runden Tischen von religiösen Vereinigungen, NGO, Gesundheits- oder Sozialbehörden, der Fremdenpolizei, den Strafuntersuchungsbehörden oder dem Gleichstellungsbüro.

Diese unverzichtbaren “Katalysatoren“ müssen einerseits eine Glaubwürdigkeit und berufliche Legitimation aufweisen oder von Instanzen unterstützt werden, die eine solche besitzen. Eine NGO oder Vereinigung hat nicht dasselbe Gewicht wie ein staatliches Organ, sei es im sozialen Bereich oder als Teil der Justiz oder Polizei, weil sie nicht die nötige “Verankerung“ besitzt respektive als Vertreter von Einzelinteressen betrachtet wird. Oder, wie es eine Person aus einem Kanton, in welchem die Sensibilisierung noch gering ist, sehr richtig sagte:

Alles beginnt mit der persönlichen Initiative von Leuten, die die Möglichkeit haben, etwas zu unternehmen – sei es aufgrund ihres Status und ihrer Funktion, ihrer Mittel,

politisch oder institutionell. (...) Sie kommt von den Personen, die am meisten Zeit, Mitgefühl und Sensibilität in dieser Frage haben. Eigentlich müsste sie von Personen kommen, die bereits mit solchen Fällen konfrontiert sind. Vielleicht einer Vereinigung... Aber die Leute dort sind nicht repräsentativ und verfügen nicht unbedingt über ausreichend Mittel, um Dinge zu bewegen. Idealerweise sollte ein Nationalrat eine Motion oder eine Interpellation einreichen, um den Regierungsrat zum Handeln zu bewegen, eine Kommission zu bilden, um eine Standortbestimmung durchzuführen oder zu beraten, was gemacht werden könnte. Möglicherweise könnte sie auch vom Gleichstellungsbüro aus kommen, wenn man von der Idee ausgeht, dass mehrheitlich Frauen ausgebeutet werden.

Wer auch immer die Verantwortung übernimmt, einen solchen Sensibilisierungs- und Koordinations-Prozess mit den betroffenen Akteuren in Gang zu setzen, kommt nicht darum herum, zunächst die Polizei davon zu überzeugen. In der Tat muss nicht immer das Argument des Opferschutzes im Vordergrund stehen, sondern die Zusammenarbeit der Opfer mit den Behörden der Justiz und Polizei und die daraus resultierende Notwendigkeit, ihnen einen angemessenen Schutz zu bieten.

Ein Problem ergibt sich, wenn dieser Initiator fehlt, wenn keiner der Akteure die Bedeutung erkennt oder Interesse zeigt, diese Rolle zu übernehmen oder wenn derjenige, der sie übernimmt, zu wenig Gewicht hat, um Menschenhandel auf die politische Agenda des Kantons zu setzen. Man muss sich deshalb fragen, ob diese Verantwortung nicht einer höheren (Bundes-, oder überkantonalen) Stelle, einem institutionell abgestützten “Katalysator“ übertragen werden sollte, der eine aktivere Rolle spielen könnte als die KSMM. FIZ Makasi könnte ein Beispiel dafür sein, da ihre Sensibilisierungs- und Informationsarbeit die Schaffung solcher kantonaler Netzwerke zum Ziel hat.

Der offizielle, politische Rückhalt ist für die Schaffung eines Netzwerks zum Schutz der Opfer von Menschenhandel sehr wichtig, besonders dann, wenn die Akteure vor Ort – aus diversen Gründen – nicht in der Lage sind, diese Initiative zu ergreifen. Die politischen Instanzen spielen dabei eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung der nötigen Ressourcen. Das Beispiel Bern zeigt die Bedeutung der Politik: in diesem Kanton hat die Konzentration auf andere Prioritäten den Diskussions-Prozess verlangsamt, der vor einigen Jahren entstanden ist. Der Regierungsrat hat nun entschieden, diesen offiziell wieder voranzutreiben.

5.5.2 Der Runde Tisch, die Arbeitsgruppe und der Ablauf der Zusammenarbeit

Der **Runde Tisch** ist ein vom Bund empfohlenes Basis-Instrument. Die steigende Zahl bestätigt ihn als interessante und wirksame Option, weil er in einigen Kantonen zur Einführung von formalisierten Abläufen geführt hat.

Der Runde Tisch spielt eine Doppelrolle: einerseits ist er ein Instrument der politischen Sensibilisierung auf kantonaler Ebene, andererseits Ausgangspunkt für die Einführung von Massnahmen für Opfer von Menschenhandel. Auf operativer Ebene ist er das wichtigste Instrument für die Erstellung eines **klaren Schemas der Zusammenarbeit**, in welchem die Rolle jedes einzelnen Akteurs sowie der Interventions-Kette genau und im Detail beschrieben sind. Die Kantone Solothurn, Luzern, Zürich und seit kurzem St. Gallen kennen bereits solche Abläufe, die von den verschiedenen Akteuren unterzeichnet wurden. In diesen Kantonen wurden diese Schemas der Zusammenarbeit im Rahmen der offiziellen, von der KSMM unterstützten Runden Tische zum Thema Menschenhandel erarbeitet.

Die Situation im Tessin zeigt, dass auch alternative Modelle denkbar sind und dass die Zusammenarbeit nicht nur auf Opfer von Menschenhandel beschränkt werden muss. Anlässlich der Diskussionen zur Einführung des neuen Gesetzes über die Prostitution wurde entschieden, die eingesetzte Arbeitsgruppe nicht aufzulösen, sondern vielmehr die Kontakte und Debatten zu nutzen. Da der Schutz von Prostituierten in prekären Verhältnissen und Opfern von Missbräuchen eine gewisse Priorität erlangt hat (beschleunigt durch Mordfälle in diesem Milieu), konnte ein Netzwerk zur Bereitstellung der notwendigen Instrumente und ein klarer und vollständiger Interventions-Plan erstellt werden (siehe Kapitel 5.2). Der Kanton Waadt zum Beispiel, wo das Gesetz über die Prostitution seit kurzem in Kraft ist, hat diese Gelegenheit nicht dazu genutzt, um die Arbeitsgruppe zu erhalten und mit ihr Werkzeuge zum besseren Schutz der Opfer, sei es von Menschenhandel oder anderen Delikten, zu erarbeiten.

5.5.3 Die Bestimmung eines Koordinators

Um optimal funktionieren zu können, benötigen diese Netzwerke eine klar definierte **Koordinationsstelle**. Auch hier kann der Kanton Tessin als Modell dienen, wo die kantonale Opferberatungsstelle für die Koordination des Netzwerks verantwortlich ist. Im Kanton St. Gallen ist die evangelisch-reformierte Kirche, die den Runde Tisch eingeführt hat, offizieller "Gastgeber" und verantwortlich für seine jährliche Beurteilung und allfällige Anpassung. Ohne die verschiedenen kantonalen Modelle im Detail zu betrachten, ist es gerechtfertigt, die Bedeutung und Notwendigkeit der Formalisierung und Anerkennung dieses Akteurs als Koordinator zu erwähnen. Falls er in verschiedenen Institutionen verankert werden könnte, sollte es legitimerweise eine Organisation sein, die vom sozialen Opferschutz her kommt und nicht eine repressive Sichtweise vertritt.

5.5.4 Opfer von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft: welche Parallelen gibt es?

Mit dem Inkrafttreten des neuen Artikels im Strafgesetzbuch werden jene Personen als Opfer von Menschenhandel betrachtet, die in die Schweiz geholt wurden, um hier – in welcher Branche auch immer – zu arbeiten und bezüglich Art oder Bedingungen dieser Arbeit getäuscht und dann ausgebeutet wurden. Dieses aufgrund unserer beschränkten Informationen exploratorische Kapitel ist den Schutzmechanismen gewidmet, die es derzeit für diese Personen gibt sowie der Art und Weise, wie diese in Zukunft institutionalisiert werden könnten.

Unsere Gespräche zeigen, dass dieses Phänomen in der Schweiz existiert, insbesondere bei den Hausangestellten, aber zweifellos auch in anderen Branchen der Wirtschaft (siehe Kapitel 2.3 und 3.4.2). Die uns zur Verfügung stehenden Informationen betreffen vor allem den Bereich der Hausarbeit, deshalb ist dieses Kapitel den Opfern von Menschenhandel aus diesem Bereich gewidmet.

Umsetzung und politischer Wille

Die Umsetzung dieses neuen Gesetzesrahmens zur Verfolgung von Straftätern und dem Opferschutz ist eine echte Herausforderung, und viele unserer Gesprächsteilnehmer erwarten mit Spannung, wie er sich in der Praxis bewährt. Während es vom Ablauf her grosse Ähnlichkeiten zum Menschenhandel im Sexgewerbe gibt, unterscheiden sich andere Aspekte sehr stark davon und können den politischen Willen für neue Massnahmen beeinträchtigen.

Das Täterprofil ist sehr verschieden, da es sich nur selten um Personen aus einem kriminogenen Milieu, als das das Sexgewerbe im Allgemeinen betrachtet wird, handelt. In gewissen Fällen geniessen sie sogar ein hohes sozioökonomisches und berufliches Ansehen oder sogar einen besonderen Schutz, wie beim diplomatischen Personal ersichtlich ist. Meistens sind diese Arbeitgeber/Täter nicht wegen anderer Delikte vorbestraft (was im Prostitutions-Milieu oft der Fall ist) und sind nicht Teil eines spezialisierten Netzwerks. Ihr Ziel ist nicht ein wirtschaftliches, weil sie die Opfer nicht mit Profit "weiter verkaufen", sie aber selber ausnützen⁷⁸. Selbstverständlich sind diese Aktivitäten "indirekt" rentabel, weil sie grosse Einsparungen bringen, da die geleistete Arbeit oft gar nicht oder nur ungenügend bezahlt wird.

Dieses Profil und die Tatsache, dass nur wenige Indizien auf organisierte Banden hindeuten, scheint offenbar kein besonderes Interesse bei den Schweizer Strafverfolgungsbehörden zu wecken. Es könnten Zweifel laut werden an der

⁷⁸ Jedoch werden manchmal Vermittler eingesetzt, die vom Gesetz her selber auch als Täter von Menschenhandel gelten.

Priorität, die der Verfolgung dieses Delikts eingeräumt wird, und somit auch der Institutionalisierung von Massnahmen zum Opferschutz.

Ausserdem könnte eine hypothetische Parallele gezogen werden zwischen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Verschärfung der Sanktionen gegen Arbeitgeber, die ihre Arbeitnehmer nicht anmelden⁷⁹. Das vom Gesetz vorgesehene Vorgehen gegen diese Delikte bietet Probleme in der kantonalen Praxis, insbesondere weil die Täter meistens mit einer gewissen Nachsicht behandelt werden. Aus einer liberaleren Perspektive werden diese Arbeitgeber meist als Unternehmer betrachtet, die mit unlauteren, aber nicht kriminellen Mitteln versuchen, sich gegen die Konkurrenz durchzusetzen.

Es ist vorstellbar, dass diese Art der Wahrnehmung zum Teil auf die (ausbleibende) Bekämpfung des Menschenhandels abfärben dürfte.

Gegenwärtige Praxis

Auch wenn die neue strafrechtliche Definition noch nicht in Kraft getreten ist, existieren die Opfer bereits, die für die Anerkennung ihrer Rechte und der Straftaten kämpfen, deren Opfer sie wurden. Diese werden gegenwärtig von anderen Gesetzen abgedeckt, namentlich dem Obligationenrecht und verschiedenen Artikeln des StGB, wie Wucher (Art. 157), Nötigung (Art. 181), Freiheitsberaubung (Art. 183) oder Körperverletzung (Art. 122 und 123).

Es existiert kein orchestriertes und institutionalisiertes Schutzsystem für diese Personen; hingegen haben einige Betroffene sowie für dieses Problem sensibilisierte Akteure bestimmte Praktiken eingeführt. Wahrscheinlich gibt es in der Schweiz noch andere Akteure, jedoch konnten wir bei unseren Recherchen beobachten, dass zwei Stellen ihre Aktivitäten relativ gut auf dieses Publikum ausgerichtet haben. Die erste ist FIZ Makasi aus Zürich, das hauptsächlich für Frauen aus dem Sexgewerbe da ist, aber seine Dienste auch Frauen anbietet, die in anderen Bereichen Opfer von Menschenhandel geworden sind. Der zweite Akteur ist eine Genfer Gewerkschaft, das "Syndicat sans Frontières" (SsF), das vor allem die Rechte von "Sans-Papiers" sowie von Hausangestellten des diplomatischen Personals oder des Personals von internationalen Organisationen wahrnimmt.

Da diese Gewerkschaft mit zahlreichen Fällen konfrontiert wurde, wo jemand gleichzeitig vom Arbeitsort und Wohnort fliehen musste und deshalb Unterstützung und Schutz benötigte, musste sie sich anpassen, um mit verschiedenen

⁷⁹ Das neue Gesetz über die Schwarzarbeit (BGSA) sollte demnächst in Kraft treten und dessen Verordnung wird momentan diskutiert (Für eine Diskussion über illegale Arbeiter, siehe auch den Genfer Fall: Expertenkommission "Sans-Papiers" 2004; Flückiger und Pasche 2005)

Herausforderungen zu Gange zu kommen: Verfügbarkeit zu jeder Zeit (Erreichbarkeit im Krisenfall), Notunterkunft, Netzwerk von Anwälten etc. Dies ist vor allem einem besonders intensiven persönlichen Engagement der Verantwortlichen und ihres Netzwerks zu verdanken. Andere Gewerkschaften spielen in der Schweiz wahrscheinlich eine ähnliche Rolle.

Die Erkennung der Opfer ist die erste Herausforderung der betroffenen Akteure. Insbesondere bei der Hausarbeit haben die Angestellten in der Tat nur wenig oder gar keinen Kontakt zur Aussenwelt: sie wohnen oft am Arbeitsort und verlassen ihn nur in Ausnahmefällen. Eines der wenigen Mittel, diese Personen zu erreichen, ist der Kontakt über eine Vermittlungsperson: in Genf gelangt das SsF an Privatchauffeurs, um die Hausangestellten über ihre Rechte zu informieren.

In den meisten unserer Fälle haben die Opfer, statt sich an eine Hilfsstelle zu wenden, die Aufmerksamkeit einer aussenstehenden Person auf ihre Lage gelenkt: das kann beispielsweise eine Nachbarin oder die Mutter eines Kindes sein, welche das Opfer beim Abholen des Kindes des Arbeitgebers von der Schule angetroffen hat⁸⁰. Diese Person spielte dann eine Vermittlerrolle für die potenziellen Hilfsstellen (Opferberatungsstelle, Gewerkschaft, Anwalt etc.). In anderen Fällen bringt in der Regel eine Krankheit oder ein Unfall die Person dazu, über ihre Situation zu sprechen, weil sie deshalb entlassen wurde oder weil sie die Gelegenheit dazu nutzte, das medizinische Personal um Hilfe zu bitten. Jedoch wurde kein Fall bekannt, bei dem die Polizei bei einer Aktion ein Opfer ausfindig machen konnte, deshalb scheint ihre Rolle beschränkt, vor allem wenn es sich um Angestellte von Privatpersonen handelt.

Bei der Sozialhilfe und Koordination der Netzwerke übernimmt in gewissen Fällen die Opferberatungsstelle diese Verantwortung, insbesondere wenn das Opfer Anzeige gegen den Täter erstattet hat und es als Opfer im Sinne des OHG anerkannt ist. In Genf spielt die Gewerkschaft SsF diese Koordinatorenrolle, indem es sein persönliches Netzwerk aktiviert, insbesondere für die juristische Hilfe (Anwälte) und bei der Unterbringung (privat oder durch Vereinbarungen mit der Stadt, was die kostenlose Benützung einer Wohnung anbelangt (momentan in Frage gestellt)).

Nachdem eine Anzeige erstattet wurde und ein (strafrechtliches, aber auch arbeitsgerichtliches) Verfahren läuft, erteilen die kantonalen Behörden manchmal – offiziell oder inoffiziell – eine Aufenthaltsbewilligung oder eine Duldung.

⁸⁰ Die Bedeutung der Nachbarschaft beim Aufspüren von "moderner Sklaverei" wird zum Beispiel vom Leiter der Fremdenpolizei der Stadt Bern bestätigt (Artikel SonntagsZeitung, 16 November 2003, "50 Fälle von Sklaverei in Bern").

Bei den Lebenshaltungskosten haben Personen, die (bei den Opferberatungsstellen nach der Erstattung einer Anzeige) als Opfer anerkannt wurden, grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe. In anderen Fällen sind es in der Regel private Netzwerke, die aktiviert werden.

Dieser kurze Beschrieb erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit: sein Nutzen liegt im Aufzeigen der Tatsache, dass gewisse Akteure (ob spezialisiert oder nicht) bereits Vorkehrungen getroffen haben zur Verteidigung und zum Schutz von Opfern von Menschenhandel aus verschiedenen Branchen. Diese Akteure sind jedoch nicht miteinander vernetzt, deshalb bleiben die Praktiken oft fragmentiert und werden nicht in systematische Interventions-Netzwerke eingebunden.

Für ein Dispositiv zum Schutz dieser “neuen“ Opfer-Kategorie?

Opfer von Menschenhandel aus verschiedenen Branchen erhalten, zumindest theoretisch, einen neuen Anerkennungs-Status als Opfer im Sinne des Gesetzes. Während wir uns auf die bereits bestehenden Abläufe und auf die von gewissen Kantonen für den Opferschutz im Sexgewerbe entwickelten Massnahmen stützen, könnte man sich überlegen, wie der Schutz der anderen Opfer eingerichtet werden soll (und muss).

Eine erste Frage betrifft den Einbezug aller Opfer von Menschenhandel in die Überlegungen der Runden Tische. Die bis jetzt ausgearbeiteten Interventions-Pläne enthalten zwar verschiedene Kategorien von Opfern, richten ihre Aktivitäten aber klar auf das Sexmilieu aus. Die in diesem Netz eingebundenen Akteure sind zum Beispiel Vereinigungen, die in der Sexindustrie tätig sind, jedoch keine Gewerkschaften oder andere Akteure, die für Migranten und Migrantinnen in potenziell “gefährdeten“ Branchen tätig werden.

Diese Netzwerke wollen vor allem die Verbindung zwischen den Justiz- und Polizeibehörden einerseits, und den Akteuren der sozialen Betreuung der Opfer andererseits, herstellen. Die Verfolgung der Straftäter ausserhalb des Milieus der Prostitution durch erstere schafft die (politische) Notwendigkeit der Einrichtung eines Dispositivs zum Schutz der Opfer durch letztere.

Für den Fall, dass diese politische Priorität eines Tages in allen Kantonen erkannt werden sollte, bieten die Runden Tische sicherlich eine interessante Grundlage bei der Entwicklung von Massnahmen zum Schutz von Opfern, die nicht aus dem Sexgewerbe kommen. Während gewisse Akteure sich auf die eine oder andere Thematik spezialisieren, tun es andere nicht und könnten deshalb einen sensibilisierten und informierten Kern bilden, gut eingespielt in gewissen übertragbaren Praktiken. Der Rahmen (Runder Tisch) könnte somit der gleiche sein, nur die darin enthaltenen Interventions-Abläufe oder gewisse Elemente davon würden sich voneinander unterscheiden.

Es geht also darum zu bestimmen, welche Akteure von dieser speziellen Thematik betroffen sind, und diese dann in die bestehenden Arbeitsgruppen oder Runden Tischen zu integrieren. Jede Interventionsphase wird einem spezifischen Akteur zugeordnet, wie in den folgenden Absätzen detailliert beschrieben wird.

Bei der Erkennung der Opfer ist die Palette der beteiligten Akteure relativ breit. Dies können Polizeieinheiten und die für die Inspektion der Arbeitsplätze verantwortlichen Kontrollorgane sein, auch wenn diese für diese Thematik nur wenig sensibilisiert sind. Unsere Gespräche zeigen auch, dass nur wenige Personen Zugang zu potenziellen Opfern von Menschenhandel haben und dass diese meistens nicht Mitglied einer Institution oder sonstigen Organisation sind. Man muss sie deshalb ausfindig machen und sie sensibilisieren: der Umweg über einen Chauffeur als Verbindungsperson zu Hausangestellten ist ein sehr interessantes Beispiel dafür. Im Hinblick auf das breite Spektrum möglicher Zeugen oder Kontaktpersonen stellt sich die Frage nach einer gross angelegten Sensibilisierungs-Aktion in der Bevölkerung. Die Kampagnen über häusliche Gewalt bilden dazu eine interessante Parallele. Ziel ist es, das Bewusstsein einer möglichst breiten Öffentlichkeit zu wecken, möglicherweise Zeuge eines schweren Delikts zu sein und eine Verantwortung den Opfern gegenüber wahrzunehmen. Und schliesslich müssten auch andere Akteure fähig sein, Fälle von Menschenhandel zu erkennen: medizinische Dienste, besonders solche, die von verschiedenen Arten von Migranten aufgesucht werden, die verschiedenen Hilfs- und Beratungsstellen für Migranten, Gewerkschaften etc. Der niederschwellige Charakter dieser Organisationen ist ihr grösster Vorteil (siehe auch Kapitel 5.4.1).

Bei der Unterstützung und Umsetzung eines Netzwerks zum Schutz der Opfer, nachdem sie identifiziert wurden, sind Organisationen wie Gewerkschaften oder NGO, die mit Migranten in prekären Situationen arbeiten, wichtige Akteure, weil sie auf ein bestehendes Netzwerk zurückgreifen können (z.B. spezialisierte Anwälte, Unterbringungs-lösungen, etc.).

Der entscheidende Teil ist die offizielle Anerkennung der Opfer von Menschenhandel durch die Polizei und/oder eine Opferberatungsstelle. Ist dieser Status einmal festgelegt, kann ein Schutz beantragt werden, der fast identisch ist mit jenem für Opfer aus der Prostitution. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung muss mit der Fremdenpolizei geregelt werden, die Finanzierung mit den Opferberatungsstellen und/oder den Sozialdiensten, die Beratung und Betreuung mit diversen staatlichen (OHG) oder assoziierten Partnern, die Unterkunft in den Frauenhäusern oder anderen Notunterkünften und eine allfällige Rückkehr, beispielsweise via die IOM. Das Kapitel 5.4 beschreibt dieses Netzwerk im Detail.

Es besteht ein politischer Wille, gegen diese Form von Menschenhandel anzukämpfen, bekräftigt durch den Entscheid, den betreffenden Artikel im Strafgesetzbuch zu ändern und die Definition dieses Delikts zu erweitern. Es stellen sich jedoch noch Fragen zur Einführung von effektiven Massnahmen zur Verfolgung von Tätern ausserhalb des Sexgewerbes sowie zum Schutz dieser Opfer. Die wachsende Sensibilisierung gegenüber dem Menschenhandel (allgemein) sowie einer koordinierten Praxis beim Opferschutz bietet eine interessante Gelegenheit, die Vorkehrungen zur Bekämpfung dieser Delikte auszuweiten und Opfer aus verschiedenen Branchen zu berücksichtigen. Es besteht jedoch ein hohes Risiko, dass Opfer aus dem Bereich der Hausarbeit und anderen Bereichen nur in der Theorie und hinsichtlich der Anwendung des Gesetzes und internationaler Standards in Erscheinung treten, in der Praxis hingegen fehlen.

Unser kurzer Ausblick zeigt drei Schlüsselmomente der Bekämpfung des Menschenhandels zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft. Der erste ist die Erkennung der Opfer: hier sind viele Akteure gefordert, darunter staatliche (Polizei), Vereinigungen (vor allem "niederschwellige" Organisationen für Migranten), und schliesslich die Bevölkerung allgemein, was für eine Sensibilisierung auf breiter Ebene sprechen würde.

Der zweite Schlüsselmoment ist die Anerkennung des Opfer-Status und die Gewährung gewisser Rechte im Zusammenhang mit diesem Schutz. Diese Anerkennung hängt vom politischen Willen ab, dieses Delikt wirkungsvoll zu bekämpfen und Opfer, trotz zahlreicher struktureller Hindernisse, angemessen zu berücksichtigen.

Die Unterstützung nach der Anerkennung als Opfer (also der dritte wichtige Moment), ähnelt grösstenteils derjenigen für Opfer von Menschenhandel aus der Prostitution, die in gewissen Kantonen entwickelt wurde. Im Gegensatz zu den Akteuren in der Erkennung von Opfern (je nach Milieu verschieden), sind diejenigen für die Betreuung meistens dieselben, deshalb ist es vernünftig, bestehende Einrichtungen – wie zum Beispiel Runde Tische – zu nutzen.

6 Schlussfolgerungen

Die nachfolgenden Schlussbemerkungen bilden weniger eine Zusammenfassung der Studienresultate (siehe dazu die Zusammenfassung zu Beginn des Berichts), als vielmehr eine gezielte Analyse der Schweizer Politik in Sachen (sozialer) Schutz der Opfer von Menschenhandel. Sollten wir gewisse Punkte grundsätzlich kritisieren, bedeutet das in keiner Weise, dass wir die gesamte heutige Praxis in Frage stellen. Die Kritik bezieht sich vielmehr auf ein Überdenken der bestehenden Dispositive, was letztlich eine bewusstere Prioritätensetzung bei politischen Entscheidungen, bei verschiedenen Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels aber auch betreffend die Situation der Opfer begünstigen könnte.

Diese auf Kohärenz beim Opferschutz ausgerichtete Schlussfolgerung wird durch eine Reihe von Denkanstössen für eine kohärente und wirksame Praxis auf allen Interventions-Ebenen ergänzt.

6.1 Kritische Standortbestimmung

Der Menschenhandel: eine Realität auch in der Schweiz

Die in dieser Studie gesammelten Informationen zeichnen ein ambivalentes Bild der Situation: einerseits ist Menschenhandel ein heikles und emotionales Thema, das regelmässig auf den Titelseiten der Zeitungen erscheint; andererseits werden die meisten institutionellen Akteure in der Realität nur gelegentlich damit konfrontiert. Es ist deshalb legitim, sich zu fragen, welche Relevanz diese Problematik für die Schweiz tatsächlich besitzt. Unsere Forschung erhebt weder einen quantitativen Anspruch noch will sie den genauen Umfang dieses Phänomens beziffern. Dennoch zeigt sie unbestreitbar, dass das Problem in der Schweiz existiert, und zwar in verschiedenen Bereichen – im Sexgewerbe wie auch in anderen Branchen, in welchen meistens prekäre und kaum kontrollierte Arbeitsbedingungen herrschen.

Mehrere Anzeichen deuten eher auf eine Zunahme als auf ein Verschwinden des Menschenhandels hin, der alles andere als neu ist, auch wenn man das Phänomen heute besser kennt. Die Zunahme der sich prostituierenden Personen und die dadurch entstandene grössere Konkurrenz, die Präsenz von Schwarzarbeitern in zahlreichen expandierenden Branchen, die steigende Mobilität und die immer restriktivere Einreisepolitik europäischer Länder sind Indizien dafür. Während eine genaue Quantifizierung – oftmals – die Massnahmen und Ressourcen zur Bekämpfung dieses Phänomens rechtfertigen würde, müssten eigentlich die Schwere dieses Delikts und die Notlage der Opfer für eine angemessene Bekämpfung allein schon genügen. Die Opfer von Menschenhandel sind kaum sichtbar und bleiben aus verschiedenen Gründen häu-

fig unerkant. Sie erstatten aus Angst vor Repressalien selten Anzeige – auch, weil sie dadurch ihren (irregulären) Aufenthalt in der Schweiz preisgeben würden. Die Fälle von Menschenhandel werden somit nicht automatisch aufgedeckt, weshalb Mittel zur Verfügung gestellt werden müssten, um die Opfer auffindig zu machen und ihnen einen minimalen Schutz zu garantieren. Es ist deshalb erforderlich, dass die Betroffenen bei einer allfälligen Aussage den Umständen entsprechend gute Bedingungen vorfinden, und zwar in Bezug auf ihre eigenen Ansprüche und nicht nur auf juristische oder moralische Belange.

Hierfür müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Erforderlich ist erstens eine proaktive Politik zur Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel, sei es durch den Einsatz von sensibilisierten und geschulten Polizei-Einheiten oder Dank der Arbeit von informierten Akteuren vor Ort. Zweitens ist es notwendig, dass die Betroffenen nach ihrer Entdeckung eine formelle Anerkennung als Opfer und einen angemessenen Schutz erhalten. Es passiert noch zu oft, dass einem Verdacht nicht nachgegangen wird, aus Mangel an Ressourcen für eine angemessene Betreuung und aus Angst, sozial und juristisch unbekanntes Terrain zu betreten. Die Justiz- und Polizeibehörden verzichten deshalb manchmal lieber auf Schritte, deren Folgen schwierig abzuschätzen sind.

Ausserdem ist der Migrationskontext fast immer ein grundlegendes Element, welches die Position des Opfers nicht nur gegenüber dem Täter, sondern auch hinsichtlich der eigenen Rechte schwächt. Die Auffassung, wonach die betroffene Person eher Täter als Opfer ist, weil sie sich illegal in der Schweiz aufhält und arbeitet, ist die erste Hürde bei der Anerkennung als Opfer und die erste Herausforderung für die Akteure im Bereich des Opferschutzes.

Neue Schutz-Dispositive

In der Schweiz ist die Sensibilisierung für das Phänomen des Menschenhandels sowohl bei den Akteuren als auch von Region zu Region sehr unterschiedlich. Sie ist meistens eher abhängig vom Interesse und der Sensibilität von Einzelpersonen als von institutionellen Prioritäten, auch wenn erstere die letzteren in gewissen Fällen beeinflussen können.

Spezielle Schutz-Vorkehrungen für Opfer von Menschenhandel sind momentan nur in gewissen Kantonen vorhanden, in anderen inexistent, und in bestimmten Regionen – wenn auch in der Experimentierphase –, wie zum Beispiel in den Kantonen Zürich, Tessin oder St. Gallen, weiter entwickelt. Das föderalistische System macht den Aufbau eines wirksamen Schutzes schwierig, weil eine effiziente Betreuung gleichzeitig ein lokales oder kantonales Eingreifen sowie Bestimmungen des Bundes erfordert, und ihre institutionelle Spezialisierung nur schwer in allen Kantonen umsetzbar ist. Man muss somit die verschiedenen kantonalen Besonderheiten kennen, die speziellen Institutionen und Politiken, um alle Dispositive umfassend und aufeinander abgestimmt zu betreiben und deren Finanzierung zu sichern. Um diese Herausforderung

anzunehmen, beruht die Strategie des Bundes bei der Bekämpfung des Menschenhandels grösstenteils auf einer Einrichtung von kantonalen Runden Tischen zur Vernetzung der betreffenden Akteure und ihrer Zusammenarbeit beim Opferschutz.

Unsere Analyse zeigt, dass man die sogenannten “Akteure für den sozialen Schutz“ nicht speziell ausbilden muss, da sie bereits im Feld aktiv sind. Vielmehr sollte eine Gesamtstrategie darin bestehen, ihnen Mittel und Wege aufzuzeigen, die es ihnen erlauben, den Menschenhandel und seine Folgen besser kennen zu lernen und genügend Instrumente zu dessen Bekämpfung und zum Opferschutz in der Hand zu haben. Diese Instrumente bestehen bei den Institutionen aus einer spezifischen Sensibilisierungs- und Schulungsarbeit bestimmter Mitarbeiter sowie, auf Stufe der Netzwerke, aus dem Aufbau einer Interventions-Kette der betroffenen Akteure. Während die Kantone für die Umsetzung solcher Dispositive zuständig sind, spielt der Bund dank der Institutionalisierung des spezialisierten Dienstes KSMM eine unverzichtbare Informations- und Koordinationsrolle.

Ein Mangel tritt jedoch bei der Verantwortlichkeit für diese Sensibilisierungs- und Schulungsarbeit zu Tage: die Situationsanalyse in der Schweiz zeigt einerseits eine Bundesstelle, die den Polizeibehörden unterstellt ist, andererseits eine auf diesem Gebiet sehr aktive Zürcher NGO, die offiziell nur teilweise anerkannt ist. Eine Klärung bei der Aufgabenteilung ist hier notwendig.

Ein Schutzdispositiv unter Vorbehalten

Die vom Bund und immer mehr Kantonen unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels sind ein wichtiger Zwischenschritt bei der Umsetzung einer koordinierten Opferschutz-Politik. Eine grundsätzliche Kritik drängt sich aber an den Schutzdispositiven trotzdem auf, insbesondere, wenn es um Personen geht, die nicht sofort in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten⁸¹. Die Anerkennung als Opfer durch die Erteilung einer provisorischen Aufenthaltserlaubnis, eine angemessene Betreuung und den Zugang zu sozialen Rechten, ist an eine Zusammenarbeit mit den Justizbehörden geknüpft. Der Zugang zu den Schutzdispositiven bleibt also meistens denjenigen vorbehalten, die bereit sind, gegen die Täter auszusagen und Strafanzeige einzureichen. Eine Bedingung, die viele Opfer nicht erfüllen, weil sie entweder nicht dazu ermutigt wurden (beispielsweise, weil ihre Präsenz für die Strafuntersuchung nicht als unverzichtbar taxiert wurde) oder weil sie aus verschiedenen Gründen

⁸¹ Erinnern wir uns daran, dass die Möglichkeit der Teilnahme an einem Programm für Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung ebenfalls ein wichtiges Element des Schutzes ist, das Opfern von Menschenhandel durch einen Staat gewährt wird. Die Einführung dieser Möglichkeit ins neue Ausländergesetz muss in diesem Sinn als positiv gewertet werden.

entschieden haben, darauf zu verzichten. Fachpersonen wissen, im Gegensatz zur allgemein vorherrschenden Meinung, dass der Leidensdruck alleine nicht genügt, um eine Person dazu zu bewegen, rechtliche Schritte einzuleiten. Dies, weil etwa Angst oder ein Trauma sie noch daran hindern. Verschiedene Beispiele (besonders aus der italienischen Praxis) haben jedoch gezeigt, dass ein von der Zusammenarbeit mit der Justiz zunächst unabhängiger Schutz eine Stabilisierung und Vertrauensbildung des Opfers ermöglicht, was in vielen Fällen zu einer späteren Kooperation mit den Behörden führen kann (Orfano 2005 ; Virgilio 2002).

Im schweizerischen Kontext haben Organisationen, welche die Rechte von Migrantinnen, Migrantinnen oder potenziellen Opfern wahrnehmen, manchmal Vorbehalte gegenüber einer aktiven Zusammenarbeit mit der Polizei, weil sie befürchten, diesen selektiven Schutz dadurch zu billigen.

Der im Rahmen bestehender Vorkehrungen angebotene Schutz (bezüglich Aufenthalts-, Menschen- und Sozialrechten) entspricht unter den gegebenen Voraussetzungen nicht der Gewährung unveräusserlicher Rechte für die Opfer von Menschenhandel. Um Apap und Medved zu zitieren: *“protection of victims per se is not the same as protection of a victim’s human rights and human dignity“* (2002: 87). Auch wenn sich die Schweizer Behörden der Notwendigkeit einer kohärenten Opferschutz-Politik mit entsprechenden sozialrechtlichen Massnahmen für die Opfer von Menschenhandel bewusst werden, so bleiben die bisherigen Massnahmen, wie in den meisten europäischen Staaten, in der Praxis weit hinter diesem Anspruch zurück. Sie sind wenig verbindlich (grosser Handlungsspielraum für die Kantone) und eng mit den Abläufen von Justiz und Polizei verbunden.

Die Einsicht, dass Opfer von Menschenhandel spezielle Rechte zu ihrem Schutz haben sollten, führt idealerweise zu einer neuen Perspektive in der Debatte. Man sollte dann anerkennen, dass man über die Bekämpfung von organisierter Kriminalität hinaus Personen *per se* verteidigen müsste, deren Menschenrechte schwer verletzt worden sind. In dieser Optik ist die Existenz zweier Opferkategorien problematisch, nämlich jene Kategorie von Opfern, die von den Rechten profitieren, während die zweite keinen Zugang dazu hat. Sie unterscheiden sich nur dadurch, dass erstere mit den Behörden zusammenarbeitet, während es letztere nicht tut.

Die Einrichtung von zwei Arten des Opferschutzes bei Vorkommnissen des Menschenhandels in Italien, einerseits über die Justiz (Zusammenarbeit mit den Behörden) und andererseits über einen sozialen Ansatz (Prüfung der Glaubwürdigkeit durch eine akkreditierte NGO oder Sozialdienste) beweist ein kohärentes Massnahmenpaket, bei dem der Schutz unabhängig ist von der Strafverfolgung, und von welchem sich die Schweiz und andere europäische

Länder inspirieren lassen könnten (siehe auch Apap und Medved 2002; Niesner 2001; Vaz Cabral 2001 für eine vergleichende europäische Perspektive).

Über die Strafverfolgung hinaus, bei welcher der Opferschutz meistens eine wichtige Rolle spielt, stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Anerkennung von Grundrechten. Am Ende leidet die ganze Gesellschaft unter den sozioökonomischen Folgen dieser Vorkommnisse, ein Grund mehr, weshalb die Einhaltung von akzeptablen Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Bereichen, einschliesslich – oder vor allem – der versteckten, angestrebt werden sollte.

6.2 Denkanstösse zur Praxis beim Opferschutz

Dieser zweite, abschliessende Teil, enthält Überlegungen zur Praxis beim Opferschutz sowie mögliche Antworten auf die Herausforderungen, die aus diesem Bericht hervorgehen und zu den Hindernissen auf diesem komplexen Weg. Es handelt sich dabei keinesfalls um sofort umsetzbare Empfehlungen, sondern vielmehr um Vorschläge, die auf unseren Beobachtungen basieren.

Zwei Stossrichtungen sind möglich: die erste befasst sich spezifisch mit der erwähnten Problematik und konzentriert sich auf ein institutionelles Dispositiv (aufgeteilt in die drei Ebenen: Kanton, Region, Bund), die zweite ist allgemeinerer Natur, weil er mehrere Interventions-Bereiche umfasst.

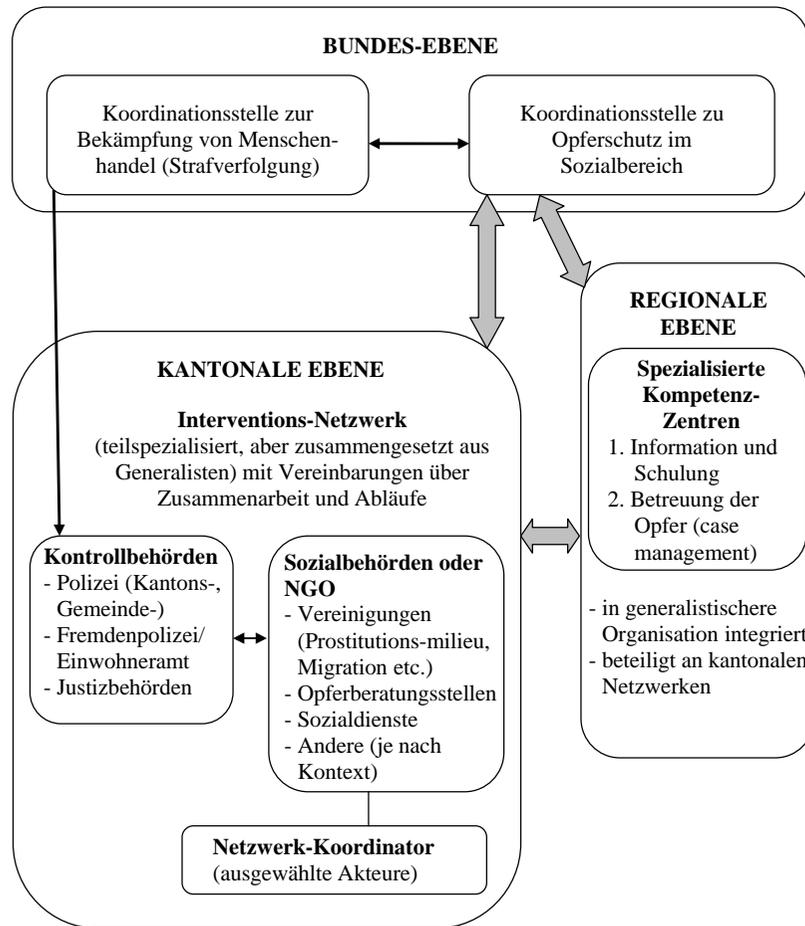
6.2.1 Spezifischer Schutz

Der spezifische Ansatz bevorzugt regionale und/oder kantonale Informationen und Einrichtungen von Schutz-Dispositiven, abgestützt auf Massnahmen des Bundes. Es sollte damit möglich werden, eine verständliche und zusammenhängende Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels zu entwickeln, die auf verschiedenen Säulen basiert: Bekämpfung der Kriminalität, Opferschutz, Zugang zu minimalen Sozial- und Menschenrechten für Migrantinnen und Migrantinnen.

Dabei müssen zwei Vorstellungsebenen voneinander unterschieden werden:

Wir haben vorerst – ohne Rücksicht auf bereits bestehende Strukturen – ein modellhaftes Schutzdispositiv entworfen, das dem durch die Studie aufgezeigten Bedarf optimal Rechnung trägt und somit eine Art Idealdispositif darstellt. In einer zweiten Etappe haben wir dann versucht, im heutigen Kontext Anknüpfungspunkte auszumachen und dieses Modell im Hinblick auf bestehende Vorkehrungen und Institutionen anzupassen. Die entsprechenden Umsetzungsvarianten werden im Text jeweils in einem Kasten präsentiert.

Abbildung 4: Institutionelles Ideal-Schema zum Schutz von Opfern von Menschenhandel



Das oben dargestellte Schema wurde von uns entworfen und illustriert ein optimales institutionelles Dispositiv auf drei Ebenen. Die Kantone setzen, dank der Institutionalisierung von teilspezialisierten Netzwerken, die Massnahmen zum sozialen Schutz der Opfer in der Praxis um. Die Akteure des Bundes haben eine unverzichtbare Funktion bei der Schulung, Sensibilisierung und landesweiten Koordination der Schutzmassnahmen. Die dritte Ebene besteht aus einigen wenigen regionalen Kompetenz-Zentren, die auf die soziale Problematik der Opferbetreuung spezialisiert sind. Diese regionalen Stellen haben aus-

serdem eine grundlegende, operative Funktion, da sie verantwortlich sind für das “case management“ und die Koordination der Massnahmen des sozialen Opferschutzes. Das oben stehende Schema (Abbildung 4) fasst dieses Ideal-Dispositiv zusammen.

Kantonale Ebene

Den Kantonen kommt die Aufgabe zu, im Rahmen der Reglemente und Empfehlungen des Bundes, ein kohärentes Massnahmenpaket für den Opferschutz zu schnüren. Auf operativer Ebene ist eine verlässliche Zusammenarbeit bei der Erkennung und Betreuung von Opfern oder Verdachtsfällen unerlässlich. Die diesbezüglichen Dispositive würden den verschiedenen Akteuren Kompetenzen zuweisen und den Interventionsablauf klären. Sie würden ein Klima des Vertrauens schaffen, welches die Kooperation begünstigt und den Opfern eine minimale Rechtssicherheit bietet, indem letztere wissen, was sie erwartet.

Diese Dispositive nähmen die Form teilspezialisierter Netzwerke an, die mehrheitlich Generalisten beschäftigen würden. In der Praxis müssten sie in der Lage sein, folgende Funktionen auszuüben:

- Die Bestimmung von potenziellen Opfern durch genügend Informationen, um gefährdete Fälle frühzeitig erkennen zu können und sie gegebenenfalls einer spezialisierten Stelle zu übergeben.
- Eine Erstbetreuung der Opfer (psychosoziale und juristische Beratung) und ein eventuelles Weiterleiten an spezialisierte Stellen.
- Wenn nötig: Verweisen der Opfer an Empfangsstellen, medizinische Versorgung, Anwälte, Beratungsstellen im Hinblick auf die Rückreise.
- Rechtliche Stabilisierung des Aufenthalts (Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, mindestens für die Dauer des Verfahrens – siehe weiter unten).
- Finanzierung eines kurz- oder langfristigen Aufenthalts des Opfers.

Diese Netzwerke müssten mindestens aus folgenden sozialen Stellen bestehen: betroffene Opferberatungsstellen, Vereinigungen und NGO, die in einem “Risiko“-Milieu arbeiten (Prostitution, irreguläre Migranten, etc.), kantonale und kommunale Sozialbehörden. In diese Netzwerke müssten zwingend auch Vertreter unterschiedlicher Kontrollorgane eingebunden werden: Stadt- oder Kantonspolizeien (Einheiten, aktiv in der Bekämpfung von Menschenhandel), Fremdenpolizei und Justiz (Staatsanwaltschaft, Untersuchungsrichter).

Zudem muss unter den sozialen Akteuren ein Koordinator gewählt werden, der die Sitzungen organisiert, die Einführung eines klaren Interventions-Plans koordiniert und ein regelmässiges Monitoring des Dispositivs in der Praxis vornimmt.

Die empfohlenen Dispositive beruhen nicht auf schweren Strukturen und können sich somit leichter entwickeln. Sie können ebenso auf eine enge Zusam-

menarbeit mit den spezialisierten regionalen Zentren zählen (siehe unten), die selber die Funktion von Bürgen (Experten) und das “case management“ der Fälle sicherstellen (zumindest bei relativ schweren Fällen).

Für die Kantone ergibt sich aus einem solchen Modell mindestens ein Vorteil: sie vermeiden eine höhere und teure Spezialisierung der verschiedenen Akteure, indem sie vom Wissen eines nahe stehenden Akteurs profitieren, den sie beiziehen können, ohne dass institutionelle Grenzen dabei hinderlich wären.

Im Gegenzug müssen die Kantone dazu bereit sein, mit den spezialisierten regionalen Zentren zusammenzuarbeiten und einen Teil ihrer Finanzierung zu übernehmen (strukturelle Finanzierung und/oder Betreuung von Fällen), im Sinne der kantonalen Konkordanz, die sich mehr und mehr auch in anderen Bereichen etablieren.

Die Kantone haben unter anderem eine grundlegende Verantwortung für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen (provisorisch oder nicht) an Opfer von Menschenhandel, wobei ihnen das Rundschreiben des IMES einen grossen Handlungsspielraum einräumt. Über die Anwendungsmodalitäten hinaus ist es zunächst erforderlich, dass dieses Instrument – und seine Zweckmässigkeit bei der Verfolgung der Täter dank einer Stabilisierung der Aufenthaltssituation der Opfer – von allen betreffenden Akteuren (an)erkannt wird, und dies in allen Schweizer Kantonen. In der Praxis sind die Möglichkeiten, die das Rundschreiben anbietet, sowie formell erteilte gesetzliche Bewilligungen zentrale Elemente für eine glaubwürdige und kohärente Politik bei der Bekämpfung von Menschenhandel. Es kommt regelmässig vor, dass das Rundschreiben nicht bekannt ist oder nur gelegentlich angewendet wird, oder dass die Erteilung einer provisorischen Aufenthaltsbewilligung eher auf einer punktuellen Vereinbarung basiert, als auf einer formellen administrativen Praxis. Das Rundschreiben des IMES sieht drei Arten der Aufenthaltserlaubnis vor:

- Die Bedenkzeit (30 Tage): alle Opfer, die dies wünschen, sollen dieses Recht auf Bedenkzeit bedingungslos in Anspruch nehmen können. Obwohl das Rundschreiben des IMES Bedingungen klar ausschliesst, lassen gewisse Indizien vermuten, dass diese Frist in gewissen Fällen erst aufgrund einer Zusammenarbeit des Opfers mit den Behörden gewährt wird, obwohl sie nicht an Bedingungen gebunden sein sollte.
- Die Aufenthaltsbewilligung für die Dauer des Verfahrens: sie müsste in jedem Fall schriftlich formalisiert werden, was den begünstigten Personen (auch kurzfristig) eine grössere rechtliche und administrative Stabilität sichern würde.
- Humanitäre Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B): die Statistiken zeigen, dass diese Bewilligung (für Härtefälle) im Allgemeinen nur selten erteilt wird, und dies auch nur in wenigen Kantonen. Mit Blick auf das erlit-

tene Leid und in Fällen, in denen es die betroffenen Personen wünschen und sofern sie als Opfer anerkannt werden, sollte die Erteilung einer solchen Bewilligung möglich sein. Das neue Ausländergesetz enthält eine Verbesserung, da es eine Bestimmung dazu enthält; allerdings ist sie für die Kantone nicht bindend.

In Europa haben verschiedene Studien die Bedeutung eines – allenfalls provisorischen – Aufenthaltsstatus aufgezeigt, der zur Stabilisierung des Aufenthalts der Opfer beiträgt, indem er es ihnen auch erleichtert, mit den Behörden zusammenzuarbeiten (siehe zum Beispiel Brunovskis und Tyldum 2004; Koelges und Abs. 2002; Orfano 2005; van Spyk 2005). Die Verfolgung der Täter von Menschenhandel ist in den meisten Fällen Sache der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Kantone, die dadurch ebenfalls von einem besseren rechtlichen Schutz der Opfer profitieren.

Umsetzungsvorschläge:

Die Netzwerke können (teil-)spezialisiert sein, sofern sie ausschliesslich auf den Schutz der Opfer von Menschenhandel ausgerichtet sind: ihnen entspricht das Modell der Runden Tische, die zu den von der KSMM festgelegten Interventions-Dispositiven führen, die momentan in verschiedenen Deutschschweizer Kantonen eingerichtet sind.

Eine vorstellbare Alternative wäre das “Überführen“ dieser Netzwerke in ein Interventions-Dispositiv, das auf breiteren oder ähnlichen Gebieten tätig ist, verbunden mit der Möglichkeit, sie anzupassen. Das Tessiner Beispiel zeigt, dass eine soziale und sanitärische Intervention im Milieu der Prostitution eines dieser Gebiete sein könnte; häusliche Gewalt wäre sicher ebenfalls zu prüfen.

Bundes-Ebene

Da sich die Akteure und Determinanten der Strafverfolgung und Unterstützung der Opfer manchmal in ihrer Stossrichtung decken, aber auch konfliktieren können, ist es vom konzeptionellen Standpunkt aus wünschenswert, die Koordination dieser beiden Politikfelder voneinander zu trennen. Die institutionelle Einbettung der KSMM bei der fedpol verstärkt das strukturelle Ungleichgewicht zwischen der Strafverfolgung, die sich auf einen etablierten Justiz- und Polizeiapparat stützt, und der Opferhilfe, die noch kaum institutionalisiert ist, oft auf privaten Initiativen beruht und daher Gefahr läuft – unabhängig von den konkreten Initiativen –, weniger Glaubwürdigkeit bei den betroffenen Personen und Akteuren zu geniessen.

In diesem Zusammenhang erscheint deshalb eine spezialisierte Koordinationsstelle für die Massnahmen zum Schutz und zur Betreuung von Opfern von Menschenhandel auf Bundesebene notwendig. Es handelt sich um einen Dienst, der verhältnismässig unabhängig ist von den Akteuren vor Ort, den Po-

lizei- (fedpol) oder anderen Behörden (halböffentliche Stellen). Seine Rolle wäre es, die Akteure (insbesondere NGO und Vereinigungen) aus der Perspektive der Opferbetreuung gegenüber öffentlichen Instanzen zu vertreten und die entsprechenden Massnahmen zu koordinieren.

Als Akteur des Bundes würde dieser Dienst die Kantone bei der Politikgestaltung⁸² unterstützen, während die Kantone die Hauptverantwortung und die Umsetzung übernehmen würden. Durch Anreize anstelle von direkter Intervention (siehe auch Cattacin 2002) müsste diese Instanz den Sozial-Behörden und sozialen Akteuren die notwendigen Instrumente und das Know-how zur Verfügung stellen, damit diese auf die Probleme reagieren können, mit denen sie konfrontiert sind.

Eine der Hauptaufgaben der Koordinationsstelle bestünde in der Unterstützung bei der Einführung einer kleinen Anzahl spezialisierter regionaler Kompetenz-Zentren (siehe unten), bei deren Koordination und sogar bei der Teil- oder Anschubfinanzierung ihrer Tätigkeiten (während der Zeit der Umsetzung).

Umsetzungsvorschläge auf operativer Ebene

Wir haben die Einrichtung einer spezialisierten Bundesstelle für die Koordination und Betreuung der Opfer von Menschenhandel angeregt, die vom Bundesamt für Polizei unabhängig ist. Diese Stelle sollte idealerweise einer Institution aus dem Sozialbereich unterstellt sein. Unter anderen⁸³ könnten dabei die Koordinationsorgane der Opferberatungsstellen (SVK-OHG) der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen in Betracht gezogen werden. Denkbar ist durchaus auch, dass die beiden Politikfelder (Strafverfolgung und Opferschutz im Sozialbereich) in der Verantwortung einer einzigen Stelle lägen, obwohl die oben erwähnten Gründe (Glaubwürdigkeit) eher für eine Verankerung des Opferschutzes im Sozialwesen sprechen würden.

Falls die Verantwortlichkeit jedoch in den Händen der KSMM und somit der fedpol verbleiben sollte, müsste man sich eine klare Aufgabenteilung überlegen. Es ist unverkennbar, dass es viele und enge Verbindungen zwischen den zwei Tätigkeitsbereichen (Strafverfolgung und Opferschutz) gibt: der Anspruch an die Glaubwürdigkeit (Vermeidung von Interessenskonflikten) würde jedoch eher für eine klare Trennung der beiden Akteure sprechen.

⁸² Als zusammenhängendes Massnahmen-Paket, um auf die Probleme des Opferschutzes zu reagieren, in Abstimmung mit den Massnahmen der Strafverfolgung.

⁸³ Belgien, das hier als Modell dienen könnte, hat diese Koordinations-Verantwortung einem Regierungs-Organ übertragen, und zwar dem Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung.

Regionale Ebene

Wenn man eine Spezialisierung der vielen Stellen in jedem Kanton vermeiden will, bietet die Einführung einer kleinen Anzahl spezialisierter regionaler Strukturen eine interessante Alternative.

Die Rolle dieser Kompetenz-Zentren spielt sich auf zwei Ebenen ab, die klar zu unterscheiden sind:

- **Information und Schulung.** Durch das Fachwissen im Bereich: Schutz und Betreuung von Opfern von Menschenhandel, bieten diese Zentren ihr Know-how den kantonalen Stellen an, die mit dieser Problematik konfrontiert sind. Sie ermöglichen ihnen den Zugang zu wichtigen Informationen für ihre Tätigkeit, sei es regelmässig (organisierte Schulungen) oder punktuell (Fragen zu einem bestimmten Fall) und machen aktiv bei der Vernetzung der Akteure mit, beispielsweise im Rahmen der kantonalen Runden Tische. Die spezialisierten Zentren informieren aber auch die Akteure auf nationaler Ebene und ermöglichen die Entwicklung einer kohärenten öffentlichen Politik, unter Berücksichtigung der Besonderheiten jedes Kantons. Sie übernehmen ausserdem eine fundamentale Vermittler-Rolle zwischen dem Feld und der Bundesverwaltung.
- **Betreuung der Opfer.** Die Kompetenz-Zentren sind für das “case management“ der psychosozialen und juristischen Betreuung der Opfer von Menschenhandel verantwortlich und arbeiten eng mit den betroffenen kantonalen Stellen zusammen. Primär bieten sie den betreffenden Stellen (vor allem der Polizei) ihre Unterstützung bei der Aufdeckung und Erkennung der Opfer.

Belgien hat diesbezüglich ein interessantes Modell entwickelt: drei regionale Zentren, alles anerkannte Nicht-Regierungs-Organisationen, bieten gleichzeitig psychosoziale und juristische Hilfe für Opfer von Menschenhandel an und sind Informationsstelle für die betroffenen Beteiligten. Diese durch lokale und nationale Behörden finanzierte Zentren werden von einer nationalen Regierungsstelle, dem Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung koordiniert (für mehr Details siehe Moens 2005). Auch Österreich hat sich für die Institutionalisierung solcher spezialisierter Zentren entschieden und lässt diese zwei Funktionen über die NGO Lefö ausüben (siehe auch Vaz Cabral 2001: 67).

Es geht nicht darum, diese Modelle eins zu eins zu übernehmen, sondern sich – auf der Basis eines solchen institutionellen Dispositivs – zwei bis vier speziali-

sierte, in der Schweiz tätige Dienste⁸⁴ vorzustellen, welche auf Bundesebene von einer auf den Opferschutz spezialisierten Stelle koordiniert werden, und staatliche Anerkennung und finanzielle Stabilität geniessen.

Diese Kompetenz-Zentren sollten folgende Bedingungen erfüllen:

- Unabhängigkeit von Justiz und Polizei (Glaubwürdig gegenüber Opfern und anderen Akteuren)
- Zugänglichkeit für Opfer, räumliche Nähe und Flexibilität in der Organisation der Arbeit (Krisenintervention)
- Einbindung/Angliederung an eine niederschwellige Beratungsstelle (für Migrantinnen, Prostituierte, Gewerkschaften, etc.) mit breit gefächerten Tätigkeiten
- Relative politische und ideologische Unabhängigkeit

Der grösste Vorteil einer Angliederung an eine bestehende Organisation bestünde darin, unter einem Dach einen niederschweligen Dienst, der einer grösseren potenziell gefährdeten Personengruppe zugänglich ist, sowie eine spezialisierte Fachstelle für Opfer von Menschenhandel zu vereinen. Dadurch könnten beide ihre Erfahrungen, Kompetenzen und Ressourcen austauschen und eine grössere Flexibilität in der Organisation der Arbeit⁸⁵ erzielen.

Dieses Angebot sollte nicht nur Opfern, die mit der Polizei zusammenarbeiten, zur Verfügung stehen (wie in Belgien). Es wäre auch denkbar, dass diese Organisationen aus verschiedenen Quellen finanziert würden, sowohl politischen als auch privaten. Jedoch sollten sie in den Genuss einer Basisfinanzierung und einer öffentlichen Anerkennung kommen, damit eine mittelfristige Stabilität, unabhängig von der Justiz und Polizei, gewährleistet wäre. In jedem Fall ist die Anerkennung dieser Dienste im Sinne des OHG eine unverzichtbare Grundvoraussetzung.

Die Kompetenz-Zentren verfügten somit auf zwei Tätigkeitsebenen über wertvolle Sachkenntnisse:

- Sie haben vertiefte juristische, politische, institutionelle und soziologische Kenntnisse des Phänomens, die es ihnen ermöglichen, die kantonale und nationale Politikgestaltung zu informieren und die betroffenen (kantonalen)

⁸⁴ Für die Schweiz könnte dies ein Zentrum pro Sprachregion sein. Der Kanton Tessin hat jedoch ein alternatives Modell gewählt, das nicht unbedingt einen zusätzlichen Akteur benötigt. Jedoch wären in der deutschen Schweiz zwei Stellen denkbar.

⁸⁵ Vorstellbar wäre auch die Schaffung eines Zentrums, das zwar nicht direkt mit der Erkennung von Opfern zu tun hätte, aber eng mit den entsprechenden Stellen zusammenarbeiten würde.

Akteure zu sensibilisieren durch Hilfe bei der Einrichtung eines Schutz-Dispositivs. Der bisherige Wissens-Stand⁸⁶ und die grossen Abweichungen der verschiedenen Definitionen der befragten Akteure im Verlauf der Untersuchung verlangen eindeutig nach Informationen zu diesem Thema.

- Ihre Kompetenzen bei der Hilfe und Folgebetreuung der Opfer von Menschenhandel verleihen ihnen die Legitimation, zusammen mit den kantonalen Akteuren (in gewissen Fällen des Bundes), die Fälle zu koordinieren. Diese Spezialisierung äussert sich insbesondere bei der (psychologischen, juristischen, sozialen) Betreuung aber auch auf technischer Ebene, dies dank der Integration in ein geeignetes Netzwerk, welches eine globale Betreuung der Opfer ermöglicht.

Die Notwendigkeit von Zentren, die auf Menschenhandel spezialisiert sind, ergibt sich aus der Komplexität der eingesetzten Mittel und der Opferbetreuung, vor allem aber aus der Tatsache, dass sich diese Phänomene im Schnittfeld verschiedener Thematiken und Tätigkeitsgebiete befinden (Strafrecht, Migrationsfragen, Rechte der Opfer im Allgemeinen, etc.). Die verschiedenen Akteure des Opferschutzes haben zwar gewisse relevante Sachkenntnisse, jedoch ist ihre Sichtweise im Allgemeinen beschränkt auf ihren üblichen Tätigkeitsbereich. Einer der Trümpfe eines spezialisierten Zentrums ist seine Fähigkeit, die verschiedenen Perspektiven in einer globalen Vision zu vereinen.

Seine Stärke ist ausserdem seine gesammelte Erfahrung, die das Zentrum auch bei seinen weniger spezialisierten Partnern glaubwürdig macht: durch das gegenseitige Vertrauen und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten könnten sich schliesslich alle Akteure auf ihre eigenen Aufgaben konzentrieren.

Menschenhandel ist zudem ein Problem mit hoher Aktualität und die Praxis beim Schutz und der Betreuung der Opfer steht in der Schweiz erst am Anfang der Entwicklung. Der Mangel an geeigneten Dispositiven macht die Interventionskräfte abhängig von der Sensibilisierung und von Eigeninteressen der beteiligten Einzelpersonen, während die Einrichtung (kantonalen) Betreuungs-Dispositive indes ungewiss und prekär bleibt. Spezialisierte regionale Akteure könnten auf allen Entwicklungsstufen flexibel intervenieren, indem sie durch geeignete Dispositive in den verschiedenen Regionen Synergien nutzen würden (und damit vermeiden, dass jeder Kanton "das Rad neu erfindet"). Dies trägt auch dazu bei, die föderalistischen Ungleichheiten (zumindest teilweise) zu beheben und die Weiterentwicklung der Dispositive sicherzustellen.

⁸⁶ Die mangelnde Kenntnis erklärt sich weitgehend durch die Komplexität des Phänomens und die rasche Entwicklung im juristisch-institutionellen Bereich.

Nicht zuletzt, weil die soziale Problematik des Menschenhandels weiter zunimmt und rasche Politikmassnahmen erfordert, besteht dringender Handlungsbedarf. Die Erweiterung der juristischen Definition und die neuen Herausforderungen, vor die sich die Akteure im Sozialbereich gestellt sehen, machen dies in eklatanter Weise deutlich. Es ist beispielsweise nicht sicher, ob sich die Netzwerke, die sich gegenwärtig in der Experimentierphase befinden, rasch und wirksam an die neuen Gegebenheiten anpassen können. Darum können die Sachkenntnis und Unterstützung eines spezialisierten Akteurs nur vorteilhaft sein.

Umsetzung: Vorschläge auf operativer Ebene

Verschiedene Akteure könnten in die Verantwortung eines ‘Kompetenz-Zentrums’ einbezogen werden. Neben FIZ Makasi, welches die entsprechenden Kriterien (für die Region Zürich) grösstenteils erfüllt, könnten auch andere Stellen in Betracht gezogen werden. Eine Opferberatungsstelle könnte beispielsweise solche Fachkompetenzen entwickeln, mit dem grossen Vorteil eines institutionellen Umfelds, aber dem Nachteil, höherschwellige Dienstleistungen anzubieten. Die engen Kontakte zu einer oder mehreren in der Arbeit vor Ort tätigen Vereinigungen könnten dieses Hindernis abbauen.

Die regionalen Kompetenz-Zentren müssten eng miteinander zusammenarbeiten und könnten sich zusätzlich spezialisieren: während sich ein Zentrum eher auf den Schutz von Opfern von sexueller Ausbeutung einstellt, entwickelt ein anderes möglicherweise spezifische Kompetenzen bei der Betreuung von Opfern aus anderen Bereichen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Kompetenz-Zentren nicht in der Lage wären, alle Fragen zu beantworten, sondern dass sie sich zusätzliche Kenntnisse auf einem Spezialgebiet aneignen würden, von denen andere Partner-Zentren profitieren könnten.

Die unten stehende Tabelle (Tabelle 11) rekapituliert die verschiedenen Stufen des oben erwähnten idealen institutionellen Schemas, indem sie die wichtigsten Akteure und deren Funktionen Schritt für Schritt beschreibt.

Tabelle 11: Rekapitulation der Akteure des Opferschutzes im Sozialbereich und ihrer Funktionen (Ideal-Modell)

Stufe	Kantone	Bund	Regionen
Akteure	Teil-spezialisiertes Interventions-Netz	Koordinationsstelle für die Massnahmen zur Betreuung der Opfer	Spezialisierte Kompetenz-Zentren
Funktionen in der öffentlichen Politik	<ul style="list-style-type: none"> Definition und Einführung eines zusammenhängenden Massnahmen-Pakets (kantonale Politik) Einrichtung eines Dispositivs (teil-spezialisiertes Netz) und Vorgehensweise 	<ul style="list-style-type: none"> Anstoss zu einer angemessenen Politik Information/Sensibilisierung Koordination der (regionalen, weniger der kantonalen) Akteure Monitoring und Auswertung der Massnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> Information und Schulung (Expertise) der Akteure von Bund und Kanton Vermittlerrolle zwischen Bund und Kantonen Hilfe bei der Vernetzung kantonalen Akteure
Funktionen auf operativer Ebene	<ul style="list-style-type: none"> Betreuung von Opfern, zusammen mit den regionalen Kompetenz-Zentren 		<ul style="list-style-type: none"> «Case management» der Fälle, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Akteuren Beratung und Hilfe bei der Tätigkeit der verschiedenen kantonalen Akteure

6.2.2 Allgemein ausgerichtete Politik

Parallel zu diesen spezifischen Ansätzen führten uns unsere Überlegungen, bestärkt durch die Fachliteratur und das migrationspolitische Umfeld, zu einem Überdenken der Problematik des Menschenhandels im Rahmen ein breiter angelegten Politikorientierung. Die Grund-Idee wäre die Förderung des Zugangs zu Rechten für Migranten und Migrantinnen in gefährdeten und prekären Situationen.

Die bisherige Opferschutz-Politik beruht auf rechtlichen Vorkehrungen (u.a. Aufenthaltsregelungen), die den effektiven Lebenssituationen der betreffenden Personen vielfach nicht Rechnung zu tragen vermögen. Die Gewährung gewisser Rechte an Personen, die als ‘Opfer’ anerkannt wurden (gemäss Kriterien, die grösstenteils den Definitionen des Strafrechts entsprechen) bringt gleich-

zeitig eine andere Personengruppe hervor, der keine entsprechenden Rechte zugestanden werden. Die Gefahr besteht, gemäss Anderson und O'Connell, im Aufbau von moralischen Hierarchien sowie praktischen und rechtlichen Barrieren, die unterscheiden zwischen Opfern, die einen solchen Status "verdienen", "weniger verdienen" oder gar "nicht verdienen" (2004: 25). Anders ausgedrückt: die Fokussierung auf die Situation der Opfer von Menschenhandel lenkt die Debatte ab vom Zugang zu minimalen Menschen- und Sozialrechten für Migranten und Migrantinnen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status.

Deshalb verlangt das Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Definition von Menschenhandel, die nicht mehr nur auf die sexuelle Ausbeutung beschränkt ist, die Änderung vorgefasster Meinungen, besonders jener, wonach Frauen häufiger Opfer von Menschenhandel sind als Männer, während Männer vielmehr in die Kategorie von Menschenschmuggel (*human smuggling*) fallen und keinen speziellen Schutz benötigen, weil sie als eigenbestimmt gelten (Andrees und van den Linden 2005).

Im Bereich der Prostitution muss bei der Reglementierung in Bezug auf die Rechte von Migranten und Migrantinnen ein Umdenken stattfinden. Das Argument, dass Sexarbeit anerkannt werden sollte, wie andere berufliche Tätigkeiten, ist mit einem gewissen Pragmatismus zu rechtfertigen. Es stützt eine Politik, die mit dem Risiko verbunden ist, dass Personen Zugang zu Rechten gewährt wird, deren rechtliche Lage stabil ist⁸⁷. Eine prohibitive oder abolitive Position würde dieses Problem allerdings nicht in geringster Weise lösen.

Opfer von Menschenhandel sind vor allem Migranten und Migrantinnen, die bei ihrer Migration an kriminelle Vermittler gelangt sind, die sie missbraucht haben und in einem ausbeuterischen Zustand halten, indem sie (unter anderem) die prekäre rechtliche Situation und den fehlenden Zugang zu Grundrechten für Migranten und Migrantinnen im Zielland ausnutzen. Diese Sichtweise des Menschenhandels als Migrations-Phänomen drängt sich nicht nur aus soziologischer, sondern auch aus juristischer Perspektive auf, wie verschiedene Studien bestätigen (siehe Mentz 2001 für Deutschland, van Spyk 2005 für die Schweiz). Daraus resultiert, dass der Schutz von Opfern von Menschenhandel ebenso wie vorbeugende Schritte in dieser Richtung letztlich über eine Migrations-Politik führen, welche die Einhaltung von Menschenrechten und die Durchsetzung von Mindestrechten für Migranten und Migrantinnen im Allgemeinen in den Vordergrund rückt. Es geht nicht einfach darum, eine grosszügige Politik zu betreiben, sondern pragmatische Lösungen zu entwickeln, die

gleichzeitig den Schutz der nationalen Souveränität und die Einhaltung der Menschenrechte von Migranten berücksichtigen (Nadig 2002). Die nationalen Migrations-Politiken sind direkt betroffen, jedoch beinhaltet ein solcher Ansatz auch die Bildung eines abgestimmten internationalen Migrations-Regimes, basierend auf einer gemeinsamen Kooperation und einer Steuerung der weltweiten Migrationsbewegungen.

⁸⁷ Gewisse Studien haben gezeigt, dass eine Legalisierung der Prostitution das Nachwachsen eines kaum kontrollierten Umfelds mit Personen in prekärsten Verhältnissen zur Folge hätte, die einem hohen Risiko von Menschenhandel ausgesetzt wären (voir Kelly 2005).

Bibliographie

- Achermann, Christin und Milena Chimienti (2006). *Migration, Prekarität und Gesundheit. Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Achermann, Christin und Denise Efonayi-Mäder (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz*. Bern [etc.]: BBL, Vertrieb Publikationen [etc.].
- Agustin, Laura (2005). "Migrants in the Mistress's House: Other Voices in the "Trafficking" Debate." *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(1).
- Agustin, Laura (2006). "The disappearing of a migration category: migrants who sell sex." *Journal of ethnic and migration studies*, 3(1): 29-47.
- Anderson, Bridget und Julia O'Connell Davidson (2003). *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*. Genf: Internationale Organisation für Migration.
- Anderson, Bridget und Julia O'Connell Davidson (2004). *Trafficking - a demand led problem? Part I: Review of Evidence and Debates*. Stockholm: Save the Children Sweden.
- Anderson, Bridget und Ben Rogaly (2005). *Forced Labour and Migration to the UK*. Oxford: Centre for Migration, Policy and Society (COMPAS), in association with the Trades Union Congress.
- Andrees, Beate und Mariska N.J. van den Linden (2005). "Designing Trafficking Research from a Labour Market Perspective", in Laczko, Frank und Elzbieta M. Gozdzia (Ed.), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- Andrijasevic, Rutvica (2005). "La traite des femmes d'Europe de l'Est en Italie." *Revue européenne des migrations internationales*, 21(1).
- Apap, Joanna und Felicita Medved (2002). *Protection schemes for victims of trafficking in selected EU member countries, candidate and third countries*. Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- Associazione On the Road (Ed.) (2002). *Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the european scenarios)*. Research report. Martinsicuro: Associazione On the Road.
- Bailliet, Cecilia M. (2006). "Responsibilities of the destination country." *Forced Migration Review*, 25: 28-30.
- Bartal, Isabel und Denise Hafner (2000). *Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich: eine explorative Studie*. [Zürich]: [s.n.].
- Beddoe, Christine (2006). "Trafficking: immigration or human rights concern?" *Forced Migration Review*, 25: 39-40.
- Benhabib, Seyla (2006). *The rights of others. Aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bertschi, Susanne (1996). *Frauenhandel und Förderung der Prostitution: eine Untersuchung über die Rechtsanwendung der revidierten Artikel 195 und 196 des Schweizerischen Strafgesetzbuches und deren Bedeutung für Betroffene anderer Herkunft*. Basel: [s.n.].
- BKA (2005). *Bundeslagebild Menschenhandel 2004*. Bundeskriminalamt: Wiesbaden.
- Brennan, Denise (2005). "Methodological Challenges in Research with Trafficked Persons: Tales from the Field", in Laczko, Frank und Elzbieta M. Gozdzia (Ed.), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- Brombacher, Tanja (2005). *La lutte contre la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle. Les stratégies des polices et des ONG de Berne, Lucerne et Bâle*. Département de science politique. Genève: Université de Genève.
- Brunovskis, Anette und Guri Tyldum (2004). *Crossing borders: an empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings*. Oslo: Fafo.
- Burgoyne, Bob und Claire Darwin (2006). "UK victims of trafficking." *Forced Migration Review*, 25: 43.
- Cantwell, Nigel (2005). "L'adoption internationale est-elle liée à la traite d'enfants?" *Monatsbulletin des International Social Service*, 11-12/2005.
- Cattacin, Sandro (2002). "Etat incitateur", in Fragnière, Jean-Pierre und Roger Girod (Ed.), *Dictionnaire suisse de politique sociale*. Lausanne: Réalités sociales.
- CCEM (2000). *Esclavage moderne et trafic d'êtres humains, quelles approches européennes?* Actes du colloque du Comité contre l'esclavage moderne, 17 novembre 2000. Paris.
- Chimienti, Milena (2006). *Prostitution, migration et santé. Risques et ressources des femmes d'origine étrangère exerçant dans différents milieux du marché du sexe*: Manuskript der These (unveröffentlicht).
- Chimienti, Milena und Denise Efonayi-Mäder (2003). *La répression du travail clandestin à Genève: application des sanctions et conséquences*

- pour les personnes concernées*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Expertenkommission "sans-papiers" (2004). Bericht der Expertenkommission über die "sans-papiers" Arbeiter zu Handen des Genfer Regierungsrats. Genf.
- Commission of the European Communities (2001). *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and the Netherlands*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europarat (2005). *Bericht von M. Alvaro Gil-Robles, Kommissar für Menschenrechte, zu seinem Besuch in der Schweiz (29. November - 3 Dezember 2004)*. Strassburg: Europarat, Büro des Kommissars für Menschenrechte.
- Corbin, Alain (1978). *Les filles de noce. Misère sexuelle et prostitution aux XIXème et XXème siècles*. Paris: Aubier Montaigne.
- Cunneen, Mary (2005). "Forced and bonded Labour", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- D'Amato, Gianni, Brigitta Gerber und Martina Kamm (2005). *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in die Schweiz*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Dahinden, Janine und Fabienne Stants (2006). *Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Department of State of the United States (2005). *Trafficking in persons report: June 2005*. Washington, D.C.: United States of America, Department of State.
- Department of State of the United States (2006). *Trafficking in persons report: June 2006*. Washington, D.C.: United States of America, Department of State.
- DFAE (2002). *Swiss guidelines for internationally effective measures for the prevention of trafficking in persons and for protection of the victims*. Bern: Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA).
- Doezema, Jo (1999). "Loose women or lost women? The re-emergence of the myth of 'white slavery' in contemporary discourses of 'trafficking in women'." *Gender Issues*, 18(1): 23-60.
- Doomernik, Jeroen (2002). *Irregular migration in the European Union*. Paper presented for the CAEC task force on migration (unpublished).
- Dottridge, Mike (2004). *Kids as commodities? Child trafficking and what to do about it*. International Federation Terre des Hommes.
- Dottridge, Mike (2005). "Trafficking in children", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- Dusch, Sabine (2002). *Le trafic d'êtres humains*. Paris: Presses universitaires de France.
- Efionayi-Mäder, Denise, Joëlle Moret et Marco Pecoraro (2005). *Trajectoires d'asile africaines. Déterminants des migrations d'Afrique occidentale vers la Suisse*. Neuenburg: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Egger, Theres (2004). *Bedarfsanalyse Frauenhäuser. Integraler Bericht zur Vorstudie*. Bern: BASS.
- Ehrenreich, Barbara und Arlie Russell Hochschild (éd.) (2003). *Global woman: nannies, maids and sex workers in the new economy*. London: Granta Books.
- Estermann, Josef (2002). *Organisierte Kriminalität in der Schweiz*. Luzern: Orlux Verlag.
- European Commission (2001). *Trafficking in women: the misery behind the fantasy: from poverty to sex slavery: a comprehensive European strategy*. [Brüssel]: [Europäische Kommission].
- European Commission (2004). *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Fedpol (2001a). *Illegale Prostitution und Menschenhandel in der Schweiz. Auszüge aus dem Bericht des Dienstes für Analyse und Prävention vom September 2002*. Bern: Bundesamt für Polizei (Fedpol).
- Fedpol (2001b). *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz: Bericht 2001*. Bern: Bundesamt für Polizei (Fedpol).
- Fedpol (2004). *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz: Bericht: 2004*. Bern: Bundesamt für Polizei (Fedpol).
- Fedpol (2005). *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz: Bericht 2005*. Bern: Bundesamt für Polizei (Fedpol).

- Flückiger, Yves und Cyril Pasche (2005). *Analyse du secteur clandestin de l'économie domestique à Genève*. Genf: Observatoire universitaire de l'emploi.
- Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ), (éd.) (2003). *Betrogen und verkauft*. Zürich: FIZ.
- Frommel, Monika (2006). *Menschen- und Frauenhandel - welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?* Diskussionspapier. Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.
- Galiana, Carmen (2000). *Trafficking in women*. Brüssel: Europäisches Parlament, Generaldirektorium für Forschung.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe Menschenhandel (2001). *Menschenhandel in der Schweiz: Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel zu Händen des Justiz- und Polizeidepartements*. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Harding, Jeremy (2000). *The uninvited: refugees at the rich man's gate*. London: Profile Books [etc.].
- Herz, Annette Louise (2005). *Menschenhandel. Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Holzwarth, Vera-Maria und Alison King (2007). *Kinderhandel und die Schweiz*. Zürich: Schweizerisches Komitee für UNICEF.
- Hughes, Donna M. (2002). *Trafficking for sexual exploitation: the case of the Russian Federation*. Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- IAO (2005). *A global alliance against forced labour*. International Labour Conference, 93rd Session 2005. Genf: Internationale Arbeitsorganisation (IAO).
- IOM (2002). *Country profiles for Europe. Overview of counter-trafficking measures in 17 countries with respect to prevention and protection of victims*. Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- IOM (2005). *Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe. Tools and Best Practices*. Brüssel: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- IOM, Regional Office for the Baltic and Nordic Countries (éd.) (2001). *Trafficking in women and prostitution in the Baltic States: social and legal aspects*. Helsinki: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- Jurt, Luzia (2004). *Minderjährige Hausangestellte in der Schweiz: eine Untersuchung im Auftrag von terre des hommes schweiz*. Brugg: Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz, Departement Soziale Arbeit, Abteilung Forschung und Entwicklung.
- Kamm, Martina und Gianni D'Amato (2006). "Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. Freundschaftsdienst, Business oder Organisierte Kriminalität?" *Asyl*, 1/06.
- Kelly, Elizabeth (2002). *Journeys of jeopardy: a review of research on trafficking in women and children in Europe*. [Genf]: Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- Kelly, Elizabeth (2005). "'You Can Find Anything You Want': A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe", in Laczo, Frank und Elzbieta M. Gozdziaik (éd.), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- Koelges, Barbara, Birgit Thoma und Gabriele Welter-Kaschub (2002). *Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelprozessen. Eine Analyse von Justizakten*. Boppard: Solwodi e.V.
- Konrad, Helga (2006). "OSCE promoting coordination to fight human trafficking." *Forced Migration Review*, 25: 27.
- Kornivus, Anna G. et al. (2005). *Trafficking in human beings. Third report of the Dutch National Rapporteur*. The Hague.
- Kämpfer, Ines (2004). *Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz*. Zürich: Schweizerisches Komitee für UNICEF.
- Le Breton Baumgartner, Maritza und Ursula Fiechter (2000). *Gesellschaftliche Determinanten des Frauenhandels aus der Perspektive betroffener Migrantinnen in der Schweiz*. Zürich: [s.n.].
- Le Breton, Maritza und Regula Fiechter (2005). *Verordnete Grenzen - verschobene Ordnungen. Eine Analyse zu Frauenhandel in der Schweiz*. Bern: eFeF Verlag.
- Mentz, Ulrike (2001). *Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem*. Frankfurt am Main, etc.: Peter Lang.
- Meystre-Agustoni, Giovanna (2004). *Populations particulières et prévention du VIH/Sida. Les travailleurs du sexe: revue de littérature*. Raisons de santé 98. Lausanne: Institut universitaire de médecine sociale et préventive.

- Moens, Bruno (2005). "Specialised service centres. The Belgian model", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos, p. 119-123.
- Moradi, Amir und Olivier Pifferini (2006). *Prostitution et bilatérales: le marché du sexe à Genève face à la libre circulation des personnes en Europe*. Genf: Universität Genf.
- Moser, Patrick (2002). *Les mineurs non accompagnés en Suisse et en Europe. Aspects factuels et légaux*. Lausanne: Stiftung Terre des Hommes.
- Nadig, Aninia (2002). "Human Smuggling, National Security, and Refugee Protection." *Journal of refugee studies*, 15(1): 1-25.
- Niesner, Elvira (2001). *Frauenhandel in Europa: Strafverfolgung und Opferschutz im europäischen Vergleich = Trafficking in women in Europe: prosecution and victim protection in a European context*. Bielefeld: Kleine.
- O'Connell Davidson, Julia (2005). *Children in the Global Sex Trade*. Cambridge and Madsen: Polity Press.
- IOM (2002a). *La traite des mineurs non-accompagnés dans l'Union européenne. Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas*. Brüssel und Paris: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- IOM (2002b). "Le titre de séjour temporaire: Une nouvelle façon de protéger les victimes de la traite?" *Traite des migrants. Viermonats-Bulletin der Internationalen Organisation für Migration*, 25.
- IAO (2004). *Coup de main ou vie brisée? Comprendre le travail domestique des enfants pour mieux intervenir*. Genf: Internationale Arbeitsorganisation (IAO).
- Orfano, Isabella (2005). "A victim-centred approach. The Italian model", dans Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos, p. 114-118.
- OSZE (2004). *National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A practical Handbook*. Warschau: OSZE Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte.
- Pearson, Elaine (2004). *Coercion in the kidney trade? A background study on trafficking in human organs worldwide*. D-Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Pearson, Elaine (2005a). "Historical Development of Trafficking. The Legal Framework for Anti-Trafficking Interventions", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- Pearson, Elaine (2005b). "Organ trafficking - Challenges and perspectives", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- Pieth, Mark et al. (2002). *Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität: Die Ergebnisse eines nationalen Forschungsprogramms*. Bern [etc.]: P. Haupt.
- Prasad, Nivedita (2005). *Informationen zum Umgang Italiens mit Betroffenen des Menschenhandels*. Berlin: Ban Ying Koordinationsstelle.
- Prasad, Nivedita und Babette Rohner (2005). "Undocumented Migration and Labour Exploitation", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- Prodolliet, Simone (1997). "Zwischen selbständigem Handeln und potenzieller Ausbeutung: Frauenmigration und Frauenhandel in der Schweiz", in *Migration: eine Debatte um Globalisierung, Nationalstaat und Menschenrechte*. Zürich [etc.]: Evangelischer Frauenbund der Schweiz [etc.], p. 13-14.
- Rauber, Sebastian (2006). "Combating Trafficking: the Swiss approach." *Forced Migration Review*, 25: 25-27.
- Salt, John (2000). "Trafficking and Human Smuggling: a European Perspective." *International Migration*, 38(3): 31-54.
- Salt, John et al. (2000). *Migrant trafficking and human smuggling in Europe: a review of the evidence with case studies from Hungary, Poland and Ukraine*. Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- Sardi, Massimo und Didier Froidevaux (2001). *"Le monde de la nuit". Milieu de la prostitution, affaires et 'crime organisé'*. Untersuchung im Rahmen des PNR40 "Violence et criminalité organisée".
- Sauvin, Philippe (2004). *Travail forcé, façon helvétique: recherche sur le travail forcé et la Menschenhandel des personnes en Suisse*. Genève: Zentrum Europa - Dritte Welt (CETIM).

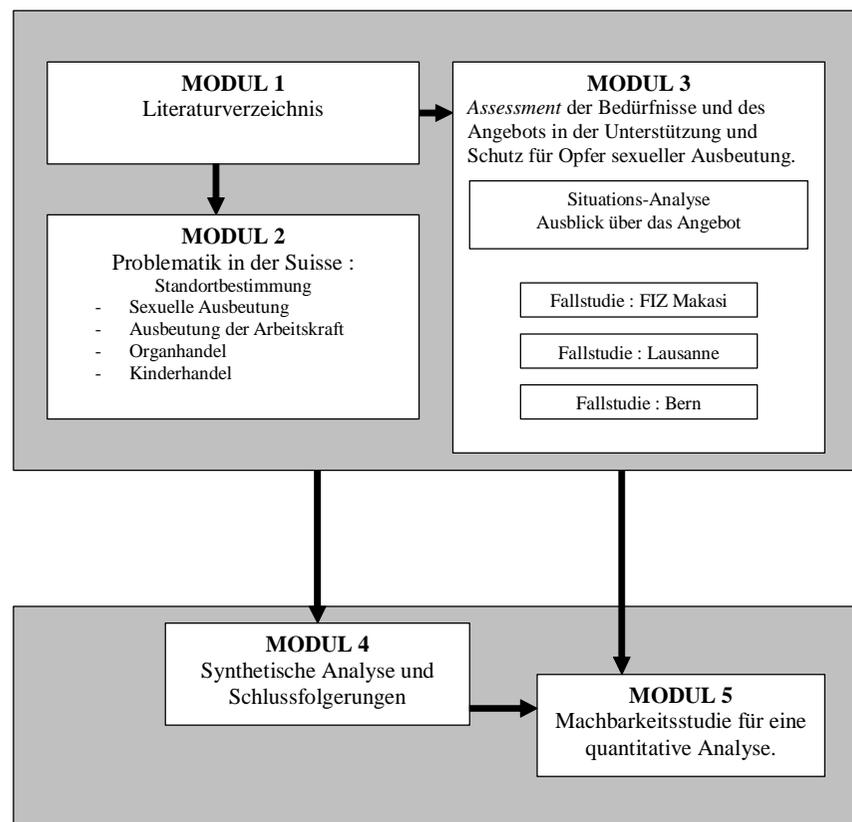
- Scarpa, Silvia (2005). *Child trafficking: the worst face of the world*. Global Migration Perspectives No. 40. Genf: Weltkommission für Internationale Migration.
- Schertenleib, Marianne (2005). "FIZ Makasi. Die neue Stelle für Opfer von Frauenhandel." *Terra cognita*, 6: 94-95.
- Schertenleib, Marianne und Annette Hug (2001). *Illegal unentbehrlich: Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich*. Zürich: FIZ.
- KSMM (2005). *Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel. Leitfaden*. Bern: Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen-smuggel (KSMM).
- Sector Project against Trafficking in Women (GTZ) (éd.) (2005). *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- Solwodi (éd.) (2003). *Grenzüberschreitendes Verbrechen, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Schutz, Beratung und Betreuung von Gewalt- und Menschenhandelsopfern. Ein Handbuch für die Praxis*. Boppard: Solwodi e.V.
- Sorrentino, Liliana (2005). "Cooperation for protection. National Referral Mechanisms." in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging Trafficking in Persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- Studer, Stefan und Christina Peter (1999). *Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz: eine Recherche*. Bern: arge kipro.
- Surtees, Rebecca (2005). *Second annual report on victims of trafficking in Südosteuropa*: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- Tschan, Isabelle (2005). *Victims without rights? Human rights discourses regarding prostitution in the context of migration*. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law. Lund: Lund University.
- Tyldum, Guri und Anette Brunovskis (2005). "Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical studies on Human Trafficking", in Laczko, Frank und Elzbieta M. Gozdzia (éd.), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Genf: Internationale Organisation für Migration (IOM).
- UNODC (2006). *Trafficking in Persons: Global Patterns*. Wien: Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung.
- van Spyk, Benedikt (2005). "Das Paradies in den Köpfen lebt weiter - Menschenhandel und Sklaverei in der Schweiz." *Jusletter*, 7 (Februar 2005).
- Vaz Cabral, Georgina (2001). *Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union Européenne. Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie*. Durchgeführt mit Unterstützung der Europäischen Kommission (Initiative Daphné) und dem Komitee gegen moderne Sklaverei.
- Vermot-Mangold, Ruth-Gaby (2003). *Organhandel in Europa. Bericht der Kommission für soziale Fragen, Gesundheit und Familie zu Handen der Parlamentarischen Versammlung*. Strassburg: Europarat.
- Virgilio, Maria (2002). "Results and crucial points of legislation and crime policies", in Road, Associazione On the road (éd.), *Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the european scenarios)*. Research report. Martinsicuro: Associazione On the Road.
- Wata, Aimé (2003). *La situation des mineurs non-accompagnés en Suisse*. Sion: Institut universitaire Kurt Bösch.
- Weitzer, Ronald (2005). "The growing moral panic over prostitution and sex trafficking." *The Criminologist*, 30(5).
- Willemsen, Eline (2006). "A safe return for victims of trafficking." *Forced Migration Review*, 25: 30-31.
- Young, Wendy und Diana Quick (2006). "Combating trafficking in the UK." *Forced Migration Review*, 25: 41-41.
- Zschokke, Rahel (2005). *Frauenhandel in der Schweiz. Business as usual?* Luzern: Orlux.

Anhänge

Anhang 1: Methodologie

Die Methodologie bildet sich aus den fünf Basismodulen. Das nachfolgende Schema (Abbildung 5) stellt diese Module vor, die als die fünf Etappen im Ablauf der Studie verstanden werden müssen.

Abbildung 5: Forschungs-Module



Im Lauf dieser fünf Module wurden verschiedene Methodologien angewandt. Zusätzlich zu einer Sekundäranalyse der bestehenden Literatur wurden in verschiedenen Schweizer Kantonen, in Gesprächen mit Experten und Schlüssel-

personen sowie einigen direkt von Menschenhandel Betroffenen, Primärdaten gesammelt. Diese Interviews dienten insbesondere als Basismaterial für eine Analyse der Module 2 (Standortbestimmung) und 3 (Opferschutz). Beim Modul 3 sind sie durch drei Fallstudien vervollständigt worden, für ein detaillierteres Verständnis spezifischer Opferschutz-Vorkehrungen.

Expertinnen- und Expertengespräche

Es war nicht möglich, in allen Schweizer Kantonen Gespräche durchzuführen, da die Zahl der potenziell betroffenen Akteure in allen Kantonen relativ hoch ist. Wir haben uns deshalb für eine selektive, weniger umfassende Sicht entschieden, jedoch darauf geachtet, nicht nur Akteure oder Regionen auszuwählen, die besonders auf Menschenhandel sensibilisiert, denn der Sinn der Studie war es auch, bestehende Defizite ans Licht zu bringen. Es gibt in der Schweiz tatsächlich einige besonders präzente Personen in der "öffentlichen Arena" des Menschenhandels, jedoch wünschten wir uns auch, ohne das Fachwissen dieser Leute zu übergehen, einige zu treffen, für die dieses Thema (in der Theorie und Praxis) nicht unbedingt eine hohe Priorität einnimmt. Ausserdem orientierten sich die mittels flexiblem Fragebogen durchgeführten Gespräche mehr an der Praxis (Erfahrung und Massnahmen der Person vor Ort) als an der Theorie des Diskurses.

Insgesamt 30 Expertengespräche wurden durchgeführt, davon zwei telefonisch⁸⁸. Mit Ausnahme der Gesprächspartner des Bundes oder solcher, deren Funktion nicht direkt die kantonale Praxis betraf, wurden Personen aus sieben Kantonen befragt. Unsere Gesprächspartner arbeiten in der Bundesverwaltung, sind Vertreter von Kantons- oder Gemeindebehörden, von OHG-anerkannten Akteuren, in der Prostitution tätigen Vereinigungen, von NGO aus verschiedenen Bereichen (darunter FIZ Makasi, spezialisiert in der Hilfe von Opfern von Menschenhandel) oder andern spezifischen Bereichen. Die untenstehende Tabelle (Tabelle 12) gibt eine Übersicht der Profile der befragten Experten, während der Anhang 2 eine detaillierte Liste aller Gesprächspartner enthält.

⁸⁸ Mit gewissen Teilnehmern mussten wir zwei Gespräche führen. Zudem wurden gewisse Gespräche mit mehr als einem Ansprechpartner des gleichen Akteurs geführt. Somit wurden effektiv 35 Interviews mit 36 Gesprächspartnern realisiert.

Tabelle 12: Expertengespräche: Art der Gesprächspartner und Herkunft

Justiz- und Polizeibehörden	8
Bund	2
Freiburg	1
Genf	1
Tessin	1
Zürich	3
Dienste und Vereinigungen des Opferschutzes	11
Bern	1
Freiburg	2
Genf	1
Neuenburg	1
St. Gallen	1
Tessin	2
Zürich	3
Diverse	11
National oder ohne kantonalen Bezug	8
Genf	2
Zürich	1
Total	30

Gespräche mit Opfern von Menschenhandel

Einige wenige Gespräche wurden mit Opfern von Menschenhandel, oder starken Verdachtsfällen, geführt. Ohne repräsentativ zu sein, bieten diese Gespräche eine gute Übersicht darüber, was solche Fälle für die betroffenen Menschen bedeuten können. Für diesen Teil der Untersuchung haben wir acht Personen befragt, alles Frauen, von denen ein Teil (drei) Opfer von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung wurde, die anderen (fünf) Opfer von Ausbeutung der Arbeitskraft. Die Gespräche wurden einzeln durchgeführt, ausser in einem Fall, der uns die Gelegenheit bot, während eines Interviews gleich vier Frauen aus Genf zu befragen, die als Hausangestellte von diplomatischem Vertretern oder internationalen Funktionären arbeiteten. Neben Genf wohnten die befragten Personen in den Kantonen Zürich und Neuenburg. Sie stammen aus Brasilien, Bulgarien, Äthiopien, Nicaragua, Kosovo, Marokko, Nigeria und den Philippinen. Über die Vermittlungsdienste einiger Teilnehmer der Expertengespräche war es uns möglich, Kontakt zu diesen Frauen aufzunehmen.

Während den Gesprächen, die mittels halb-strukturierter Fragebogen durchgeführt wurden, ging man auf folgende Themen ein: Vor-Migrations-Erfahrung, Migration (Mittel, Vermittler, Finanzierung, Reise etc.), die in der Schweiz

vorgefundenen Verhältnisse und die Hilfe-Suche, um der ausbeuterischen Situation zu entkommen. In zwei Fällen war eine Dolmetscherin anwesend.

Fallstudien

Zu Beginn waren drei Fallstudien vorgesehen, um die Hilfe für Opfer von Menschenhandel zu analysieren, und zwar anhand eines spezialisierten Angebots (FIZ Makasi) und zwei allgemeinen Fachstellen. Es stellte sich jedoch schnell heraus, dass nur wenige Generalisten eine genügend breite Erfahrung in der Hilfe für Opfer von Menschenhandel für eine zufriedenstellende Analyse haben. Wir haben uns deshalb entschieden, zwei dieser institutionellen Fallstudien durch Fallstudien über kommunale Interventionskonstellationen zu ersetzen. Die Wahl, die Studien auf kommunaler und nicht kantonaler Ebene durchzuführen, hat forschungsökonomische Gründe: da wir nur eine begrenzte Anzahl von Gesprächen führen konnten, haben wir es vorgezogen, eine ausführliche Analyse eines Falles mit weniger Akteuren zu machen, als einen breiteren geografischen Zusammenhang zwangsläufig nur "überfliegen" zu können.

Die Wahl fiel auf eine Analyse der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Akteuren in den zwei Schweizer Städten Bern und Lausanne ausgerichtet waren. Sie wurde nach den ersten Gesprächs-Resultaten und den markanten Unterschieden zwischen diesen zwei Fällen getroffen. Der Sinn war es, durch die Gespräche mit den Akteuren zu verstehen, wie die Einrichtung eines Schutz-Dispositivs für Opfer von Menschenhandel in diesen zwei Städten funktioniert. Während Menschenhandel in Bern seit längerem ein Thema ist, schien es bei den Akteuren in der Waadtländer Hauptstadt kaum vorzukommen. Wir fanden es deshalb interessant zu verstehen, wie sich die Sensibilität und – gegebenenfalls – die Instrumente der Zusammenarbeit in diesen zwei Städten entwickelt haben. Schliesslich wurde die Fallstudie des Projekts FIZ Makasi wie geplant durchgeführt.

Bei jeder der drei Fallstudien wurden fünf bis sechs Gespräche mit Schlüsselpersonen geführt⁸⁹. Öffentliche oder interne Dokumente der Gesprächspartner dienten ebenfalls als Basis für die Analyse (Interne Beurteilungen, Berichte von Arbeitsgruppen etc.). Sie wurden teilweise durch Informationen aus anderen Gesprächen ergänzt. Die folgende Tabelle (Tabelle 13) listet die Gesprächspartner jeder Fallstudie auf.

⁸⁹ Von diesen Gesprächen wurden insgesamt vier telefonisch geführt.

Tabelle 13: Im Rahmen der Fallstudien befragte Gesprächspartner

Fallstudie	Gespräche
FIZ Makasi	Projekt-Mitverantwortliche (Opferhilfe) Projekt-Mitverantwortliche (Finanzen) Haupt-Mitarbeiterin (60%) Mitarbeiterin (20%) Dolmetscherin, die gelegentlich für FIZ Makasi arbeitet Vertreter der Bundesanwaltschaft
Stadt Bern	Leiter der Fremdenpolizei der Stadt Bern Mitarbeiterin von Xenia, Hilfsangebot für Frauen im Sexmilieu Verantwortliche der Opferberatungsstelle der Stadt Bern Verantwortliche der <i>Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern</i> Verantwortliche der Abteilung Kommunikation von Caritas Bern
Stadt Lausanne	Chef der Abteilung "Minderjährige und Sitten" und Chef der "Cellule Prostitution, Waadtländer Kantonspolizei Chef der Sittenpolizei, Stadtpolizei Lausanne Koordinatorin "Fleur de Pavé" Verantwortliche der Opferberatungsstelle des Kantons Waadt Anwältin spezialisiert in Angelegenheiten der Prostitution

Begleitgruppe

Dieser Untersuchung wurde eine Begleitgruppe zur Seite gestellt, um die Forschung zu verfolgen und zu führen. Ausserdem leistete ihre Hilfe beim Zugang zu Informationen und Personen einen wichtigen Beitrag zur Qualität der Studie. Zusätzlich zu den Auftraggebern wurden noch zwei externe Experten eingeladen, in der Begleitgruppe mitzumachen, die aus folgenden Mitgliedern besteht:

- Monique Aeschbacher, Fachstelle gegen Gewalt des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau
- Stephan Libiscewski, Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
- Marianne Schertenleib, FIZ – Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa
- Eva Wiesendanger, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
- Barbara Zimmerli, Schweizer Verbindungsstellenkonferenz des Gesetzes über die Hilfe an Opfern von Straftaten

Es fanden vier Sitzungen statt. Die erste, ganz zu Beginn der Studie, diente zur Präzisierung des Projekts und seiner Methodologie. Die folgenden drei boten Gelegenheit zur Besprechung der Zwischenresultate und Anpassung der Thematik und des Ablaufs.

Anhang 2: Grenzen der Studie und künftige Forschungsfelder

Diese Studie legt den Fokus auf den sozialen Opferschutz, also auf die Betreuung durch Akteure, die vorwiegend im Sozialbereich tätig sind. Es handelt sich dabei nur um einen der beiden Teile in der Bekämpfung des Menschenhandels, der zweite ist die Verfolgung der Täter. Diese (mit den Mandanten abgestimmte) Themenwahl entstand selbstverständlich nicht aus einer Beurteilung der Bedeutung des einen oder anderen Aspekts, sondern aus einer thematischen Eingrenzung der Studie. Die Strafverfolgung ihrerseits verdient dagegen eine vertiefte Analyse, ebenso die Massnahmen der Justiz zum Opferschutz (insbesondere das Zeugenschutz-Programm). Es geht darum, die Einflussfaktoren bei den Ermittlungen der Justiz und Polizei wegen Menschenhandel, die Rolle der Zeugen und der Opfer sowie die Hindernisse und Herausforderungen zu verstehen. Die Einführung eines Zeugenschutzprogramms (mit Polizeischutz, Änderung der Identität, etc.) ist in der Schweiz sehr umstritten und müsste thematisiert werden, jedoch konnten wir dies im Rahmen der vorliegenden Studie nicht tun. Eine vertiefte Analyse der Praxis der Justiz und Polizei bei der Ermittlung zum Menschenhandel, zum Beispiel mittels einer Aktenanalyse, würde vermutlich aufschlussreiche Zusammenhänge des Themenkomplexes aufdecken. Besonders interessant wäre es in diesem Kontext auch, die Praxis der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an Opfer von Menschenhandel zu analysieren, das heisst, die Anwendung des Rundschreibens des IMES: wie häufig wird es angewendet, in welchen Fällen, unter welchen Modalitäten etc.?

Da die Studie auf die aktuelle Situation des Schutzes der Opfer von Menschenhandel ausgerichtet ist, konzentriert sie sich vor allem auf die Sexindustrie und erforscht weniger bekannte Bereiche nur am Rand. Der Kinderhandel müsste beispielsweise noch stärker untersucht werden, wenn man die verschiedenen Dimensionen dieses komplexen Phänomens, das eine andere Personengruppe tangiert, auf den neusten Stand bringen möchte: unbegleitete Minderjährige (mit oder ohne Asylhintergrund), junge Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter, Internet-Pädophilie, Kinderarbeit, etc. Ebenso verdienen Bereiche des Menschenhandels ausserhalb des Sexgewerbes in den kommenden Jahren eine besondere Aufmerksamkeit. Man wird einerseits eine Standortbestimmung der betroffenen Branchen, des Profils der Täter als auch der Opfer, des Ablaufs und der Parallelen zu anderen Phänomenen des Menschenhandels vornehmen müssen. Andererseits wird eine Analyse der Schutz-Dispositive für diese "neuen" Opfer (ähnlich wie bei Opfern von sexueller Ausbeutung) und der Mittel von Justiz und Polizei zur Verfolgung der Straftäter notwendig sein.

Was den Schutz der Opfer von Menschenhandel im Allgemeinen betrifft, würde eine detaillierte und kritische Analyse (sie musste im vorliegenden Bericht

beschränkt werden) der verschiedenen bis heute entwickelten europäischen Modelle mit Sicherheit genügend Denkanstösse für die Ausgestaltung der Opferschutz-Politik und ihrer Umsetzung in die Schweizerische Praxis bringen.

Und schliesslich hat diese Studie einen empirischen Ansatz und ist, im Sinne ihrer Auftraggeber, sehr praxisorientiert ausgerichtet. Eine theoretische Einbettung des Themenfeldes konnte aber in diesem Rahmen nicht geleistet werden, wäre spannend. Eine vertiefte Reflexion über die Wechselbeziehungen zwischen irregulärer Migration, Menschenhandel und den Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren dürfte letztlich auch ein neues Licht auf die Politikgestaltung werfen.

Anhang 3: Liste der befragten Stellen (inklusive Fallstudien)

Bund

- Kommissariat Pädophilie, Menschenhandel und Menschenschmuggel (PMM) - Bundesamt für Polizei
- Bundesanwaltschaft (Fallstudie FIZ Makasi)
- Abteilung Kriminalität und Strafrecht, Bundesamt für Statistik
- Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), Bundesamt für Polizei

Justiz- und Polizeibehörden (Städte und Kantone)

- Anwalt, Zürich
- Anwältin, Lausanne (Fallstudie Lausanne)
- Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich
- Untersuchungsrichteramt des Kantons Freiburg
- Kantonspolizei Genf
- Kantonspolizei Tessin
- Kantonspolizei Waadt (Fallstudie Lausanne)
- Stadtpolizei Zürich
- Fremdenpolizei der Stadt Bern (Fallstudie Bern)
- Stadtpolizei Lausanne (Fallstudie Lausanne)

Dienste und Vereinigungen für den Opferschutz

- Antenna MayDay, Lugano
- Aspasie, Genf
- Caritas Bern (Fallstudie Berne)
- Opferberatungsstelle für Frauen/Frauenhaus, Freiburg
- Opferberatungsstelle Bern (Fallstudie Berne)
- Opferberatungsstelle Lausanne (Fallstudie Lausanne)
- Opferberatungsstelle Neuchâtel
- FIZ Makasi – Beratung und Hilfe für Opfer von Frauenhandel, Zürich
- Fleur de Pavé, Lausanne (Fallstudie Lausanne)
- Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern, Bern (Fallstudie Bern)

- Fri-Santé, Freiburg
- Frauenhaus und Beratungsstelle, Biel
- Maria Magdalena – Beratungsangebot für Frauen im Sexgewerbe, St. Gallen
- Kantonale Opferhilfestelle, Direktion der Justiz und des Inneren, Zürich
- Opferhilfe-Beratungsstelle, Tessin
- Beratungsstelle Nottelefon für Frauen - gegen sexuelle Gewalt, Zürich
- Xenia – Beratungsstelle für Frauen aus dem Sexgewerbe, Bern (Fallstudie Bern)

Verschiedene

- Schweizerisches Komitee für UNICEF, Zürich
- Nationalrätin
- Koordination der Vormundschafts-Mandate (unbegleitete Minderjährige), Genf
- Département de sociologie, Universität Genf
- Stiftung Terre des Hommes, Mont-sur-Lausanne
- Interkulturelle Dolmetscherin, Zürich (Studie FIZ Makasi)
- Juristin, Bern
- Internationale Organisation für Migration, Projekt Rückkehr-, Rehabilitations- und Reintegrationshilfe für Opfer von Menschenhandel, Bern
- MNA-Zentrum, Zürich
- Swisstransplant, Genf
- Syndicat sans frontières, Genf

Anhang 4 : Nachtrag zur rechtlichen Situation in der Schweiz

Nach Fertigstellung des Manuskriptes sind folgende Entwicklungen eingetreten:

a) Die Schweiz hat am 19.9.2006 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie ratifiziert. Es trat am 19.10.2006 für die Schweiz in Kraft.

b) Die Schweiz hat am 27.10.2006 das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ratifiziert. Es trat am 26.11.2006 für die Schweiz in Kraft.

c) Der neue Artikel 182 des Strafgesetzbuches (ersetzt Art. 196 StGB) ist am 1.12.2006 in Kraft getreten. Er wurde am 19.12.2006 im Amtlichen Bulletin veröffentlicht.

d) Das neue Ausländergesetz wurde am 24.9.2006 im Referendum angenommen. Es wird am 1.1.2008 in Kraft treten.

Veröffentlichungen der Reihe

« Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus »

Claudio Bolzman, Marie Vial (2007). Migrants au quotidien: les frontaliers. Pratiques, représentations et identités collectives.

Janine Dahinden (2005). Prishtina-Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum.

Gianni D'Amato, Brigitta Gerber (Hrsg.) (2005). Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa.

Hans Mahnig (Ed.) (2005). Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948.

Etienne Piguet (2005). L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires.

Janine Dahinden, Etienne Piguet (Hrsg.) (2004). Immigration und Integration in Liechtenstein.

Josef Martin Niederberger (2004). Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik.

Pascale Steiner; Hans-Rudolf Wicker (Hrsg.) (2004). Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden.

Brigitta Gerber (2003). Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen.

Christin Achermann, Stefanie Gass (2003). Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel.

Wenn Sie mehr Informationen betreffend dieser Publikationen wünschen, konsultieren Sie bitte die website des SFM <http://www.migration-population.ch> oder jene des Herausgebers <http://www.seismoverlag.ch>.

Diese Publikationen können bei Seismo bestellt werden: buch@seismoverlag.ch.

Letzte veröffentlichte Studien des SFM

52 : Joëlle Moret, Denise Efionayi-Mäder, Fabienne Stants (2007). Traite des personnes en Suisse : quelles réalités, quelle protection pour les victimes ?

51 : Mathias Lerch, Janine Dahinden, Philippe Wanner (2007). Remittance Behaviour of Serbian Migrants living in Switzerland.

50 : Bülent Kaya, Martina Kamm, Alexis Gabadinho (2007). Ressources du personnel migrant : quelle importance dans le domaine de la santé ? Une recherche-action.

49: Alexis Gabadinho, Philippe Wanner, Janine Dahinden (2007). La santé des populations migrantes en Suisse : une analyse des données du GMM. Le rôle du profil socioéconomique, sociodémographique et migratoire sur l'état de santé, les comporte-ments et le recours aux services de santé.

48 : Janine Dahinden, Fabienne Stants (2007). Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz.

47 : Joëlle Moret in collaboration with Simone Baglioni and Denise Efionayi-Mäder (2006). Somali refugees in Switzerland. Strategies of Exile and Policy Responses.

46 : Joëlle Moret, Simone Baglioni, Denise Efionayi-Mäder (2006). The Path of Somali Refugees into Exile. A Comparative Analysis of Secondary Movements and Policy Responses.

45 : Mathias Lerch en collaboration avec Philippe Wanner (2006). Les transferts de fonds des migrants albanais. Facteurs déterminant leur réception.

44 : Urszula Stotzer, Denise Efionayi-Mäder, Philippe Wanner (2006). Mesure de la satisfaction des patients migrants en milieu hospitalier. Analyse des lacunes existantes et recommandations.

43 : Alexander Bischoff (2006). Caring for migrant and minority patients in European hospitals. A review of effective interventions.

Wenn Sie mehr Informationen betreffend der Publikationen des SFM wünschen, konsultieren Sie bitte die website <http://www.migration-population.ch>.

Diese Berichte können frei heruntergeladen oder beim SFM bestellt werden.