



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

An die Büros der
Eidgenössischen Räte

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Menschenhandel" in Erfüllung des Postulates 00.3055, Vermot-Mangold, Frauenhandel. Schutzprogramm für Betroffene

Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Thema "Menschenhandel in der Schweiz" existierten bislang kaum Informationen. Mit ihrem Bericht über die Situation des Menschenhandels in der Schweiz hat die im Auftrag des Bundesrates eingesetzte Arbeitsgruppe einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, diese Lücke zu schliessen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Umstand, dass die Arbeitsgruppe sich auf keine allgemeingültigen Definitionen und verlässliche Daten stützen konnte, ist indes auch bei der Würdigung des Berichts und den daraus zu ziehenden Konsequenzen zu berücksichtigen. So ging die Arbeitsgruppe von einer vergleichsweise engen Konzeption des Menschenhandels aus, während die im Bericht zitierten internationalen Schätzungen teilweise auf einer weiteren Definition beruhen, die zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel nicht streng unterscheidet. Wenn die Arbeitsgruppe nun entsprechende Schätzungen ungeachtet der unterschiedlichen Definitionen übernimmt (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe, S. 16), kann dies zu Verzerrungen führen: Die im Bericht verschiedentlich genannte Zahl von schätzungsweise 3'000 Opfern pro Jahr in der Schweiz erscheint deshalb hoch gegriffen. Tatsache ist, dass das Ausmass des Menschenhandels in der Schweiz nicht bekannt ist. Es ist jedoch von einer relativ hohen Dunkelziffer auszugehen.

2. Stellungnahme zum Bericht und den Empfehlungen der Arbeitsgruppe

- 2.1. Der Bundesrat ist im Grundsatz mit der Problemanalyse der Arbeitsgruppe einverstanden. Eine Präzisierung erscheint allerdings in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Zulassungspolitik für Ausländer/innen und Menschenhandel bzw. den Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des Menschenhandels (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe, S. 47 ff.) angezeigt. Die Umgehung ausländerrechtlicher Zulassungsvorschriften ist nicht notwendige Voraussetzung für den Menschenhandel. Es können auch Ausländer, die von den Zulassungsbeschränkungen ausgenommen sind, Opfer von Menschenhandel sein; beim Organ- und Kinderhandel spielt die Umgehung von Zulassungsbeschränkungen überhaupt keine Rolle. Falls durch den Bericht der Eindruck entsteht, dass Menschenhandel direkt mit der Ausländerpolitik der Schweiz zusammenhängt, so ist dies in dieser allgemeinen Form zumindest teilweise unzutreffend.
- 2.2 Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Massnahmen sind umfassend und wohl auch zielführend. Der Bundesrat hat deshalb die zuständigen Departemente angewiesen, die Umsetzung der Empfehlungen und deren Auswirkungen zu prüfen und ihm gegebenenfalls einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten.
- 2.3 Einzelne Massnahmen befinden sich bereits in Umsetzung: So wird zur Zeit das Detailkonzept für die Koordinationsstelle Menschenschmuggel und Menschenhandel (Empfehlung 5.1.4., Bericht der Arbeitsgruppe, S. 52) ausgearbeitet. Sofern es die Schuldenbremse zulässt, wird deren Geschäftsstelle gegen Ende dieses Jahres ihre Tätigkeit aufnehmen können.

Des Weiteren wurde das Zusatzprotokoll Menschenhandel am 2.4.2002 von der Schweiz unterzeichnet. Die Botschaften zur Ratifikation dieses Protokolls sowie des Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie befinden sich bereits in Vorbereitung (Vgl. Empfehlung 5.1.5, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 52 f.).

2.4 Ferner wurden die Empfehlungen der Arbeitsgruppe im Bereich des *Ausländerrechts* (Empfehlungen 5.31 – 5.3.3, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 53 ff.) im Rahmen der Revision des Ausländergesetzes (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, AuG) weitgehend berücksichtigt.

- So ist im Entwurf zum AuG, in Abweichung von den generellen Zulassungsvoraussetzungen, die Möglichkeit eines vorübergehenden oder dauernden Aufenthalts für Opfer von Menschenhandel ausdrücklich vorgesehen. Von einer abgestuften Aufenthaltsregelung, die den Opfern unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt garantiert (vgl. Empfehlung 5.3.1, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 53 f.), wird dagegen abgesehen. Vielmehr sollen durch Entscheide im Einzelfall angemessene Lösungen gefunden werden, dies insbesondere auch in Anbetracht der neu geschaffenen Möglichkeit einer Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe für Opfer von Menschenhandel.

- Aufenthaltsbewilligungen sollen auch gewährt werden können, um besonders gefährdete Personen vor Ausbeutung im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit zu schützen. Diese Möglichkeit bezieht sich auf Cabaret-Tänzerinnen, für die bereits heute besondere Zulassungsvorschriften gelten. Eine Ausweitung der bewilligten Tätigkeit von Cabaret-Tänzerinnen auch auf Prostitution, wie sie die Arbeitsgruppe vorschlägt (Empfehlung 5.3.3, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 55), lehnt der Bundesrat dagegen ab: Um die betroffenen Frauen vor sexueller und beruflicher Ausbeutung zu schützen, müssen die vorgeschriebenen Arbeitsverträge und gewerbepolizeilichen Vorschriften durchgesetzt und nicht deren Umgehung legalisiert werden. In diesem Sinne scheint eine Verstärkung der Kontrollen in den Kantonen, wie sie die Arbeitsgruppe ebenfalls vorschlägt (Empfehlung 5.4.3, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 56), angebracht.

- Zwischen Umgehung ausländerrechtlicher Vorschriften und Menschenhandel bzw. den Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des Menschenhandels kann - wie erwähnt - ein Zusammenhang bestehen. Die Arbeitsgruppe fordert daher

 - einen gesetzlichen Strafbefreiungsgrund für Opfer von Menschenhandel bei Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften (Empfehlung 5.3.2, Bericht der Arbeitsgruppe, S. 54). Der Bundesrat lehnt den Vorschlag ab: Wenn das Opfer zur Verletzung des Ausländerrechts gezwungen wurde, ist sein Verhalten ohnehin nicht strafbar. Kann der betroffenen Person aber bezüglich der Verletzung ausländerrechtlicher Bestimmungen ein Vorwurf gemacht werden, besteht kein Grund diese gegenüber anderen Ausländern ausdrücklich zu privilegieren. Die Möglichkeit einer Strafbefreiung existiert für solche Fälle bereits nach den allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches.
- 2.5 Was die Umsetzung der Massnahmen angeht, deren Realisierung in die Zuständigkeit der Kantone fällt, wird das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantone einladen, deren Umsetzung zu prüfen. Im Hinblick auf die Einrichtung einer gesamtschweizerischen Opferhilfeline wird das EJPD auch die Möglichkeit der Übernahme dieser Aufgabe durch die Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz OHG prüfen.