

Presserohstoff – 6. November 2007

Menschenhandel in der Schweiz: Verstärkter Schutz gefordert

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 Menschenschmuggel (KSMM) geschaffen.

Ziel der hier präsentierten Forschung ist eine Bestandesaufnahme der verschiedensten Facetten dieser Problematik in der Schweiz. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem sozialen Opferschutz 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 Ausnützung 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 setzen 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, sprich 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 verletzlichsten – berücksichtigt.