

Zahlen, Fakten und Analysen zum derzeitigen Schutz der Opfer von Frauenhandel in der Schweiz

im Lichte der Forderungen der Petition «Mehr Schutz für die Opfer von Frauenhandel»

Mit der vorliegenden Übersicht geben wir einen Einblick in den Status Quo des Opferschutzes in den Kantonen. Dies geschieht mit Blick auf die notwendige Umsetzung der Petition «Mehr Schutz für die Opfer von Frauenhandel» und ihre einzelnen Forderungen, bezogen auf sechs relevante Aspekte des Opferschutzes. Die Übersicht richtet sich einerseits an die politischen Akteurinnen und Akteure in den Kantonen, die sich für einen verbesserten Opferschutz einsetzen möchten, andererseits an die interessierte Öffentlichkeit, die wissen möchte, wie es aktuell um den Schutz der Opfer von Frauenhandel steht.

*Im Namen des Vorstands der Kampagne «Euro 08 gegen Frauenhandel»
Autorinnen: Nadina Diday, Stella Jegher, Doro Winkler, Yvonne Zimmermann
Bern / Zürich, Ende August 2008.*

Quellen

Wo nicht anders vermerkt, sind die Zahlen zu den Kantonen den Antworten auf parlamentarische Anfragen entnommen, die im Rahmen der Kampagne «Euro 08 gegen Frauenhandel» eingereicht worden sind. Weiter stützen wir uns auf die Zahlen des Berichts der Koordinationsstelle des Bundes gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) vom November 2007 sowie auf die Beratungsstatistik vom FIZ – Fachstelle zu Frauenhandel und Frauenmigration.

Siehe detailliertes Quellenverzeichnis im Anhang.

1. Was wissen wir über die Zahl der Opfer von Frauenhandel in den Kantonen?

Weder Bund noch Kantone verfügen heute über verlässliche Zahlen zu Opfern von Frauenhandel in der Schweiz. Anhaltspunkte könn(t)en die Statistiken von Opferhilfe- und anderen Beratungsstellen liefern, ausserdem Zahlen der Polizei, der fremdenpolizeilichen Behörden und der Strafverfolgungsbehörden. Auch diese Quellen haben jedoch ihre Tücken: So unterscheiden die Opferhilfestatistiken bisher nicht zwischen Menschenhandel (StGB §196 alt / §182 neu) und Förderung der Prostitution (StGB §195), bei den Polizeistatistiken ist nicht jeder aktenkundige Verdachtsfall tatsächlich ein Fall von Menschenhandel, in den Statistiken der fremdenpolizeilichen Behörden werden Opfer von Menschenhandel nicht separat aufgeführt, und Zahlen der Justizbehörden (Verdachtsfälle, Verfahren, Verurteilungen) sind nur sehr schwer zu erhalten.

Aus den uns bekannten Zahlen (vgl. Tabelle 1) lassen sich gegenwärtig folgende Schlüsse ziehen:

- Die Kantone mit den höchsten bekannten Opferzahlen sind die Kantone Bern, Basel-Stadt und Zürich, der Kanton Tessin sowie die Kantone Solothurn, Luzern und Schwyz.
- In mehreren Kantonen ist noch überhaupt nie ein Fall von Menschenhandel aufgedeckt worden.
- Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Wissens- und Sensibilisierungsstand bei den Behörden (Kooperationsmechanismen, geschultes Personal, Zusammenarbeit mit Beratungsstellen) und dem Bekanntwerden von Fällen von Menschenhandel.

Tabelle 1
Opfer von Frauenhandel: Zahlen zu einigen Kantonen
 (Wo nicht anders vermerkt, beziehen sich die Zahlen auf die drei Jahre von 2005-2007)

Aargau	Gemäss Regierungsrat 9 aktenkundige Fälle von Förderung der Prostitution und 1 aktenkundiger Fall von Menschenhandel. ¹ Laut Strafurteilsstatistik je 1 Verurteilung nach §195 resp. §196 StGB in den Jahren 2005 bis 2006. ² Weder aus der einen noch aus der anderen Quelle geht die Zahl der Opfer hervor. Die Beratungsstatistik des FIZ verzeichnet 2 resp. 3 Fälle pro Jahr.*)
Bern	Laut Strafurteilsstatistik je 2 Verurteilungen nach §195 resp. §196 StGB in den Jahren 2005 bis 2006. ³ Gemäss OHG-Statistik ⁴ , Beratungsstatistik des FIZ und erteilten Bedenkfristen ⁵ übereinstimmend rund 20 Opfer in den Jahren 2005 bis 2006, gemäss FIZ-Statistik zudem 30 Opfer im Jahr 2007.
Basel-Stadt	Gemäss Regierungsrat ⁶ 6-10 Opfer in den Jahren 2005 bis 2006, plus 30 Opfer im Jahr 2007 (neue Statistik).
Fribourg	Laut OHG-Statistik 1 Beratungsfall in den Jahren 2005 bis 2006. ⁷ Die Beratungsstatistik des FIZ verzeichnet 4 Beratungsfälle im selben Zeitraum.
Genf	Gemäss Staatsrat in den beiden Jahren 2005 und 2006 je 1 aktenkundiger Fall von Menschenhandel, die Opfer sind «an den Fingern einer Hand abzuzählen». ⁸ Laut OHG-Statistik 3 Beratungsfälle im Jahr 2005 und 8 Beratungsfälle 2006. ⁹ Die Beratungsstatistik des FIZ verzeichnet 1 Fall im Jahr 2005 und 3 Fälle 2006.
Glarus	Gemäss Kanton sind keine Opfer von Frauenhandel bekannt. ¹⁰
Luzern	Laut OHG-Statistik je 4 Beratungsfälle in den Jahren 2005 bis 2006. ¹¹ Gemäss Regierungsrat bestand in 5 Fällen in den Jahren 2005-2007 ein Anfangsverdacht auf Frauenhandel. ¹² Die Beratungsstatistik des FIZ verzeichnet 6, 5 resp. 12 Fälle in den Jahren 2005, 2006 und 2007.
St. Gallen	Laut OHG-Statistik keine Beratungsfälle im Jahr 2005 und 5 Beratungsfälle im Jahr 2006. ¹³ Gemäss Kantonspolizei und Ausländeramt weniger als 10 aktenkundige Fälle. ¹⁴
Solothurn	Gemäss dem Amt für soziale Sicherheit bestand bei 18 Personen ein Verdacht auf Menschenhandel. ¹⁵ Die Beratungsstatistik des FIZ verzeichnet 5, 13 resp. 21 Fälle in den Jahren 2005, 2006 und 2007.
Schwyz	Gemäss Regierungsrat insgesamt 14 identifizierte Opfer. ¹⁶ Die Beratungsstatistik des FIZ verzeichnet 3 Fälle im Jahr 2006 und 13 Fälle im 2007.
Tessin	Gemäss OHG-Statistik 11 Beratungsfälle im Jahr 2005 und 5 Beratungsfälle im Jahr 2006. ¹⁷ Laut Strafurteilsstatistik 12 Verurteilungen nach §196 StGB und 3 Verurteilungen nach §195 StGB in den Jahren 2005 bis 2006. ¹⁸
Waadt	Laut Strafurteilstatistik 4 Verurteilungen nach §195 StGB und 1 Verurteilung nach §196 StGB in den Jahren 2005 bis 2006. ¹⁹ Gemäss Staatsrat werden die meisten illegal Anwesenden (clandestines) nicht als Opfer von Menschenhandel, sondern als Fälle von Menschenschmuggel identifiziert. ²⁰
Zürich	Gemäss Regierungsrat 47 Opfer im Jahr 2005, 9 Opfer im Jahr 2006 und 7 Opfer im Jahr 2007, insgesamt 63 Opfer. ²¹ Auf dem Gebiet der Stadt Zürich wurden im gleichen Zeitraum 103 Opfer identifiziert. ²² Die Beratungsstatistik des FIZ verzeichnet 78, 95 bzw. 84 Opfer von Frauenhandel aus dem Kanton Zürich in den Jahren 2005-2007.

*) Die Zahlen aus der FIZ-Beratungsstatistik stimmen nicht unbedingt mit denjenigen der Behörden überein, da die beratenen Frauen nicht immer Anzeige erstatten und nicht notwendigerweise mit den Behörden in Kontakt kommen.

¹AR – RR, 2007. ²KSMM, 2007. ³KSMM, 2007. ⁴KSMM, 2007. ⁵KSMM, 2007. ⁶BS – RR, 2008. ⁷KSMM, 2007. ⁸GE – SR, 2008. ⁹KSMM, 2007. ¹⁰GL – DVI, 2008. ¹¹KSMM, 2007. ¹²LU – RR, 2008. ¹³KSMM, 2007. ¹⁴SG – RG, 2008. ¹⁵SO – ASS, 2008. ¹⁶SZ – RR, 2008. ¹⁷KSMM, 2007. ¹⁸KSMM; 2007. ¹⁹KSMM, 2007. ²⁰VD – SR, 2008. ²¹ZH – RR, 2008. ²²ZH – SR, 2008.

Kommentar:

Was ein «Opfer von Frauenhandel» kennzeichnet, ist zwar sowohl völkerrechtlich wie auch strafrechtlich definiert, und auch in der Beratungspraxis sind die anwendbaren Kriterien im Grunde klar. Doch erst in den letzten Jahren ist in der Schweiz eine Sensibilisierung zu dieser Problematik entstanden. Die Situation der Opfer zu erkennen und zu erfassen, hat für die Behörden nach wie vor keine Priorität, und das Wissen um das richtige Vorgehen steckt noch in den Anfängen. So lange aber polizeiliche, soziale und gerichtliche Behördenmitglieder nicht das nötige Wissen haben, um Opfer zu erkennen, wird das Phänomen auch statistisch nicht genauer erfasst werden.

2. Was unternehmen Behörden bisher, um Opfer von Frauenhandel zu erkennen?

Ein gezielter Schutz der Opfer beginnt mit deren Identifikation. So lange Opfer nicht erkannt werden, können gesetzliche Schutzbestimmungen nicht wirklich greifen – zumal sich die wenigsten Opfer von Frauenhandel selbst als solche bezeichnen würden. Deshalb ist die Erkennung der Opfer von zentraler Bedeutung. Was also unternehmen Behörden heute, um Opfer von Frauenhandel zu identifizieren? Die Antworten der Kantone auf die im Rahmen der Kampagne «Euro 08 gegen Frauenhandel» eingereichten parlamentarischen Anfragen lassen folgende Schlüsse zu:

- *In vielen Kantonen nimmt die Polizei Verstösse gegen das Ausländergesetz zum Ausgangspunkt, um gegebenenfalls Opfer von Frauenhandel zu identifizieren. Anlässlich von Kontrollen im Sexgewerbe befragt sie illegal anwesende bzw. illegal arbeitende Sexarbeiterinnen. Dabei wird abgeklärt, ob möglicherweise ein Fall von Menschenhandel vorliegt. (BS, GE, GL, SH, VD, VS)*
- *Einige Kantone gehen davon aus, dass die Polizei dank ihrer Kontakte zum Milieu gut in der Lage sei, Opfer zu erkennen. (BL, GE, VS)*
- *Eine Reihe von Kantonen weist darauf hin, dass Opfer von Frauenhandel oft nicht bereit sind, gegenüber der Polizei ihre Situation darzulegen bzw. aus Angst vor Repressalien keine Anzeige erstatten. (BS, LU, SZ, ZH)*
- *Bisher nur wenige Kantone (FR, SZ, ZH) ziehen zwecks Identifikation der Opfer frühzeitig Fachinstitutionen oder Beratungsstellen in die Ermittlungen mit ein. Systematisch tut dies der Kanton Fribourg, der gemäss einem klar definierten Mechanismus Sexarbeiterinnen, die im Rahmen einer Razzia kontrolliert wurden, zuerst an eine spezialisierte Beratungsstelle weiterweist, der die Identifikation überlassen wird. Einen speziellen Mechanismus hat auch St. Gallen eingeführt. Die Stadtpolizei Zürich bezeichnet die Zusammenarbeit mit der Fachstelle FIZ als zentral für die Identifikation der Opfer.*
- *In bestimmten Kantonen werden Mitarbeitende der Polizei speziell zum Thema Menschenhandel geschult, oder es gibt eine Fachgruppe (LU, SG, SO, VD). Wieder andere haben verfeinerte Mechanismen wie z.B. Gesprächstechniken, mit denen sie bei aufenthaltsrechtlichen Kontrollen Fälle von Menschenhandel besser erkennen können (BS, ZH).*
- *Der Kanton Schaffhausen gibt an, dass vor allem das Arbeitsamt bei der Kontrolle von Arbeitsbedingungen von Personen aus Drittstaaten wie auch der EU die Arbeits- und Lohnbedingungen prüft.*

Kommentar:

Die Identifikation von Opfern des Frauenhandels verlangt Fachwissen und ist grundsätzlich eine schwierige Aufgabe: Sie «setzt umfangreiche, komplexe und zum Teil langjährige Ermittlungen voraus, die materiell und personell sehr aufwändig sind»¹ Der personelle und finanzielle Aufwand dürfte mit ein Grund sein, warum viele Kantone der Identifikation von Opfern bei der Bekämpfung von Menschenhandel wenig Priorität geben.

Fragwürdig ist, dass sich die Polizei oft darauf beschränkt, Opfer von Frauenhandel im Rahmen aufenthaltsrechtlicher Kontrollen aufzudecken. Zwar gelangen damit eventuell illegal anwesende Migrantinnen, die Opfer von Frauenhandel sind, in den Blick. Opfer von Menschenhandel, die über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen – und davon gibt es mit der Erweiterung des freien Personenverkehrs in der Europäischen Union immer mehr –, können mittels solcher Kontrollen kaum identifiziert werden. Der Kanton Zürich etwa weist in seiner Antwort zu Recht darauf hin, dass Opfer aus dem EU-Raum kaum mehr identifizierbar sind, da «als Folge ihres legalen Aufenthalts die strafprozessualen Möglichkeiten zur Befragung ihrer Opfersituation entfallen»². Polizeiliche Kontrollen sind aus diesen und weiteren Gründen nicht die ideale Methode, um Opfer zu erkennen. Dem könnte mit anderen Methoden, zum Beispiel vorgängigen Ermittlungen und dem frühzeitigen Einbezug von Fachstellen, entgegengewirkt werden.

¹ SZ – RR, 2008.

² ZH – RR, 2008.

3. Wie handhaben die Kantone die Erteilung von Bedenkfristen und Aufenthaltsbewilligungen?

Besteht ein Verdacht auf Menschenhandel, so erhält eine illegal anwesende Person heute gemäss der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE §35) eine Bedenkfrist von mindestens 30 Tagen, um sich zu entscheiden, ob sie mit den Behörden zusammenarbeiten will.³ Ist sie dazu bereit, sollte die kantonale Ausländerbehörde für die voraussichtliche Dauer der Ermittlungen eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilen. Ist die betroffene Person in ihrem Heimatland stark gefährdet oder bestehen gesundheitliche Gründe, so kann – auf Gesuch hin – eine vorläufige Aufnahme oder eine Härtefallbewilligung erteilt werden. Ob die Voraussetzungen dazu gegeben sind, liegt im Ermessen der Kantone.

Wie gehen die Kantone heute mit diesem Ermessensspielraum um?

- *Gemäss den uns vorliegenden Angaben haben in den letzten drei Jahren 11 Kantone Bedenkfristen an Opfer von Frauenhandel erteilt. (AG, BE, BS, GE, SO, SH, SZ, TI, VD, ZH)*
- *Lediglich 5 Kantone haben jedoch auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, über die Bedenkfrist hinausgehende Aufenthaltsbewilligungen – vorläufige Aufnahmen, Kurzaufenthalts- bzw. Härtefallbewilligungen – zu erteilen. (AG, BE, GE, SO, ZH)*
- *Dass kaum je Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden, begründen mehrere Kantone damit, dass die betroffenen Frauen schnell in ihr Herkunftsland zurück wollten, oder aber dass die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsbewilligung bzw. Härtefallbewilligung nicht erfüllt waren. (BS, SG, SH, SZ, VD, ZH)*

Tabelle 2

An Opfer von Frauenhandel erteilte Bedenkfristen und Aufenthaltsbewilligungen

Bern	Von 23 Opfern, die 2005 bis 2006 eine Bedenkfrist erhalten haben, konnten 9 Personen dauerhaft da bleiben (Härtefallbewilligungen). ¹
Basel	Verdachtsfälle, Beratungsfälle und Erteilungen von Bedenkfristen stimmen hier überein, d.h. es wird systematisch eine Bedenkfrist erteilt, wenn jemand mutmasslich Opfer wurde und beraten wird. ² Jedoch: Eine Härtefallbewilligung wurde in keinem einzigen Fall erteilt, begründet wird dies vom Regierungsrat damit, dass die Opfer allesamt die Schweiz schnell verlassen und nicht mit den Behörden kooperieren wollten. ³
Genf	In Genf wird gemäss Regierungsrat im Falle von Verdacht auf Menschenhandel systematisch eine Bedenkfrist erteilt. ⁴ Genaue Zahlen hat der Kanton aber nicht zur Verfügung. Gemäss KSMM wurden im Jahr 2005 10 Kurzaufenthalts- und 2 Härtefallbewilligungen erteilt. ⁵
Glarus	Da dem Kanton keine Opfer bekannt sind, wurden auch keine Aufenthaltsbewilligungen erteilt. ⁶
Luzern	Der Kanton Luzern hatte 2005 bis 2007 in 5 Fällen einen «Anfangsverdacht» und erteilte einem Opfer von Menschenhandel eine Bedenkfrist. ⁷ Dass keine Aufenthaltsbewilligungen erteilt worden sind, begründet der Kanton damit, dass in den wenigsten Fällen Anzeige erstattet worden sei und kein Strafverfahren eröffnet wurde bzw. dieses mangels Beweisen eingestellt werden musste. ⁸
St. Gallen	Trotz 5-10 Beratungen von Opfern bzw. Verdachtsfällen wurde keine Aufenthaltsbewilligung erteilt, weil gemäss Regierungsrat diese Personen «keinen Opferstatus annehmen wollten», sondern lieber unverzüglich wieder heimreisten. ⁹
Solothurn	In den Jahren 2005 bis 2006 wurden gemäss KSMM in 11 Fällen Bedenkfristen erteilt, jedoch gab es in keinem Fall eine Kurzaufenthaltsbewilligung oder Härtefallbewilligung. ¹⁰ Gemäss dem Amt für soziale Sicherheit wurden im Jahr 2007 6 Bedenkfristen und 3 Kurzaufenthaltsbewilligungen ausgestellt. ¹¹
Schwyz	Es wurden 5 Bedenkfristen erteilt, jedoch in keinem Fall eine Aufenthaltsbewilligung. ¹²
Tessin	Der Kanton erteilte 2005 bis 2006 in 5 Fällen eine Bedenkfrist, aber in keinem Fall eine Aufenthaltsbewilligung. ¹³
Waadt	Punkto Aufenthaltsbewilligung wissen wir lediglich, dass zurzeit «8 Fälle geprüft werden» und dass in einem Fall eine Bedenkfrist erteilt wurde, ansonsten macht die Regierung keine Angaben zu Aufenthaltsbewilligungen. ¹⁴
Zürich	Gemäss Regierungsrat wurden in den Jahren 2005 bis 2007 rund 27 Bedenkfristen, aber nur eine einzige vorläufige Aufnahme, keine Kurzaufenthalts- und keine B-Bewilligungen erteilt. ¹⁵

¹ KSMM, 2007. ² BS – RR, 2008. ³ BS – RR, 2008. ⁴ GE – SR, 2008. ⁵ KSMM, 2007. ⁶ GL – DVI, 2008. ⁷ LU – RR, 2008. ⁸ LU – RR, 2008. ⁹ SG – RG, 2008. ¹⁰ KSMM, 2007. ¹¹ SO – ASS, 2008. ¹² SZ – RR, 2008. ¹³ KSMM, 2007. ¹⁴ VD – SR, 2008. ¹⁵ ZH – RR, 2008.

³ Die VZAE, gestützt auf das Ausländergesetz (AuG), ist seit 2008 in Kraft, zuvor bestand seit 2004 ein ähnlich lautendes Rundschreiben des Bundesamts für Migration (damals IMES).

Kommentar:

Dass viele Migrantinnen, die von Frauenhandel betroffen sind, möglichst rasch in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten, ist eine Realität. Oft stehen sie unter Schock, wollen die Gewalt und Ausbeutung vergessen, nicht mit der Polizei zu tun haben und nicht nochmals mit den TäterInnen konfrontiert werden. Jedoch stellt sich die Frage, ob diese Frauen umfassend über ihre Möglichkeiten und Rechte informiert wurden, und ob die Gefährdungslage im Falle einer Rückkehr ausreichend geprüft worden ist. Diese Frage drängt sich umso mehr auf, als mehrere Kantone angeben, dass viele Frauen aus Angst vor Repressalien der TäterInnen nicht zu einer Aussage bereit sind. Zudem besteht die Gefahr eines Re-Traffickings (erneut gehandelt zu werden), gerade wenn betroffene Frauen in eine Situation zurückkehren, in der sie nicht mehr Perspektiven haben als zuvor und in der sie von den TäterInnen leicht aufgespürt werden können.

Die Möglichkeit, Opfern von Menschenhandel eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, ist im neuen Ausländergesetz geschaffen worden, um letztere vor Racheakten, Reviktimisierung und Re-Trafficking zu schützen, und sollte deshalb auch proaktiv gehandhabt werden. Sie sollte auch als Opferschutzmassnahme verstanden und interpretiert werden, und nicht nur als Mittel zum Zweck, Zeuginnen zur Verfügung zu haben.

4. Werden Schulung und Fachwissen bei den involvierten Behörden sichergestellt?**Wenn ja, wie?**

Erst seit kurzem wächst auch in der Schweiz das Bewusstsein, dass es bei den involvierten Behörden (Polizei, Migrationsbehörden und Justiz) spezifisches Fachwissen braucht, um Opfer von Menschenhandel zu erkennen, adäquat mit ihnen umzugehen und Menschenhandel nachhaltig zu bekämpfen.⁴ Seit 2007 bietet das Schweizerische Polizei-Institut in Neuenburg ein spezifisches Schulungsangebot für Angehörige der Polizei an,⁵ bei dem unter anderem das FIZ mitwirkt. Ebenso bietet das Bundesamt für Migration Weiterbildungen für MitarbeiterInnen der Migrationsbehörden an.⁶ Wie machen die Kantone von diesen Angeboten Gebrauch, oder wie sonst schulen sie ihre Behördenmitglieder?

Aus den Antworten der Kantone auf die parlamentarischen Anfragen ergibt sich ein sehr heterogenes Bild:

- *Mehrheitlich sehen die Kantone davon ab, die Mitarbeitenden der involvierten Behörden zusätzlich zu den ordentlichen Aus- und Weiterbildungen – in denen Menschenhandel bisher kaum oder nur am Rand ein Thema ist – zu schulen. (GE, SH, SZ, VS)*
- *In einigen Kantonen werden immerhin die Angehörigen der Polizei spezifisch für Milieukontrollen ausgebildet. (GL, VD)*
- *Im Kanton St. Gallen werden neben den Beamten der Polizei auch die der Migrationsbehörden zur Thematik des Menschenhandels geschult.*
- *Nur ganz wenige Kantone bilden sowohl bei der Polizei, bei den Migrationsbehörden als auch bei der Justiz die Mitarbeitenden spezifisch für den Umgang mit der Problematik des Menschen- bzw. Frauenhandels aus und weiter. (BS, LU, ZH)*
- *In den Kantonen BS, LU und ZH werden in den entsprechenden Ämtern Fachleute designiert, denen Fälle von Menschenhandel zugewiesen werden.*

⁴ Die «zuständigen Behörden mit Fachpersonen auszustatten, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung der Opfer und deren Unterstützung geschult und qualifiziert sind», ist Teil der Massnahmen, welche die Europäische Konvention gegen Menschenhandel von ihren Vertragsstaaten verlangt (Art. 10).

⁵ Lehrgang «Bekämpfung von Menschenhandel» am Schweiz. Polizei-Institut SPI.

⁶ LU – RR, 2008.

Tabelle 3
Schulung, Aus- und Weiterbildung zu Menschenhandel
 (Quelle: Auskünfte der Kantonsregierungen)

Basel	Mitarbeitende des <i>Sicherheitsdepartements (Kantonspolizei und Migrationsamt)</i> haben spezifische Schulungen erhalten. Bei der <i>Staatsanwaltschaft</i> werden hierfür geschulte Mitarbeitende für Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels eingesetzt. Weitere Weiterbildungen für die involvierten Behörden sind geplant.
Genf	Keine Angaben betreffend zusätzlicher Schulung und Weiterbildung.
Glarus	Bei der <i>Kantonspolizei</i> gibt es 1 bis 2 Mitarbeitende, die für Milieukontrollen ausgebildet sind. Auf Menschenhandel spezialisierte Fachleute gibt es nicht, da bisher kein Bedürfnis besteht.
Luzern	Die Fachgruppe Sexualdelikte bei der <i>Polizei</i> (auch zuständig für Prostitution und Frauenhandel) wird laufend weitergebildet und ist zudem für die Sensibilisierung von Korpsangehörigen für die Frauenhandelsproblematik zwecks Früherkennung von Opfern zuständig. Bei den <i>Justizbehörden</i> bestehen keine spezielle Aus- und Weiterbildung und auch keine für dieses Delikt spezialisierten UntersuchungsrichterInnen bzw. AmtstatthalterInnen. Mitarbeitende der Strafuntersuchungsbehörden bilden sich durch interne und externe Angebote weiter. Die Mitarbeitenden der <i>Migrationsbehörden</i> nehmen an Weiterbildungen teil, welche das Bundesamt für Migration zu dieser Thematik anbietet. Kenntnisse und Informationen werden zudem intern via den Runden Tisch weitergegeben.
St. Gallen	Die im Milieu kontrollierenden <i>Polizeibeamten</i> sind speziell geschult (Teilnahme am Kurs des Schweizerischen Polizei-Instituts). Die Mitarbeitenden des <i>Ausländeramtes</i> , welche für die Umsetzung des Leitfadens zuständig sind, wurden intern geschult, da bisher keine externen Schulungsangebote existieren. Die VertreterInnen der involvierten Behörden geben die gewonnenen Kenntnisse und Informationen intern weiter.
Schaffhausen	Angehörige der <i>Kripo</i> nehmen an den Kursen des Schweizerischen Polizei-Instituts teil. Für die übrigen Angehörigen der <i>Polizei- und Ausländeramtsstellen</i> besteht kein spezifischer Weiterbildungsbedarf (kleine Anzahl von Fällen, bereits vorhandenes Know-how).
Schwyz	Keine Angaben betreffend spezifischer Schulung und Weiterbildung.
Waadt	Bei <i>Kantonspolizei</i> und <i>Städt. Kriminalpolizei (Police judiciaire municipale)</i> gibt es je eine Spezialeinheit, bestehend aus zwei Fachpersonen, die sich im Bereich Prostitution besonders gut auskennen. Angehörige der Polizei werden zusätzlich am Schweizerischen Polizei-Institut geschult.
Wallis	Keine Angaben betreffend spezifischer Schulung und Weiterbildung.
Zürich	<i>Kantonspolizei</i> und <i>Stadtpolizei</i> haben auf Frauenhandel spezialisierte Stellen. Bei den <i>Justizbehörden</i> gibt es auf Frauenhandel spezialisierte Staatsanwältin und -anwälte.

Kommentar:

Während die Aus- und Weiterbildung von PolizeibeamtInnen zum Thema Menschenhandel allmählich Fuss fasst, scheinen spezifische Schulungsmassnahmen bei den Migrationsbehörden und erst recht bei der Justiz noch weit weniger verbreitet. Auch in diesen Bereichen ist jedoch eine Sensibilisierung auf die Problematik von Bedeutung. Davon hängt beispielsweise ab, ob die Migrationsbehörden eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, die nicht nur dem Strafverfahren, sondern auch dem Opferschutz dient. Bei der Justiz ist es notwendig, dass die zuständigen StaatsanwältInnen und RichterInnen mit den Widersprüchen und Ungereimtheiten umzugehen vermögen, die in den Aussagen der oft schwer traumatisierten Opfer auftreten können.

Die Tatsache, dass einzelne BeamtInnen spezifische Schulungen durchlaufen haben, bedeutet leider nicht immer, dass Fälle bzw. Opfer von Menschenhandel dann auch diesen Fachleuten zur Bearbeitung bzw. Betreuung zugewiesen werden. Fachwissen und Zuständigkeit sind oft zweierlei. Für eine effiziente Bekämpfung des Menschenhandels wie auch für einen wirksamen Opferschutz ist jedoch von zentraler Bedeutung, dass Spezialistinnen und Spezialisten explizit für die Bearbeitung dieser Fälle eingesetzt werden.

5. Gibt es ein Kooperationsgremium zwischen den betroffenen behördlichen und privaten Stellen? Wenn ja, was hat es bewirkt ?

Die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden mit nichtstaatlichen Fachstellen und Hilfsorganisationen ist ein zentrales Element eines wirkungsvollen Opferschutzes, da nur so ein Zusammenfliessen der notwendigen Informationen gewährleistet werden kann. Auch diese Zusammenarbeit wird von der Konvention des Europarats gegen Menschenhandel gefordert (Art. 10).
 Wie steht es damit gegenwärtig in der Schweiz?

- *In 9 Kantonen gibt es eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Migrationsämtern und Beratungsstellen (im Folgenden allgemein als Kooperationsmechanismus bezeichnet, wobei je nach Kanton Bezeichnungen wie «Runder Tisch», «Arbeitsgruppe», «Mechanismus» etc. verwendet werden). (BE, BL, BS, FR, LU, SG, SO, TI, ZH)*
- *Betreffend des Nutzens solcher Kooperationsmechanismen stellen die Kantone in ihren Antworten auf parlamentarische Anfragen übereinstimmend fest, dass die Kooperationsmechanismen*
 - *die Vernetzung, den Informationsfluss und dadurch die Zusammenarbeit verbessern;*
 - *das Vertrauen zwischen Behörden und nichtstaatlichen Fachstellen fördern;*
 - *zu mehr Transparenz und gegenseitigem Verständnis bezüglich der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder, Aufgaben und Rollen der betreffenden Behörden und Beratungsstellen führen;*
 - *die Klärung der Zuständigkeiten der verschiedenen Ansprechpersonen erleichtern;*
 - *eine bessere Sensibilisierung aller Beteiligten bezüglich der besonderen Situation und der besonderen Bedürfnisse von Opfern bewirken;*
 - *grundsätzlich die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Frauenhandels, der Identifikation der Opfer sowie bei deren Schutz erleichtern und fördern.*
- *Weiter wirkt sich die Vernetzung auch positiv auf den Wissensstand der involvierten Behörden und Fachstellen zu Menschen- bzw. Frauenhandel aus. Die gewonnenen Informationen und Erkenntnisse fliessen über die jeweiligen VertreterInnen in die Behörden und Fachstellen zurück.*
- *In einigen Kantonen mündete der gewinnbringende Austausch in Kooperationsvereinbarungen, welche die Zuständigkeiten, Abläufe und Aufgaben der beteiligten Stellen definieren. (BE, BS, FR, LU, SG, SO, ZH)*

Tabelle 4:
Kooperationsmechanismen
 (Quelle: Auskünfte der Kantonsregierungen und des FIZ)

Aargau	Initiative der ref. Landeskirche zugunsten eines Runden Tisches wurde vorderhand abgelehnt. Statt dessen wurde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt.
Bern	«Arbeitsgruppe Menschenhandel» seit 2005, 2007 durch Kooperationsgremium ersetzt. Mitglieder: Kantonspolizei, Untersuchungsrichteramt, Staatsanwaltschaft, Migrationsdienst des Kantons Bern, Fremdenpolizei der Städte Bern, Biel und Thun, Opferhilfeberatungsstellen, FIZ, Xenia, Regierungsstatthalteramt, Berner Wirtschaft, KSMM. Eine Kooperationsvereinbarung ist in Erarbeitung.
Basel-Land	Arbeitsgruppe seit 2007.
Basel-Stadt	Arbeitsgruppe Menschenhandel seit 2004. Kooperationsvereinbarung seit 2007. Einbezogen sind: Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Bevölkerungsdienste und Migration, FIZ, Opferhilfe beider Basel und VertreterInnen der AG Menschenhandel. Ihre Umsetzung wird von der AG begleitet.
Fribourg	Arbeitsgruppe seit 2007. Kooperationsmechanismus seit 2007. Beteiligt: Kantonspolizei, Amt für Bevölkerung und Migration, kantonales Sozialamt, Untersuchungsrichteramt und die Opferhilfe-Beratungsstellen (inkl. FIZ).
Luzern	Runder Tisch seit 2003. Mitglieder: Kantonspolizei, Amtstatthalteramt, Staatsanwaltschaft, Amt für Migration, FIZ, Opferberatungsstellen, Aids-Hilfe Luzern APIS, FABIA Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländern und Ausländerinnen, Caritas Luzern Sozialdienst für Asylsuchende, Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Leistungsvertrag zwischen der Justiz- und Sozialdirektion und dem FIZ seit 2005. Kooperationsvereinbarung zwischen den beteiligten Stellen seit 2006.

Schwyz	Kein institutionalisierter Kooperationsmechanismus, jedoch <i>ist eine interdisziplinäre und allenfalls interkantonale Arbeitsgemeinschaft</i> derzeit in Prüfung.
Solothurn	<i>Runder Tisch</i> seit 2005. Mitglieder: Kantonspolizei, Amt für soziale Sicherheit (Soziale Dienste/ Opferhilfe, Sozialhilfe und Asyl), Amt für öffentliche Sicherheit (Ausländerfragen und Rückkehrberatung), FIZ, Staatsanwaltschaft, Wohnheim Schmelzi, Sozialamt Grenchen. 2005 wurde ein Regierungsratsbeschluss über die Koordination der Vorgehensweise innerhalb des Departements des Innern bei der Hilfe an Opfer des Frauenhandels und eine Leistungsvereinbarung mit dem FIZ verabschiedet.
St. Gallen	<i>Runder Tisch</i> seit 2005. Mitglieder: Kantonspolizei, Ausländeramt, Staatsanwaltschaft, Beratungsstelle gewaltbetroffene Frauen, Stiftung Frauenhaus St. Gallen, Vereinigung St. Galler GemeindepräsidentInnen, Geschädigtenvertreterin, KSMM, Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen, FIZ, Gesundheitsdepartement, Internationale Organisation für Migration, ev.-ref. Kirche des Kantons St. Gallen. Gemeinsame <i>«Absichtserklärung»</i> der beteiligten Stellen betreffend Bekämpfung von Menschenhandel und <i>Leitfaden für die Bekämpfung von Menschenhandel</i> seit 2006.
Tessin	<i>Institutionalisiertes Netzwerk</i> für die soziale Unterstützung der Opfer von Missbräuchen im Rotlicht-Milieu seit 2002. <i>Regelmässiger Austausch</i> mit den Strafverfolgungsbehörden.
Zürich	<i>Runder Tisch gegen Menschenhandel</i> seit 2001. Mitglieder: Kantons- und Stadtpolizei, Oberstaatsanwaltschaft, Staatsanwaltschaft II, Migrationsamt, KSMM; Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich, Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, Geschädigtenvertreterin, FIZ. <i>Verlautbarung der Behörden über die Zusammenarbeit mit dem FIZ</i> seit Dez. 2004.
AR, GE, GL, SH, VD, VS	Bisher kein Kooperationsmechanismus, bzw. in den Antworten nicht erwähnt.

Kommentar:

Das Bewusstsein, dass die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen für die Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz der Opfer notwendig ist, scheint in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Die Zusammenarbeit ist eine zentrale Voraussetzung, um die verschiedenen notwendigen Verbesserungen (Opferidentifizierung, Opferschutz, Strafverfolgung der TäterInnen etc.) voranzubringen, aber noch keine Garantie. Es lässt sich feststellen, dass in den Kantonen, in denen ein Kooperationsmechanismus besteht, eine grössere Sensibilisierung der Behörden in Bezug auf Frauenhandel besteht. Im Vergleich zu Punkt 4 wird deutlich, dass dies in einigen Kantonen zu einer Weiterbildung von PolizistInnen zu Menschenhandel bzw. zur Bildung von Fachgruppen geführt hat oder zum frühzeitigen Einbezug der spezialisierten Beratungsstelle FIZ für die Identifizierung von Opfern. In diesen Kantonen konnten, wie bereits oben gezeigt wurde (Frage 1), vermehrt Opfer von Frauenhandel identifiziert werden.

6. Wird eine spezialisierte Beratung und Betreuung der Opfer von Frauenhandel gewährleistet? Wenn ja, wie?

Gegenwärtig ist die Fachstelle FIZ mit Geschäftssitz in Zürich die einzige spezialisierte Beratungsstelle in der Schweiz, die das Fachwissen für eine professionelle Intervention für Opfer von Frauenhandel in einer Hand vereint. Das FIZ bietet Unterstützung derzeit im gesamten deutschschweizerischen Raum.

Was tun die Kantone bisher, um eine spezialisierte Beratung und Begleitung der Opfer zu gewährleisten?

Mehrere Kantone stehen mit dem FIZ in Kontakt (AG, BE, BS, FR, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, VD, ZH), doch ist die Art der Zusammenarbeit sehr unterschiedlich:

- Einzelne Kantone haben im Rahmen ihrer Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel Vereinbarungen mit dem FIZ zur Abgeltung spezialisierter Beratungsleistungen abgeschlossen. (BS, BE, LU, SG, SO, ZH)
- Andere Kantone arbeiten punktuell mit dem FIZ zusammen. (AG, BL, FR, SH, SZ)
- Die Kantone Neuenburg und Waadt hatten bisher in je einem Fall eine Zusammenarbeit mit dem FIZ.
- Die übrigen Kantone (VD, GE) arbeiten mit nicht auf Frauenhandel spezialisierten Fachstellen zusammen, namentlich mit Beratungsstellen für Prostituierte und mit Opferhilfestellen.

Kommentar:

Opfer von Frauenhandel sind in einer spezifischen Situation. Sie professionell zu beraten, erfordert Fachkenntnisse in vielen Bereichen: Wissen und Erfahrung über die sozialen, ökonomischen und kulturellen Gegebenheiten in den Herkunftsländern, fundierte Kenntnisse über die Anwerbungs- und Ausbeutungsmechanismen, Sprachkenntnisse, profundes Wissen über die straf-, ausländer-, und opferhilferechtlichen Regelungen, Kenntnisse und Erfahrungen mit den physischen, psychischen und sozialen Auswirkungen der Traumatisierung, Kenntnisse über Ermittlungs- und Gerichtsverfahrensabläufe sowie eine realistische Einschätzung der Gefährdung der Betroffenen. Auch die Vernetzung mit den involvierten Stellen im In- und Ausland ist zentral.

Menschenhandel ernst zu nehmen, heisst nicht nur die Täter zur Verantwortung zu ziehen, sondern auch die spezifische Situation der Opfer umfassend zur berücksichtigen. Dazu müssen den Opfern professionelle Beratung, Begleitung und Intervention zur Verfügung stehen, die ihren Bedürfnissen gerecht werden. Die Finanzierung dieser spezialisierten Beratung sollte vom Bund und den Kantonen gewährleistet werden.

Bisher besteht ein spezialisiertes Beratungsangebot mit dem FIZ vorwiegend für die Deutschschweiz. Um betroffenen Frauen in der französischen und italienischen Schweiz den Zugang zu spezialisierter Unterstützung zu ermöglichen, sollte in diesen Regionen ebenfalls der Aufbau von fachlich ausgerichteten Beratungsstellen in Angriff genommen werden.

ANHANG

Quellen

a) Kantonale Quellen

Wo nicht anders vermerkt, sind die Zahlen zu den Kantonen den Antworten auf parlamentarische Anfragen entnommen, die im Rahmen der Kampagne «Euro 08 gegen Frauenhandel» eingereicht wurden:

Aargau:

- Antwort des Regierungsrates des Kantons Aargau auf die Interpellation von Yvonne Feri betreffend «Frauenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsheirat» vom 20. März 2007, Nr. 07.07, 20. Juni 2007. (AG – RR, 2007)

Appenzell Ausserrhoden:

- Mündliche Antwort aus dem Departement Sicherheit und Justiz des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf eine interne Anfrage von der Fachstelle für Familien und Gleichstellung, 18. März 2008. (AR – DSJ, 2008)

Basel-Stadt:

- Antwort des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt auf die schriftliche Anfrage von Brigitte Hollinger betreffend «Menschenhandel» vom 20. Februar 2008, Nr. 08.5039.02, 06. Mai 2008. (BS – RR, 2008)

Genf:

- Antwort des Staatsrats des Kantons Genf auf die Interpellation von Elisabeth Chatelain betreffend «Traite des êtres humains : a-t-on des chiffres pour Genève ?» vom 20. Februar 2008, Nr. IUE 535-A. (GE – SR, 2008)

Glarus:

- Briefliche Antwort aus dem Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Glarus auf eine Anfrage der Kampagne «Euro 08 gegen Frauenhandel» vom 05. Juni 2008, 08. August 2008. (GL – DVI, 2008)

Luzern:

- Antwort des Regierungsrates des Kantons Luzern auf die Anfrage von Heidi Rebsamen und Mitunterzeichnenden betreffend «Frauenhandel im Kanton Luzern» vom 04. März 2008, Nr. A 161, 27. Mai 2008. (LU – RR, 2008)

Schaffhausen:

- Antwort des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen auf die Kleine Anfrage von Susanne Debrunner betreffend «Opfer von Frauenhandel» vom 02. März 2008, Nr. 9/2008, 27. Mai 2008. (SH – RR, 2008)

Schwyz:

- Antwort des Regierungsrates des Kantons Schwyz auf die Interpellation von Karin Schwiter, Sibylle Dahinden und Bruno Germann betreffend «Frauenhandel – was geschieht mit den Opfern?» vom 08. März 2008, Nr. 849/2008, 05. August 2008. (SZ – RR, 2008)

Solothurn:

- Mündliche Antwort aus dem Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn auf eine Anfrage der Kampagne «Euro 08 gegen Frauenhandel», 26. August 2008. (SO – ASS, 2008)

St. Gallen:

- Antwort der Regierung des Kantons St. Gallen auf die Interpellation von Bernadette Bachmann betreffend «Frauenhandel, was unternimmt der Kanton dagegen?» vom 26. November 2007, Nr. 51.07.89, 29. Januar 2008. (SG – RG, 2008)

Waadt:

- Antwort des Staatsrates des Kantons Waadt auf die Interpellation von Stéphane Montangero betreffend «Vaud, champion d'Europe de la traite d'êtres humains ?» vom 08. Januar 2008, Nr. 08_INT_040, 14. Mai 2008. (VD – SR, 2008)

Wallis:

- Antwort des Staatsrates des Kantons Wallis auf die Interpellationen von Graziella Walker Salzmann (CSPO) und Mitunterzeichnenden betreffend «Kampagne EURO 08 gegen Frauenhandel» vom 10. Dezember 2007; von Susanne Hugo-Lötscher, Doris Schmidhalter-Näfen und Laura Kronig (Suppl.) betreffend «Kampagne EURO 08 gegen Frauenhandel: Umgang mit den Opfern» vom 12. Februar 2008; von Laura König (Suppl.), Doris Schmidhalter-Näfen und Susanne Hugo-Lötscher betreffend «Kampagne EURO 08 gegen Frauenhandel: Strafverfolgung, Aus- und Weiterbildung von Polizei, Justiz und Migrationsbehörden» vom 12. Februar 2008; von Doris Schmidhalter-Näfen, Susanne Hugo-Lötscher und Laura Kronig (Suppl.) betreffend «Kampagne EURO 08 gegen Frauenhandel: Wie sieht es im Wallis aus?» vom 12. Februar 2008, 08. April 2008. (VS – SR, 2008)

Zürich:

- Antwort des Regierungsrates des Kantons Zürich auf die Interpellation von Julia Gerber Rüegg, Katharina Prelicz-Huber und Johannes Zollinger betreffend «Menschenhandel und Zwangsprostitution vom 19. Juni 2006, Nr. 176/2006, 16. August 2006. (ZH – RR, 2006)
- Antwort des Regierungsrates des Kantons Zürich auf die Anfrage von Julia Gerber Rüegg und Katharina Prelicz-Huber betreffend »Bekämpfung des Frauenhandels im Kanton Zürich« vom 03. März 2008, Nr. 94/2008, 21. Mai 2008. (ZH – RR, 2008)

Stadt Zürich:

- Antwort des Stadtrates von Zürich auf die Anfrage von Karin Rykart Sutter und 35 Mitunterzeichnenden betreffend «Opfer von Frauenhandel, Angaben über Massnahmen vom 27. Februar 2008, Nr. 348, 02. April 2008. (ZH – SR, 2008)

Aus allen anderen Kantonen – Appenzell Innerrhoden, Bern, Basel-Land, Fribourg, Graubünden, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Solothurn, Thurgau, Tessin, Uri und Zug – haben wir keine direkten Informationen, sei es, dass keine parlamentarische Anfrage eingereicht wurde, oder dass die Antwort Ende August 2008 noch ausstand.

b) Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) des Bundesamtes für Polizei

Die Geschäftsstelle der KSMM hat im November 2007 einen Bericht betreffend «Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz: Fortschritt, Situation, zukünftige Prioritäten» veröffentlicht, in dem als Quellen die Strafurteilsstatistik, die Opferhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik sowie Zahlen des Bundesamtes für Statistik und aus kantonalen Umfragen verwendet wurden. (KSMM, 2007)

c) FIZ – Fachstelle zu Frauenhandel und Frauenmigration

Die Zahlen des FIZ stammen aus der Opferberatungsstatistik der Fachstelle (veröffentlicht in den Jahresberichten 2005–2007). Wo die Zahlen mehrerer Jahre zusammengezählt wurden, sind Doppelnennungen möglich.