

Beschluss Nr. 849/2008

Schwyz, 5. August 2008 / ju

Frauenhandel - was geschieht mit den Opfern?

Beantwortung der Interpellation I 6/08

1. Wortlaut der Interpellation

Am 8. März 2008 haben die Kantonsratsmitglieder Karin Schwiter, Sibylle Dahinden und Dr. Bruno Germann folgende Interpellation eingereicht:

"Vor ziemlich genau einem Jahr machte im Kanton Schwyz ein Fall von Frauenhandel Schlagzeilen. Am 27. Februar 2007 nahm die Polizei nach einer gross angelegten Razzia in der Kontaktbar Bolenberg in Tuggen acht Personen mit Verdacht auf Menschenhandel fest. Zum selben Zeitpunkt wurden auch sieben Prostituierte, mutmassliche Opfer des Frauenhandels, in Polizeigewahrsam genommen. Leider ist davon auszugehen, dass mit diesem gelungenen Schlag gegen den organisierten Menschenhandel nur die Spitze des Eisbergs an die Oberfläche gelangte. Die meisten Opfer bleiben unentdeckt.

Im Jahr 2006 unterstützte die auf Frauenhandel spezialisierte Beratungsstelle FIZ Makasi 133 betroffene Frauen. Wie viele es bei den Opferhilfe- und anderen Beratungsstellen waren, ist nicht bekannt. Der Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 2001 schätzt, dass jährlich rund 3 000 Opfer von Menschenhandel allein aus Mittel- und Osteuropa in die Schweiz geschleust werden. Während spektakuläre Verhaftungen mutmasslicher Täter und Täterinnen in den Medien jeweils hohe Wellen schlagen, bleibt das weitere Schicksal der entdeckten Opfer meist im Dunkeln. Aus diesem Grund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Wie viele Opfer von Frauenhandel sind zwischen 2005 und 2007 im Kanton Schwyz als solche identifiziert worden? Was unternehmen die Strafverfolgungsbehörden, um Opfer von Frauenhandel zu erkennen? Wie wird gewährleistet, dass die betroffenen Frauen vor den Tätern und Täterinnen geschützt werden?*
- 2. Wie viele Opfer von Frauenhandel sind nach erfolgten Razzien sofort in Ausschaffungshaft gesetzt worden? Wie stellt der Kanton Schwyz sicher, dass die betroffenen Frauen nicht wegen illegalen Aufenthalts oder unbewilligter Erwerbsarbeit bestraft werden?*
- 3. Wie vielen Opfern von Frauenhandel wurde in den vergangenen drei Jahren eine Aufenthaltsbewilligung erteilt? (Wie oft wurde die mindestens 30-tägige Bedenkzeit zugestanden beziehungsweise von den Opfern genutzt? Wie viele Kurzaufenthaltsbewilligungen wurden erteilt?*

Wie viele vorläufige Aufnahmen? Wie viele B-Bewilligungen für Härtefälle?) Falls Opfern keine Aufenthaltbewilligung erteilt wurde: Warum?

4. *Auf welche Art und Weise arbeiten die Behörden des Kantons Schwyz mit der auf Frauenhandel spezialisierten Fachstelle FIZ Makasi zusammen? Wird die Fachstelle vom Kanton Schwyz als Opferhilfestelle anerkannt? Wie entschädigt der Kanton Schwyz die Fachstelle für ihre Beratungs- und Unterstützungsleistungen für betroffene Frauen finanziell?*
5. *Wie werden Angehörige von Polizei, Justiz und Migrationsbehörden zum Thema Frauenhandel aus- und weitergebildet? Gibt es bei Polizei, Justiz und Migrationsbehörden auf Frauenhandel spezialisierte Fachleute, die die entsprechenden Fälle bearbeiten? Falls nicht, aus welchen Gründen?*
6. *Plant der Kanton Schwyz, die Zusammenarbeit aller am Schutz der Opfer von Frauenhandel beteiligten Fachstellen und Organisationen (Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und Opferberatungsstellen) durch regelmässige Treffen (runder Tisch) zu optimieren? Falls nicht: Warum?*
7. *In welchen Bereichen sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, den Schutz der Opfer von Frauenhandel weiter zu verbessern?*

Für die Beantwortung unserer Fragen bedanken wir uns herzlich."

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Die grosse Herausforderung im Bereich Frauenhandel besteht darin, die Opfer zu erkennen und die Täter zu überführen. Die besonderen Umstände sind derart komplex, dass vielfach eine Überführung der Täterschaft an der schlechten bzw. ungenügenden Beweislage scheitert. Die Aussagen der mutmasslichen Opfer stellen häufig die einzigen Beweismittel im Strafverfahren dar. Da die Opfer auf Grund der offensichtlichen, aber nur durch klare Aussagen beweisbaren, Gefährdungssituation für sich und ihre in der Heimat zurückgebliebenen Angehörigen meistens kein Interesse an einem Strafverfahren haben, verweigern sie die Aussage. Nicht jede Person die in der Prostitution tätig ist, ist aber auch automatisch ein Opfer des Menschenhandels, selbst wenn es sich um Personen ausländischer Staatsangehörigkeit handelt. Die Mehrheit arbeitet freiwillig in der Prostitution und verdient so den Lebensunterhalt für sich und ihre Familie.

2.2 Zu den Fragen

2.2.1 Wie viele Opfer von Frauenhandel sind zwischen 2005 und 2007 im Kanton Schwyz als solche identifiziert worden? Was unternehmen die Strafverfolgungsbehörden, um Opfer von Frauenhandel zu erkennen? Wie wird gewährleistet, dass die betroffenen Frauen vor den Tätern und Täterinnen geschützt werden?

Im Kanton Schwyz konnten im genannten Zeitraum 14 Frauen als Opfer von Menschenhandel identifiziert werden. Ein von der Eidg. Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (Bundesamt für Polizei) erarbeiteter Leitfaden zur Opferidentifikation bietet den Strafverfolgungsbehörden ein Arbeitsinstrument, um Opfer von Menschenhandel zu identifizieren. Eine Opferidentifikation ist letztlich schwierig und setzt umfangreiche, komplexe und zum Teil langjährige Ermittlungen voraus, die materiell und personell sehr aufwändig sind. Die Opferverifikation wird erschwert, weil die Opfer wegen befürchteter Repression oder Gewalt keine Bereitschaft zur Anzeige oder Zeugenaussage an den Tag legen.

Die Betroffenen stehen einerseits unter dem Schutz des Opferhilfegesetzes und andererseits werden fachlich ausgewiesene Institutionen, wie es das FIZ Makasi (Beratung und Begleitung für Opfer von Frauenhandel) ist, frühzeitig in die Ermittlungen einbezogen.

2.2.2 Wie viele Opfer von Frauenhandel sind nach erfolgten Razzien sofort in Ausschaffungshaft gesetzt worden? Wie stellt der Kanton Schwyz sicher, dass die betroffenen Frauen nicht wegen illegalen Aufenthalts oder unbewilligter Erwerbsarbeit bestraft werden?

Nach erfolgten Razzien sind keine Opfer in Ausschaffungshaft gesetzt worden. Die Opfer haben die Möglichkeit, von der Bedenkzeit gemäss Art. 35 Vo. über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Gebrauch zu machen, innert welcher sie entscheiden, ob sie mit den Untersuchungsbehörden zusammenarbeiten wollen oder nicht. Das seit dem 1. Januar 2008 in Kraft stehende Ausländergesetz (AuG) sieht - wie schon das alte Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) - die Möglichkeit vor, von einer Bestrafung abzusehen, wenn die rechtswidrig anwesende Person die Schweiz verlässt (Art. 115 Abs. 4 AuG).

2.2.3 Wie vielen Opfern von Frauenhandel wurde in den vergangenen drei Jahren eine Aufenthaltsbewilligung erteilt? (Wie oft wurde die mindestens 30-tägige Bedenkzeit zugestanden beziehungsweise von den Opfern genutzt? Wie viele Kurzaufenthaltsbewilligungen wurden erteilt? Wie viele vorläufige Aufnahmen? Wie viele B-Bewilligungen für Härtefälle?) Falls Opfern keine Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde: Warum?

In den vergangenen drei Jahren hat kein Opfer eine Aufenthaltsbewilligung, eine Kurzaufenthaltsbewilligung, eine vorläufige Aufnahme oder eine Härtefallbewilligung erhalten, weil die Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Alle Opfer, auch die fünf Opfer, welche Gebrauch von der 30-tägigen Bedenkfrist machten, verliessen die Schweiz selbstständig.

2.2.4 Auf welche Art und Weise arbeiten die Behörden des Kantons Schwyz mit der auf Frauenhandel spezialisierten Fachstelle FIZ Makasi zusammen? Wird die Fachstelle vom Kanton Schwyz als Opferhilfestelle anerkannt? Wie entschädigt der Kanton Schwyz die Fachstelle für ihre Beratungs- und Unterstützungsleistungen für betroffene Frauen finanziell?

Das FIZ Makasi wird regelmässig bei Ermittlungsverfahren im Bereich von Menschenhandel zur Unterstützung zugezogen und die Opferhilfe des Kantons kennt das spezifische Beratungsangebot. Das FIZ Makasi in Zürich wird vom Kanton Zürich nicht als Opferberatungsstelle anerkannt, weshalb auch die Drittkantone mit einer Anerkennung zuwarten. Die Beratungsleistungen werden mit einer Stundenpauschale entschädigt und – nach Vorliegen der verwaltungsinternen Kostengutsprache – werden sämtliche Kosten, die im Zusammenhang mit der Begleitung und Betreuung der Opfer anfallen, über die Opferhilfe abgewickelt.

2.2.5 Wie werden Angehörige von Polizei, Justiz und Migrationsbehörden zum Thema Frauenhandel aus- und weitergebildet? Gibt es bei Polizei, Justiz und Migrationsbehörden auf Frauenhandel spezialisierte Fachleute, die die entsprechenden Fälle bearbeiten? Falls nicht, aus welchen Gründen?

Der Problembereich Frauenhandel beschäftigt verschiedene Mitarbeitende. Mit der Opferidentifikation und Täterermittlung beschäftigen sich speziell die Mitarbeitenden der Kriminalpolizei (Ermittlungsdienst), während die Opferbetreuung von den Fachkräften aus dem Bereich Opferhilfe wahrgenommen wird. Bei Anstellungen wird darauf geachtet, dass auch eine genügende Anzahl weibliche Funktionäre zur Verfügung steht. Das entsprechende Fachwissen wird im Rahmen der ordentlichen Aus- und Weiterbildung in dieser Thematik geschult.

2.2.6 Plant der Kanton, die Zusammenarbeit aller am Schutz der Opfer von Frauenhandel beteiligten Fachstellen und Organisationen (Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und Opferberatungsstellen) durch regelmässige Treffen (runder Tisch) zu optimieren? Falls nicht: Warum?

Unter den Fachinstanzen der Kantonspolizei, der Migrationsbehörde, des Verhöramtes und der Opferhilfe besteht eine funktionierende Zusammenarbeit. Die Einrichtung einer grösseren, interdisziplinären und allenfalls interkantonalen Arbeitsgruppe wird geprüft.

2.2.7 In welchen Bereichen sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, den Schutz der Opfer von Frauenhandel weiter zu verbessern?

Der Kanton Schwyz verfügt im genannten Bereich wegen der laufenden Zusammenarbeit unter den betroffenen Stellen und den punktuell immer wieder vorgenommenen Verbesserungen über einen bereits guten Qualitätsstand. Der Schutz der Opfer und damit auch die Zeugenbereitschaft wird mit der Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen noch verbessert.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Sicherheitsdepartement; Departement des Innern; Volkswirtschaftsdepartement; Staatsanwaltschaft; Verhöramt; Kantonspolizei; Amt für Migration; Amt für Arbeit; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Peter Gander, Staatsschreiber