

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4409

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4409



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Juni 2023

Menschenhandel in der Schweiz: Zahlen, Grundlagen und Herausforderungen

1. Was wissen wir über Menschenhandel in der Schweiz?

Das Bedürfnis, Menschenhandel in Zahlen und dadurch in seinem Ausmass und seinen Charakteristika fassen zu können, ist gross. Gleichzeitig sind repräsentative Zahlen praktisch ein Ding der Unmöglichkeit. Wird der Menschenhandel doch oft nicht erkannt und ist die Dunkelziffer dadurch unmessbar hoch. So gleichen die Zahlen eher einer Mutmassung, höchstens einer Tendenz. Nichtsdestotrotz bieten sie Orientierung und können Trends aufzeigen.

Blicken wir auf die Zahlen der [Schweizer Plattform gegen Menschenhandel](#), wurden von den vier dazugehörigen spezialisierten Opferschutzorganisationen im Jahr 2021 schweizweit 429 Menschen als Opfer von Menschenhandel identifiziert.

Ca. 80 Prozent sind weibliche Opfer, allerdings stieg der Anteil an männlichen Betroffenen in den letzten Jahren an. Jährlich werden vereinzelt auch trans Menschen als Opfer identifiziert. Rund zwei Drittel aller betroffenen Personen wurden in der Prostitution ausgebeutet. Betroffene von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft sowie Menschenhandel zwecks Ausübung krimineller Handlungen stellen das andere Drittel dar. Sie wurden u.a. in Privathaushalten, in der Gastronomie, in Nailstudios, im Baugewerbe, in der Bettelerei ausgebeutet oder gezwungen, illegale Handlungen wie Diebstahl oder Drogentransporte zu begehen.

Insgesamt kamen die Opfer aus 55 verschiedenen Ländern. Die häufigsten Herkunftsländer der neu identifizierten Opfer waren Nigeria, Rumänien, Brasilien und Ungarn. 40% der Opfer sind aus afrikanischen Ländern, 30% aus europäischen, 17% aus asiatischen und 12% lateinamerikanischen Ländern.

Des Weiteren erfasst das Schweizerische Bundesamt für Statistik ebenfalls Daten zur Anzahl Betroffener von Menschenhandel, welche von [den kantonalen Opferhilfestellen](#) erhoben werden. Diese beziehen sich allerdings auf andere Quellen als der auf Menschenhandel spezialisierten Opferhilfestellen der Plattform Traite. Somit gibt es auch innerhalb der Schweiz keine einheitliche Datenerhebung zu Opfern von Menschenhandel.

Siehe auch:

- [Schweizer Opferzahlen der Plattform Traite 2021](#)
- [Schweizer Opferhilfestatistik](#)

Diverse internationale Organisationen und Gremien versuchen regelmässig globale oder regionale Zahlen zu Menschenhandel zu erheben, von welchen folgend eine Auswahl der aktuellsten zu finden sind:

- [UNODC Global Report on Trafficking in Persons](#)
- [ILO/ Walk Free/ IOM: Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage 2021](#)
- [EUROSTAT: Europaweite Statistik zu Menschenhandel 2021](#)

2. Internationale Rechtsgrundlagen, Monitoringprozesse und Rechtsprechung

Menschenhandel ist eine schwere Straftat und Menschenrechtsverletzung. Massnahmen zu seiner Bekämpfung und Bestrafung wurden in diversen internationalen Vereinbarungen festgehalten, welche auch die Schweiz ratifiziert hat. Darin wurde die Straftat definiert, die Rechte von Opfern von Menschenhandel festgeschrieben, sowie die Rechte von besonders vulnerablen Personengruppen, wie Frauen und Kinder, definiert und verankert.

UNO – Palermo-Protokoll

Im sogenannten [Palermo-Protokoll](#) (d.h. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität UNTOC, vom 15. November 2000, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. November 2006) wurde die heute international gültige Definition von Menschenhandel festgelegt (Art. 3 Bs. a). Zudem wurde in diesem internationalen Vertrag erstmals festgehalten, dass Opfer des Menschenhandels unter voller Achtung ihrer Menschenrechte zu schützen sind (Art. 2) und Rechte des Opfers postuliert (Art. 6-8). Erstmals wurde 2020 ein Review Prozess zur Umsetzung des Palermo-Protokolls in der Schweiz durchgeführt. Der entsprechende Bericht wurde bis dato April 2023 noch nicht veröffentlicht, mehr Informationen dazu [hier](#).

Das [Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie vom 25. Mai 2000](#) (in Kraft getreten für die Schweiz am 19. Oktober 2006) wird der Schutz vor dem Handel mit Kindern detailliert geregelt.

Europarat – Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel

Seit dem 1. Februar 2008 ist das [Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels](#) (ÜBM) vom 16. Mai 2005 in Kraft, welches seit dem 1. April 2013 auch für die Schweiz bindend ist. Sein Anwendungsbereich erstreckt sich gemäss Artikel 2 auf alle Formen des Menschenhandels, sei er innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht. Ergänzend zum Palermo-Protokoll – von welchem die Definition des Menschenhandels übernommen wird – stärkt das ÜBM den Fokus auf die Rechte der Opfer (siehe auch den [Erklärenden Bericht zum Übereinkommen](#)), und stellt damit eine wichtige Ergänzung des Palermo-Protokolls dar, dessen Fokus stärker auf der Strafverfolgung liegt.

Kapitel III des Übereinkommens, das dem Schutz und der Förderung der Rechte der Opfer gewidmet ist, enthält einen umfangreichen Katalog von Massnahmen. Angefangen von der Ausstattung der zuständigen Behörden mit geschultem und qualifiziertem Personal (Art. 10) über umfassende Rechte für Unterstützung, Schutz und Beratung der Betroffenen (Art. 12) bis hin zur Gewährleistung einer Entschädigung derselben (Art. 15) werden den Vertragsstaaten umfassende Verpflichtungen auferlegt. Die Formulierungen sind erheblich strenger als die Regelungen des Palermo-Protokolls und lassen den Vertragsparteien dadurch kaum Raum für eigene Beurteilungen. Die Bereitschaft des Opfers, als Zeug*in im Strafprozess aufzutreten, darf dabei nicht zur Voraussetzung für die Gewährung von Unterstützung gemacht werden (Art. 12 Abs. 6).

Die Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel gehört zur wichtigsten Grundlage in der Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz. Alle 4 Jahre wird die Schweiz von einer Expert*innengruppe des Europarats (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA) bezüglich der Umsetzung überprüft und der Handlungsbedarf wird benannt. Zuletzt publizierte GRETA ihre [Empfehlungen und dringenden Handlungsfelder](#) 2019 in der zweiten Evaluationsrunde. Sie forderten die Einführung eines formalisierten Identifizierungsprozesses bei potentiellen Betroffenen von Menschenhandel, verbesserten Zugang zu spezialisiertem Opferschutz und die Unterstützung wie auch die Schliessung der Gesetzeslücke für Opfer mit Tatort Ausland. Diese decken sich zu grossen Teilen mit den aktuellen Herausforderungen in der Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz, die weiter unten ausgeführt werden. 2023 stand die dritte Evaluationsrunde an, in welcher sich die menschenrechtlich und opferzentrierte Zivilgesellschaft erneut mit [einem Alternativbericht zuhänden GRETA](#) beteiligt hat. Der Bericht von GRETA zur dritten Evaluationsrunde wird anfangs 2024 erwartet.

Seit dem 1. Juli 2010 ist das [Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch vom 25. Oktober 2007](#) – auch Lanzarote-Konvention genannt – in Kraft. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen unterzeichnet und am 18. März 2014 ratifiziert.

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – Art. 4

Der Art. 4 der [Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\)](#) hält fest, dass niemand in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten und gezwungen werden darf, Zwangs- und Pflichtarbeit zu verrichten. Darüber hinaus gilt Menschenhandel seit dem Leitentscheid des EGMR vom 27. Juli 2005, *Silidian vs. France*, als eigenständiges Verbot von Art. 4 EMRK. In weiteren Entscheiden untermauerte der EGMR diese Rechtsprechung betreffend Ausbeutung in der Prostitution (EGMR vom 7.1.2010, *Rantsev v. Zypern u. Russland*; EGMR vom 21.1.2016, *L.E. v. Griechenland*; EGMR vom 30.3.2017, *S.M. v. Kroatien*) und in der Hauswirtschaft (EGMR vom 25.7.2005, *Siliadin vs. Frankreich*; EGMR vom 10.11.2012, *C.N. u.V. v. Frankreich*; EGMR vom 13.11.2012, *C.N. v. U.K.*; EGMR vom 17.1.2017, *J. u. andere v. Österreich*). Erstmals gab es im Fall von *Chowdry und andere vs. Griechenland* vom 30.3.2017 auch ein Urteil bezüglich Ausbeutung in der Landwirtschaft (Erntehelfer*innen). Ein weiteres wegweisendes Urteil vom EGMR ist jenes vom 7.10.2021, *Zoletić u.a. vs. Aserbaidshan*, bei dem der Staat wegen unzureichender Ermittlungen bei Verdacht auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung verurteilt wurde. Dem Urteil gemäss ist es u.a. die Pflicht des Staates, unverzüglich Ermittlungen einzuleiten bei Bekanntwerden von Tatsachen, die auf Menschenhandel hinweisen. Dies muss unabhängig von Strafanzeigen der Betroffenen geschehen. Der Gerichtshof sprach in diesem Fall je 5'000 USD Entschädigung für 33 Betroffene. Ebenfalls wegweisend war das Urteil des EGMR vom 5. Juli 2021 im Fall von *V.C.L. und A.N. v. UK*, das in Bezug auf Art. 4 (und Art. 6) der EMRK (sowie Art. 26 des ÜBM) festgehalten hat, dass Menschen für Handlungen/Arbeit nicht bestraft werden dürfen, die zum Zweck von kriminellen Handlungen ausgebeutet werden (siehe auch Ausführungen zum «Non-Punishment-Prinzip» weiter unten).

Zum einen ist Art. 4 EMRK im Hinblick auf die Menschenrechtsverletzungen durch den Staat von Bedeutung, zum anderen auch bezüglich Übergriffen durch nicht-staatliche, also private Akteur*innen. Die Mitgliedstaaten, und somit auch die Schweiz, sind verpflichtet, die von der EMRK garantierten Rechte und Freiheiten vor Angriffen zu schützen und somit Menschenhandel (und alle anderen Ausbeutungsformen, die unter Art. 4 EMRK fallen), zu verhindern und zu bekämpfen.

Frauenrechtskonvention (CEDAW) – Art. 6

Im [Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau \(CEDAW\)](#) – kurz Frauenrechtskonvention –, das von der Schweiz unterzeichnet und am 26. April 1997 in Kraft getreten ist, finden sich weitere wichtige internationale Grundlagen zur Bekämpfung des Menschen- bzw. Frauenhandels: In Art. 6 der Konvention wird festgehalten, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, alle geeigneten Massnahmen (einschliesslich gesetzgeberische) zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung von Frauen in der Prostitution zu treffen. Was dies konkreter bedeutet, wird in der [General Recommendation Nr. 38 \(2020\) on trafficking in women and girls in the context of global migration](#) zur Umsetzung der CEDAW ausgeführt. In einem Vierjahresturnus wird die Schweiz in ihrer Umsetzung der Konvention von der Expert*innengruppe der Konvention, ebenfalls CEDAW genannt, [überprüft](#).

Istanbul Konvention (IK)

Das [Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt](#) – kurz Istanbul Konvention – ist eine weitere international-rechtliche und verbindliche Grundlage für die Schweiz. Die Konvention wurde am 14.12.2017 ratifiziert und trat am 1.4.2018 in der Schweiz in Kraft. Themen zum Opferschutz für Gewaltbetroffene, zur Sensibilisierung von Fachpersonen und Erreichbarkeit von Betroffenenengruppen, oder aber Fragen des Schadenersatzes und der Genugtuung für Gewaltopfer wie auch aufenthaltsrechtliche Bestimmungen beziehen sich auch auf die Rechte von Opfern von Frauen- bzw. Menschenhandel als eine Gewaltform bei Frauen hinein und sind aufgrund dessen als internationaler Rechtsrahmen relevant. Hier

insbesondere zu erwähnen sind Art. 3 (Begriffsbestimmung), Art. 18-28 (Opferschutz), 59-61 (Migration und Asyl).

Das Äquivalent zu GRETA und CEDAW ist im Falle der Istanbul Konvention die Expert*innengruppe von GREVIO, welche im 2021/2022 erstmals die Schweiz bezüglich Umsetzung der Konvention [überprüft](#) hat und die Zivilgesellschaft mit ihrem [Alternativbericht](#) zum Prozess beigetragen hat.

Universal Periodic Report (UPR)

Im Rahmen des [Universal Periodic Review](#)-Verfahrens des UNO-Menschenrechtsrates (UPR) ist die Schweiz als Mitgliedstaat der Vereinten Nationen verpflichtet, regelmässig über die Menschenrechtssituation im Land Bericht zu erstatten. Im vierten Zyklus (2022/2023) bezogen sich sieben der insgesamt [317 Empfehlungen](#) explizit auf die Bekämpfung von Menschenhandel, während viele weitere Empfehlungen die Gleichbehandlung von Arbeitsmigrant*innen mit inländischen Arbeiter*innen sowie die Verhinderung von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in einem weiteren Sinne thematisieren.

Trafficking in Persons (TIP) Report

Die US-Regierung nimmt im Rahmen des [Trafficking in Persons Reports](#) – kurz TIP Report – jährlich und weltweit eine Einstufung der Länder aufgrund ihrer Massnahmen und Situation in der Bekämpfung von Menschenhandel vor. [2023 befand sich die Schweiz auf Tier 2](#), also auf mittlerer Rangstufe. Begründet wurde die Einstufung vor allem mit der Tatsache, dass der Opferschutz bzw. der Zugang zu spezialisierten Stellen aufgrund riesiger kantonaler Unterschiede nicht schweizweit gewährleistet ist, das Strafmass für Täter*innen sehr tief ist und nur wenige Urteile zu Menschenhandel gesprochen werden. Ebenfalls kritisiert werden die mangelhaften Bemühungen in der Strafverfolgung von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft, die tiefe Zahl an identifizierten Opfern und die fehlende umfassende, vereinheitlichte Statistik zu Menschenhandel.

EU Richtlinien

Die EU arbeitet laufend an gemeinsamen Bestimmungen zur besseren Bekämpfung des Menschenhandels. Im Mittelpunkt ihrer Bemühungen steht der Schutz von bestimmten Personengruppen, die besonders betroffen vom Menschenhandel sind, sowie Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung. Folgende Richtlinien sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung: Richtlinie 2004/81/EG, Richtlinie 2004/80/EG, Richtlinie 2009/52/EU, Richtlinie 2011/36/EU, Richtlinie 2011/92/EU. Die EU Richtlinien sind für die Schweiz nicht bindend. Weitere Informationen zu den EU Richtlinien finden Sie u.a. beim [Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.\(KOK\)](#).

3. Umsetzung in der Schweiz

Gesetzgebung

StGB: Art. 182 des Schweizerischen [Strafgesetzbuchs](#) wurde 2006 zuletzt revidiert. Aufgrund seiner offenen Formulierung, ist er auslegungsbedürftig, da er das Element der Tatmittel nicht erwähnt. Aus diesem Grund sind die Definition gemäss Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel sowie gemäss EMRK Art. 4 diesbezüglich von grosser Bedeutung. Gemäss Palermo-Protokoll und ÜBM besteht Menschenhandel aus den drei konstitutiven Elementen Tathandlung, Tatmittel, Tatzweck. Tathandlungen stellen die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Menschen dar. Als Tatmittel erwähnt die Definition neben der Androhung und Anwendung von Gewalt sowie der Täuschung u.a. die Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit. Das Tatmittel bewirkt gemäss der Definition die Irrelevanz der Einwilligung des (volljährigen) Opfers in die Ausbeutung. Als Tatzwecke gelten zusätzlich zur sexuellen Ausbeutung namentlich Zwangsarbeit, Sklaverei und Leibeigenschaft. Art. 182 StGB aber erwähnt die Tatmittel nicht, womit bei ihrer Definition direkt auf die internationalen Verträge zurückgegriffen wird.

OHG: Ab dem Moment des Verdachts auf Menschenhandel hat das (mutmassliche) Opfer Anrecht auf Opferhilfeleistungen gemäss [Opferhilfegesetz](#) (OHG). Das OHG bietet die Grundlage für die Betreuung und Unterstützung der Opfer von Menschenhandel. Die Kantone sind verpflichtet,

Beratungsangebote für Opfer mit besonderen Bedürfnissen bereitzustellen (siehe auch weiter unten im Abschnitt «Zugang zum Opferschutz / Tatort Ausland»).

Fand die Straftat nicht in der Schweiz, sondern in einem anderen Land statt, so [hat das Opfer gemäss aktueller Gesetzeslage keinen Zugang zu Opferhilfeleistungen](#) (Art. 3 in Verbindung mit Art. 17 OHG). In einer globalisierten Welt, in der – gerade Menschenhandel – keine nationalen Grenzen kennt, hat diese Gesetzeslücke gravierende Folgen – gerade für geflüchtete Menschen, die im Herkunftsland und/oder auf der Flucht Ausbeutung und Gewalt erlebt haben und in der Schweiz Zuflucht suchen.

AIG: Das [Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration \(AIG\)](#) regelt in Art. 30 und Art. 60 sowie die Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) in Art. 31, Art. 35 und Art. 36 den Aufenthalt von Opfern und Zeug*innen des Menschenhandels (siehe auch weiter unten im Abschnitt «Aufenthalt»).

Zeug*innenschutz: Das [Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz](#) vom 23. Dezember 2011 ermöglicht es, Opfer und Zeug*innen von Menschenhandel, die gewillt sind, gegen die Täter*innenschaft auszusagen, in das Zeugenschutzprogramm aufzunehmen. In Ziffer 1 des Anhangs wird bestimmt, dass von den Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 18 bis 29 AIG abgewichen werden kann, um den Aufenthalt von Opfern und Zeug*innen von Menschenhandel zu regeln. Die Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz regelt dazu die Einzelheiten. Das Zeugenschutzprogramm kam im Falle von Menschenhandel erst in sehr wenigen Fällen zur Anwendung.

Nationale Rechtsprechung (Auswahl)

Selbstbestimmungsrecht: Gemäss BGE 126 IV 225 vom 27. September 2000 sowie BGer Urteil vom 4.12.2014 6B_469/2014 (e 3.3) ist der Tatbestand des Menschenhandels dann erfüllt, wenn das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Person beeinträchtigt wird, wenn also über einen Menschen wie über ein Objekt verfügt wird, weil er oder sie ahnungslos oder mangelhaft informiert oder aus irgendwelchen Gründen ausser Stande ist, sich zu wehren.

Einwilligung der Opfer: Weiter besagt das Bundesgericht im BGE 128 IV 117 vom 29. April 2002, (bestätigt im BGE 129 IV 81 vom 6. November 2002), dass die Einwilligung eines Opfers unerheblich sei, wenn durch die Täterschaft die wirtschaftliche Notlage im Herkunftsland ausgenutzt wird und das Opfer dadurch in den Prozess des Menschenhandels gerät.

Härtefallbewilligung für Opfer von Menschenhandel: Wichtige persönliche Gründe im Sinne von Art. 50 Abs. 1 lit. b AIG bezüglich des Verbleibens in der Schweiz, können u. a. gemäss BGE 137 II 345 vom 26. Mai 2011 und BGE 138 II 229 vom 22. Juni 2012 auch dann vorliegen, wenn die Person ohne Schweizer Pass Opfer im Zusammenhang des Menschenhandels geworden ist.

Das Bundesgericht ging in seiner Entscheid vom [14. Dezember 2021 \(BGer 2C 483/2021\)](#) weiter und hat festgehalten, dass Art. 14 Abs. 1 des ÜBM direkt anwendbar und somit einklagbar ist, und entsprechend ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (via Härtefall) besteht (4.3.). Der Aufenthalt der betroffenen Person muss sich aufgrund ihrer persönlichen Notlage als erforderlich erweisen. In Anbetracht der weit gefassten Formulierung verfügen die Behörden weiterhin über einen grossen Ermessensspielraum (Urteil BGer 2C_483/2021 vom 14. Dezember 2021 E. 8.1.1).

Anspruch auf Kurzaufenthaltsbewilligung für Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren: Gemäss [Urteil des Bundesgerichts vom 14. Februar 2019](#) sollen auch Betroffene von Menschenhandel, die sich im Asylverfahren befinden, ihr Recht auf eine Kurzaufenthaltsbewilligung wahrnehmen können.

Dritter Nationaler Aktionsplan (2023-2027)

Im [dritten Nationalen Aktionsplan \(NAP\) gegen Menschenhandel](#), verabschiedet durch den Bundesrat im Dezember 2022, wurden insgesamt 22 Ziele definiert, die bis Ende 2027 umgesetzt werden

sollen. Thematisch konzentriert sich der NAP auf den Opferschutz für *alle* Betroffenen von Menschenhandel in der Schweiz, die Bekämpfung von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft, Kinderhandel, Prävention und internationale Zusammenarbeit, Erfahrungs- und wissenschaftsbasierte Massnahmen in der Bekämpfung, fachspezifische und öffentlichkeitswirksame Sensibilisierung. Er gibt den Kantonen eine zentrale Rolle für die Umsetzung.

4. Aktuelle Herausforderungen in der Bekämpfung von Menschenhandel

Fehlende Aufenthaltsbewilligung

Nach der Identifizierung als Opfer von Menschenhandel und dem Ausbruch aus der Ausbeutungssituation stehen Betroffene vor grossen Herausforderungen. Eine besondere Belastung für die oft schwer traumatisierten Menschen ist die fehlende sichere Aufenthaltsbewilligung.

Der Opferschutz muss umfassender geregelt werden. Zwar ermöglicht Art. 30 Abs. 1 Bst. B AIG die Abweichung der Zulassungsvoraussetzungen bei einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall, jedoch reicht diese Regelung infolge ihrer Kann-Formulierung nicht aus. Zudem liegt die Beurteilung eines Härtefalls im Ermessen der Kantone und wird dadurch uneinheitlich angewendet. Um den nötigen Opferschutz zu gewähren, braucht es einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt. Mit dem Bundesgerichtsentscheid vom 14. Dezember 2021 (BGer 2C_483/2021) bewegt sich die Schweizer Rechtsprechung zwar in eine gute Richtung, in der Praxis bestehen allerdings weiterhin wichtige Hürden: der Ermessensspielraum der Behörden ist sehr gross und die Wartezeit auf einen Entscheid, gerade wenn er über mehrere Instanzen weitergezogen wird, dauert bei vielen Betroffenen lange, teilweise mehrere Jahre. Die [Plateforme Traite](#) fordert zudem, dass Betroffenen von Menschenhandel eine Aufenthaltsbewilligung gewährt werden muss, die ihnen die Teilnahme am gesamten Strafverfahren ermöglicht. Aufgrund ihrer Schutzpflicht müsse die Schweiz auch das Recht auf eine längerfristige Aufenthaltsbewilligung auch unabhängig von einer Zusammenarbeit der Opfer mit den Strafverfolgungsbehörden gewähren. Eine längerfristige Aufenthaltsbewilligung müsse zudem, unabhängig davon, in welchem Land das Opfer ausgebeutet wurde, erteilt werden. Ausserdem müssten bei der Gewährung einer längerfristigen Aufenthaltsbewilligung die Risiken einer Rückkehr in das Herkunftsland berücksichtigt werden.

Zugang zum Opferschutz / Tatort Ausland

Jedem Opfer von Menschenhandel steht in der Schweiz gemäss Opferhilfegesetz Zugang zu psycho-sozialer Beratung, Begleitung, Übersetzung in der jeweils gesprochenen Sprache und Unterbringung zu. Jedem Opfer? Aktuell beruht das Schweizer Opferhilfegesetz auf dem Territorialitätsprinzip, d.h. der Tatort der Ausbeutung muss in der Schweiz liegen, damit die Unterstützung finanziert wird. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise geflüchtete Betroffene von Menschenhandel, die in ihrem Herkunftsland oder auf der Flucht – in Italien, Griechenland, Libyen usw. – Opfer von Gewalt und Ausbeutung geworden sind, keinen Zugang zu ihren Opferrechten haben – der ihnen gemäss Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (Art. 12) zustehen würde.

Für alle Betroffenen von Menschenhandel muss sichergestellt werden, dass die Identifizierung, die Erholungs- und Bedenkzeit und insbesondere der Zugang zum spezialisierten Opferschutz (durch Massnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft, Beratung und Übersetzung sowie psychologische und materielle Hilfe) ab Verdacht gewährleistet sind – unabhängig vom Tatort des Menschenhandels, so findet die Plateforme Traite. Der Zugang zu opferhilferechtlicher Unterstützung ist auch je nach Kanton unterschiedlich, siehe dazu mehr im Abschnitt «Kantonale Unterschiede».

Identifikation von Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren

Immer mehr Opfer von Menschenhandel kommen als Geflüchtete in die Schweiz. Ihre Situation im Schweizer Asylsystem ist besorgniserregend, denn der Opferschutz im Asylverfahren ist stark eingeschränkt. Sie können nicht die gleichen Rechte in Anspruch nehmen, wie Opfer, die dem Ausländerrecht unterstellt sind, v.a. auch, weil viele von ihnen im Ausland ausgebeutet worden sind (vgl.

Abschnitt zu Tatort Ausland). Viele benötigen dringend psychosoziale Beratung, eine enge Betreuung und eine sichere Unterkunft, doch diese werden ihnen nur in seltenen Fällen gewährt und finanziert.

Gemäss der Plattform Traite muss die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren verbessert werden. Schon ab dem ersten Verdacht sollte die zuständige Asylbehörde ein mutmassliches Opfer mit einer spezialisierten Opferberatungsstelle direkt in Verbindung bringen, damit diese die Person gegebenenfalls als Opfer identifizieren und weitere Schutzmassnahmen ergreifen kann. Weiter soll die Schweiz bei Betroffenen von Menschenhandel im Dublin-Verfahren von ihrem Recht auf Selbsteintritt Gebrauch machen (Art. 17 Dublin III). Das heisst, dass die Schweiz von einer Rückführung in einen anderen Dublin-Staat absieht und das Asylgesuch selber bearbeitet und prüft. Dies soll vor allem dann geschehen, wenn eine Überstellung für das Opfer nachteilig ist (aufgrund von Gefährdung im anderen Dublin-Staat oder aufgrund der persönlichen physischen oder psychischen Verfassung). Auch Betroffenen, die sich hier im Asylverfahren befinden, stehen die von der Europaratskonvention gegen Menschenhandel garantierten Rechte zu. Die Schweiz wurde diesbezüglich auch von [GRETA gerügt](#). Auch Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren brauchen schon ab dem ersten Verdacht Zugang zu spezialisierter Unterstützung: Zugang zu einer geeigneten und sicheren Unterbringung, spezialisierte Beratung für Betroffene von Menschenhandel, Übersetzung, Zugang zu trauma-sensibler medizinischer und psychologischer Versorgung.

Fehlende Anwendung des Non-Punishment-Prinzips

Opfer von Menschenhandel werden in der Schweiz immer noch wegen Verstössen gegen das Migrationsrecht (z.B. wegen gefälschter Papiere), gegen das Arbeitsrecht oder gegen die Prostitutionsgesetze, resp. -verordnungen bestraft. Ebenfalls werden Opfer oftmals nicht als solche erkannt, gerade wenn kriminelle Tätigkeiten Teil der Ausbeutung sind bzw. sie zu diesen gezwungen werden. Wenn Opfer befürchten müssen, bestraft zu werden, wenden sie sich nicht an Unterstützungsorganisationen oder Behörden, wenn sie Hilfe brauchen. Täter können die Strafe zudem als Drohmittel verwenden. Im Schweizer Strafgesetz gibt es keine klare gesetzliche Bestimmung zum Non-Punishment. Es liegt im Ermessen der Staatsanwaltschaften, Opfer wegen solcher Verstösse strafrechtlich zu belangen oder nicht. Ermittelnde Beamte müssen Verstösse in jedem Fall melden: Wenn Polizist*innen mutmassliche Opfer von Menschenhandel nicht als solche identifizieren, erhalten diese Bussen, werden ausgeschafft oder werden wegen Verstössen anderweitig bestraft.

Die FIZ fordert seit Jahren, dass mehr Schulungen zur Non-Punishment-Regelung für Strafverfolgungsbehörden, insbesondere auch für Staatsanwaltschaften, durchgeführt werden. Die Regelung ist als eine Form des Opferschutzes zu sehen. Es muss eine definitive Befreiung von der Bestrafung geben. Zudem sollte bei Verdacht der Einbezug von spezialisierten Opferschutzorganisationen so früh wie möglich erfolgen, da es unwahrscheinlich ist, dass ein Opfer seine Geschichte unverzüglich der Polizei preisgibt. Weiter sollte es eine präzise Verankerung des Grundsatzes des Non-Punishment im Strafgesetzbuch geben sowie eine Ausarbeitung standardisierter Mechanismen, einschliesslich Kriterien, nach denen Verstösse weder strafrechtlich verfolgt noch bestraft werden, sowie Leitlinien, wie ein Strafbefreiungsantrag im Einzelfall zu beurteilen ist (siehe dazu auch die «Urges» von GRETA im letzten Evaluationsturnus).

Kantonale Unterschiede

Es hängt stark vom Engagement der Kantone ab, ob Betroffene von Menschenhandel als Opfer erkannt werden und spezialisierte Unterstützung, eine geschützte Unterkunft und professionelle Beratung und Begleitung erhalten, so die [Plattform Traite](#). Die Schweiz hat die Europäische Konvention gegen Menschenhandel unterschrieben und muss die darin enthaltenen Opferrechte auf dem ganzen Landesgebiet umsetzen.

Jeder Kanton kann jedoch selber entscheiden, ob ein Kooperationsgremium gegen Menschenhandel existiert, wie er die Zusammenarbeit der Akteur*innen einrichtet und wie er den Opferschutz ausgestaltet und finanziert. Das bewirkt, dass der Opferschutz und die Strafverfolgung in einigen Kantonen sehr gut funktionieren, spezialisierte und qualifizierte Stellen eingesetzt und finanziert sind, in anderen aber nicht oder kaum.

Gemäss der Plattform Traite braucht es in allen Kantonen (oder in kantonalen Zusammenschlüssen) Runde Tische mit den relevanten Akteur*innen, mit klaren Aufträgen der Beteiligten und definierten Abläufen der Zusammenarbeit, damit Identifizierung, Unterstützung und Opferschutz für alle Formen von Menschenhandel und für alle Opfer gewährleistet sind. Zudem müssen Opfer von Menschenhandel in allen Kantonen Zugang zu spezialisierter Beratung und einer sicheren Unterkunft haben, die von einer spezialisierten Opferschutzorganisation betreut wird. In jedem Fall und in allen Kantonen muss gewährleistet sein, dass für die Identifizierung, Beratung und Betreuung mutmasslicher Opfer von Menschenhandel spezialisierte Opferschutzorganisationen zum frühestmöglichen Zeitpunkt einbezogen werden. Es braucht schweizweit einheitliche Standards für spezialisierte Opferbetreuung und Opferschutz, um die professionelle Qualität und Transparenz zu gewährleisten und Opferrechte zu garantieren. Spezialisierte Opferschutzorganisationen müssen offiziell anerkannt und angemessen finanziert sein.

Auch die Expert*innengruppe des Europarates „Group of experts on action against human trafficking“, kurz [GRETA](#), kritisierte diese Probleme in den zwei letzten Evaluationen mehrfach, siehe [hier](#).

Mehr zur aktuellen Situation bezüglich den kantonalen Unterschieden in der Bekämpfung von Menschenhandel findet sich in der [Studie «Bekämpfung von Menschenhandel in kantonalen Kontext»](#), die im Rahmen des Zweiten Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Menschenhandel vom Bund in Auftrag gegeben wurde.

Straflosigkeit der Täter*innen

Das Risiko einer Verurteilung infolge Menschenhandels ist gemäss den [Zahlen des Bundesamtes für Statistik](#) in der Schweiz gering. Zwar gibt es durch die verbesserte Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und der Sensibilisierung von Polizei und Justiz vermehrt Ermittlungen gegen Menschenhandel. Aufgrund der nur beschränkten Ressourcen für die Strafverfolgung und Opferbetreuung sowie der Beweisführung, die vor den urteilenden Gerichten oftmals nicht standhält, sind trotz aufwändigen Strafuntersuchungen oft Freisprüche und milde Strafen ausgesprochen worden.

Ermittlungserfolge hängen davon ab, wie gut die Polizist*innen und Untersuchungsrichter*innen ausgebildet sind. Weiterbildungen für Polizist*innen sind deshalb elementar, denn so wird ihr Verständnis für die Lage der Opfer, ihr Aussageverhalten und ihre Ängste verbessert. In den meisten Kantonen, insbesondere aber die grossen und urbanen, gibt es heute sogenannte «Runde Tische» zur Bekämpfung von Menschenhandel. Eine enge Zusammenarbeit unter Expert*innen aus den Bereichen der Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz führt zu einer Verbesserung der Situation für Opfer und somit vermehrt zu Strafanzeigen.

5. Weiterführende Informationen

[Schweizer Plattform gegen Menschenhandel](#)

- [FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration > bereits im Text verlinkt](#)
- [ASTREE](#)
- [CSP Genève](#)
- [Antenna Mayday Ticino](#)

Infomaterialien der [Plattform Traite](#)

- Erklärvideo [«Was ist Menschenhandel?»](#)
- [Was ist Menschenhandel? – Broschüre](#)
- Broschüre: [«Unwürdige Arbeit»](#)
- Broschüre: [«Gemeinsam gegen Menschenhandel»](#)

NGO-Berichte im Rahmen der Staatenberichtsverfahren (Auswahl)

[Ditter Alternativbericht zur Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel \(2023\)](#)

[Sechster Alternativbericht zur Umsetzung von Art. 6 der Frauenrechtskonvention der FIZ und Procore \(2022\)](#)

[Erster Alternativbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention \(2021\)](#)

[Vierter Alternativbericht zum Universal Periodic Report von der Schweizer NGO Plattform Menschenrechte \(2022\)](#)

Internationale Datenerhebungen (Auswahl)

- [UNODC Global Report on Trafficking in Persons](#)
- [ILO/ Walk Free/ IOM: Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage 2021](#)
- [EUROSTAT: Europaweite Statistik zu Menschenhandel 2021](#)

Tatort Ausland

- [«Tatort Ausland: Nicht alle Betroffenen von Menschenhandel werden in der Schweiz unterstützt»](#), Beitrag der FIZ für humanrights.ch
- [FIZ Magazin \(2021\): «Tatort: Ausland»](#)

Identifikation von Opfern im Asylverfahren

- [«Rückführungen um jeden Preis: Was bedeutet das für Betroffene von Menschenhandel?»](#), Gastkommentar von FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration auf humanrights.ch
- [FIZ-Projektseite «Menschenhandel im Asylbereich»](#)
- [Fallbeispiel der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht](#)
- [«Leitfaden für die Rechtsvertretung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren»](#) der Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS Bern)
- [Fachzeitschrift ASYL \(Ausgabe 2/2023\), «Opfer von Menschenhandel mit Tatort Ausland im Dublin-Verfahren»](#)

Weitere Links

www.verantwortlicherfreier.ch

[Bekämpfung von Menschenhandel](#) – Website der Internationale Organisation für Migration, IOM Bern-Schweiz

[Menschenhandel ist moderne Sklaverei](#) – Website des Bundesamtes für Polizei

[Menschenhandel](#) – Informationen zu Rechtssetzungsprojekten im Bereich Menschenhandel auf der Website des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement

Verfasserin: Nina Lanzi

© FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration