

FIZ

• Advocacy and support
for migrant women and
victims of trafficking

KURZFASSUNG

ALTERNATIVER BERICHT BETREFFEND DIE UMSETZUNG DES ÜBEREINKOMMENS DES EUROPARATES ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS DURCH DIE SCHWEIZ

2. EVALUATIONSRUNDE

ZUHANDEN VON **GRETA**, 4. JUNI 2018



Dieser 2. alternative Bericht zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel durch die Schweiz wurde von der **FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration**¹ verfasst, unter Mitarbeit einer Arbeitsgruppe der **NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz**². Dieser alternative Bericht wird von den 85 Organisationen der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz unterstützt.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Auch vier Jahre nach der 1. Evaluationsrunde zuhanden von GRETA bestehen in der Schweiz gravierende Lücken in der angemessenen Unterstützung und dem Schutz von Opfern von Menschenhandel. Nach wie vor variieren Opferschutz und Opferunterstützung je nach Kanton. Die geplante Ausarbeitung eines nationalen Opferschutzprogramms, das über die Prozeduren und die Instrumente des Schutzes Auskunft gibt (Aktion 18 des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel), soll diesem Mangel abhelfen. Allerdings wird das geplante Opferschutzprogramm rechtlich nicht bindend sein.

Weil keine verbindlichen einheitlichen Standards existieren, beobachten wir zurzeit mit grosser Sorge in einigen Kantonen einen Rückschritt im Opferschutz. In den letzten 10–15 Jahren waren Fortschritte für einen umfassenden Opferschutz, welcher angemessene Unterkunft, Beratung und Integrationsförderung beinhaltet, zu verzeichnen. Heute stellen wir aufgrund finanzieller Restriktionen in den Kantonen jedoch eine Tendenz fest, diesen gesamtheitlichen und umfassenden Opferschutz wieder in Einzelteile aufzuspalten und Institutionen zuzuweisen, die nicht auf Menschenhandel spezialisiert sind.

Es braucht einen einheitlichen, standardisierten, spezialisierten und menschenrechts-zentrierten Schutz für Opfer von Menschenhandel in der Schweiz. Diese Kurzfassung des zweiten Schattenberichts zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel durch die Schweiz listet entsprechende Forderungen und Empfehlungen in allen Bereichen auf.

¹ Vgl. FIZ Homepage: www.fiz-info.ch.

² <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/akteure/ngo-plattform/>. Die Arbeitsgruppe bestand aus (in alphabetischer Reihenfolge): Antenna MayDay, Amnesty International Schweiz, ASTREE, CSP Genève, NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Kinderschutz Schweiz, Schweizerische Flüchtlingshilfe und TERRE DES FEMMES Schweiz.

Inhalt

1. Asylwesen.....	3
2. Dublin-Verordnung.....	5
3. Minderjährige.....	6
4. Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft	7
5. Non-Punishment Bestimmung	8
6. Erholungs- und Bedenkzeit	9
7. Aufenthaltsgenehmigungen.....	10
8. Entschädigung und Rechtsschutz.....	11
9. Schutz der Opfer während der Strafverfolgung	12

1. Asylwesen

Es existieren im Asylwesen nach wie vor keine standardisierten Vorgehensweisen für den Schutz und die Unterstützung mutmasslicher Opfer von Menschenhandel. Es fehlt an spezialisierten Unterstützungsangeboten und angemessenen Unterkünften ebenso wie an einer klaren Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Massnahmen zwischen Bund und Kantonen.

Die Aussagen von mutmasslichen Opfern von Menschenhandel werden in der Erstbefragung oft als unglaubwürdig eingeschätzt – obwohl gerade eine nicht-kohärente Aussage auf Menschenhandel hinweisen kann. Weder die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes noch die Praxis des Staatssekretariats für Migration SEM beinhaltet ein kohärentes Konzept bezüglich Glaubwürdigkeit von Aussagen.

Asylsuchende, die Opfer von Menschenhandel im Ausland wurden, erhalten in der Schweiz gem. Art. 3 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 17 OHG keine Opferunterstützung. Aber auch wenn die Straftat in der Schweiz verübt wurde, ist es den Kantonen überlassen, ob und welche Unterstützung ein mutmassliches Opfer erhält.

Allen mutmasslichen Opfern von Menschenhandel steht eine Erholungs- und Bedenkfrist von mindestens 30 Tagen zur Verfügung, während der sie das Recht auf Unterstützung und Schutz haben und während der sie entscheiden können, ob sie mit Ermittlungsbehörden zusammen

arbeiten wollen (siehe unten, Seite 6). Im Schweizer Asylwesen kann die Erholungs- und Bedenkfrist nicht opfergerecht wahrgenommen werden. Das SEM stellt sich auf den Standpunkt, dass im Asylverfahren auf jeden Fall 30 Tage allen Asylsuchenden zur Verfügung stehen, da die Verfahrensdauer mehr als 30 Tage beträgt. Missachtet wird dabei aber, dass mutmassliche Opfer in dieser Zeit spezifischen Schutz und Unterstützung (opfergerechte Schutzunterkunft, Traumatherapie, Beratung etc.) zustehen. All dies ist im Asylwesen nicht gewährleistet.

Forderungen/Empfehlungen:

- Follow-up-Szenario ab dem Zeitpunkt des Verdachts auf Menschenhandel, um Zugang zu allen unter Artikel 12 verfügbaren Garantien des Übereinkommens sicherzustellen;
- Auf nationaler und kantonaler Ebene geltende verbindliche nationale Normen müssen festgelegt und regelmässig überwacht werden. Dazu gehören: regelmässige Schulungen zur systematischen Erkennung von potenziellen Opfern von Menschenhandel und den Follow-up-Szenarien, die Einrichtung von Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen Behörden und spezialisierten Opferschutz-Organisationen (einschliesslich der Anpassung interner SEM-Richtlinien), Zugang zu allen in der Konvention über Opfer von Menschenhandel verfügbaren Garantien, wie z. B. besondere Unterbringung, Beratung und Unterstützung, sowie Finanzierung und Zugang zu spezialisierter medizinischer und psychologischer Unterstützung; unabhängig davon, ob die Ausbeutung in der Schweiz stattfand;
- Möglichst frühe Einbeziehung spezialisierter Opferschutzorganisationen zur Sicherstellung professioneller Identifikation und Unterstützung der Opfer (einschliesslich Zugang zu Übersetzung), sowie die Bereitstellung ausreichender Mittel zur Vergütung dieser Leistungen;
- Menschenrechtlicher Ansatz in allen Phasen des Asylverfahrens und Anwendung des Art. 3 (Anti-Diskriminierung) der Konvention sowie Art. 8, Abs. 2 der Bundesverfassung: Die Rechte der Opfer von Menschenhandel im Asylbereich sind ab dem ersten Verdacht zu respektieren und zu gewähren. Internationale rechtliche Standards, die sich aus dem Übereinkommen des Europarats ergeben, sowie die Rechtsprechung des EGMR müssen jederzeit eingehalten werden;
- Im Falle einer Überstellung vom Bundeszentrum in einen Kanton: klare Prozesse und Regelungen für einen umfassenden Opferschutz³ (einschliesslich aller finanziellen Aspekte).

³ Siehe auch UPR-Empfehlung Nr. 146.64: «Überprüfung des nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel, Stärkung der Koordinierung zwischen Bund, Kantonen und Zivilgesellschaft, um eine harmonisierte, robuste und auf Opfer ausgerichtete Vorgehen zu gewährleisten» (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland).

2. Dublin-Verordnung

Der Dublin-Verordnung wird im Schweizer Asylwesen Priorität über Menschenrechte eingeräumt. Das führt dazu, dass mutmassliche Opfer von Menschenhandel in den entsprechenden Dublin-Staat zurückgeschafft werden, ohne dass die ihnen zustehenden Rechte an Unterstützung und Schutz gewährleistet werden. Einschätzungen von spezialisierten Opferschutzstellen werden entweder nicht eingeholt oder es wird ihnen nicht Folge geleistet. Zudem wird in der Schweiz im Falle von mutmasslichem Menschenhandel die Souveränitätsklausel nicht systematisch angewendet, gemäss der sie das Asylverfahren ohne Ausschaffung selber durchführen kann. Im Allgemeinen wird im Dublin-Prozess mehr Augenmerk auf aufenthaltsrechtliche Aspekte statt auf den Opferschutz

Forderungen/Empfehlungen:

- Anwendung der Souveränitätsklausel nach Art. 17 der Dublin-III-Verordnung bei Verdacht auf ein potenzielles Opfer von Menschenhandel. Wenn eine Rückführung unvermeidlich ist, muss der Zugang zu Unterstützung gewährleistet sein. Mögliche Wegweisungshindernisse, wie die Gefahr erneuten Menschenhandels oder Vergeltungshandlungen seitens der Täterschaft, sind im Einzelfall zu berücksichtigen.
- Verabschiedung von der Annahme, dass ein Land «sicher» für Opfer ist, wenn es Übereinkommen gegen den Menschenhandel ratifiziert hat sowie Beurteilung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit einer Dublin-Rückführung auf Einzelfallebene.
- Die Unterstützung und der Schutz von Opfern im Falle einer Ausbeutung ausserhalb der Schweiz muss auf Grundlage von Art. 12 des Übereinkommens gesichert werden. Die Schweiz erkennt die unmittelbare Anwendbarkeit bisher nicht an. Dies würde jedoch die Lücken im Opferhilfegesetz OHG in Bezug auf die Finanzierung des Schutzes und die Unterstützung für Opfer von Menschenhandel, die ausserhalb der Schweiz ausgebeutet wurden, schliessen. Regeln und Richtlinien sind notwendig, um festzustellen, welche Behörde im Asylverfahren für die Finanzierung solcher Massnahmen zur Unterstützung und zum Schutz der Opfer zuständig ist.
- Keine unterschiedliche Behandlung für Opfer im Asylverfahren (und keine unterschiedliche Behandlung zwischen jenen, deren Antrag in der Schweiz bearbeitet wird und jenen, die unter die Dublin-Verordnung fallen) und Opfern, die unter das Ausländergesetz fallen. Beiden muss eine gleichsam ausgestaltete Erholungs- und Bedenkzeit mit aller erforderlichen Unterstützung und uneingeschränktem Zugang zu Rechten ab Zeitpunkt des Verdachts gewährt werden.

- Bei Auslieferung, Rückführung oder Abschiebung eines Opfers von Menschenhandel müssen die Bestimmungen des Art. 16 der Konvention garantiert sein. Dies beinhaltet die Garantie, dass ihre Rechte, ihre Würde und ihre Sicherheit zu jeder Zeit berücksichtigt werden sowie die Sicherstellung des garantierten Schutzes des Dublin-Staates.

3. Minderjährige

Trotz entsprechender GRETA-Empfehlungen in der 1. Evaluationsrunde, gibt es nur minimale Anstrengungen auf Seiten der Behörden, minderjährige Opfer von Menschenhandel zu schützen. Es existieren keine offiziellen verbindlichen Standards für die Unterstützung von minderjährigen Opfern.

Obwohl die Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie die Handwurzelknochenanalyse als medizinische Methoden zur Bestimmung des Alters aufgrund fehlender Wissenschaftlichkeit ablehnt, werden sie vom SEM in Zweifelsfällen weiter verwendet. So geschieht es, dass Minderjährige wie Erwachsene behandelt und unter der Dublin-Regulierung ausgeschafft werden.

Im Falle von Verdacht auf Menschenhandel in einer Befragung durch das SEM gibt es kein verbindliches Szenario für Minderjährige. Die Schweiz kommt so ihren nationalen und internationalen Verpflichtungen zum Kinderschutz nicht nach. Zwar bestehen spezielle Schutzmassnahmen für unbegleitete Minderjährige im Asylbereich. Aber diese sollten auch für begleitete Minderjährige gelten, da Menschenhändler sich oft als Verwandte ausgeben.

Forderungen/Empfehlungen:

- Stärkung des präventiven Ansatzes: Sicherstellung, dass alle relevanten AkteurInnen wie Grenzschutzbeamte, Vormunde, Migrationsbehörden, SozialarbeiterInnen, RechtsberaterInnen und Sicherheitspersonal in Asylzentren geschult werden, um potentielle Opfer von Kinderhandel proaktiv zu erkennen.⁴ Es ist besonders wichtig, dass sie darauf aufmerksam gemacht werden, dass minderjährige Opfer von Menschenhandel häufig dazu angehalten werden, sich als Erwachsene auszugeben, und dass nicht alle «Familienmitglieder» tatsächlich Verwandte des Kindes sind oder, dass Familienmitglieder am Handel beteiligt sein könnten.

⁴ Siehe auch OPSC II Nr. 14c) und 18b).

- Klare Prozesse speziell für minderjährige Opfer von Menschenhandel einrichten (innerhalb und ausserhalb des Asylsystems) und diese auf kantonaler Ebene durch Richtlinien sicherstellen. Diese müssen sich mit den Verantwortlichkeiten in a) der Vorgehensweise bei Verdacht, einschliesslich Kontakt zu einer spezialisierten Opferorganisation, sofortigem Schutz und angemessener Unterkunft, b) Aufenthaltserlaubnis und Zugang zu Opferhilfsdiensten, und c) besonderer Unterstützung befassen und mit einer dauerhaften Lösung, die dem Wohl des Kindes entspricht. Die Massnahme Nr. 24 des NAP⁵ sollte als Instrument zur Festlegung dieser Prozesse eingesetzt werden und muss mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet sein.
- Sicherstellung, dass alle minderjährigen Opfer, unabhängig davon, ob sie Asyl beantragen oder nicht, von den Hilfsmassnahmen der Konvention und gemäss den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren profitieren.⁶

4. Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft

Die fehlende rechtliche Definition von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft erschwert die Identifizierung von Opfern und die strafrechtliche Verfolgung von Tätern in der Schweiz. Opfer von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft werden in der Schweiz immer noch in zu wenigen Fällen identifiziert. Um einen menschenrechts-basierten Ansatz zu gewährleisten, müssten Opfern von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft dieselben Rechte an Schutz und Unterstützung wie anderen Opfern von Menschenhandel offen stehen und spezialisierte Organisationen der Zivilgesellschaft müssten systematisch beigezogen werden.

Forderungen/Empfehlungen:

- Für einen konsequenten Menschenrechtsansatz braucht es klare Prozesse (inkl. Zusammenarbeit mit spezialisierten NGOs sowie die Finanzierung von Follow-up-Szenarien für die Betroffene)
- Umsetzung der GRETA Empfehlung Nr. 36, die eine klarere Definition des Begriffs «Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft» in Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches fordert, einschliesslich die explizite Formulierung verschiedener Formen der

5 „Institutionalisierter Austausch zu unbegleiteten Minderjährigen und Kinderhandel in der Schweiz“.

6 SODK, Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich, Mai 2016, S. 42 f. Verfügbar unter: <http://www.sodk.ch/fachbereiche/migration/unbegleitete-minderjaehrige-mna/>.

Ausbeutung der Arbeitskraft (wie in der Konvention gemäss Art. 4 (a) angegeben: Zwangsarbeit oder Nötigung zu Dienstleistungen, Sklaverei-ähnliche Praktiken und Knechtschaft). Es muss auch festgehalten werden, dass das Einverständnis des Opfers unerheblich ist. Darüber hinaus sollte die Ausbeutung der Arbeitskraft als solche nach dem Strafgesetzbuch als Straftat geahndet werden.

- Ein stärkeres Engagement der Schweizer Regierung gegen den Menschenhandel in der Privatwirtschaft, indem den Arbeitsinspektoren klare Anleitung gegeben wird, wie sie Menschenhandel erkennen können und indem (nationale und internationale) Unternehmen mit Sitz in der Schweiz in Verantwortung genommen werden, sicherzustellen, dass es keinen Menschenhandel in der Lieferkette gibt.
- Vereinfachter Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen und Arbeitserlaubnis in der Schweiz;
- Ratifizierung der Konvention zum Schutz der Rechte aller ArbeitsmigrantInnen.

5. Non-Punishment Bestimmung

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. 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. Da keine klare Bestimmung zum Non-Punishment besteht, liegt es im Ermessen der Staatsanwaltschaften, Opfer wegen solcher Verstösse strafrechtlich zu belangen oder nicht. Ermittelnde Beamte müssen Verstösse in jedem Fall melden: Wenn Polizisten mutmassliche Opfer von Menschenhandel nicht als solche identifizieren, erhalten diese Bussen, werden ausgeschafft oder werden wegen Verstössen anderweitig bestraft. Die Revision des Schweizer Strafrechts bietet eine einmalige Gelegenheit, eine Non-Punishment Bestimmung aufzunehmen, die Opfern von Menschenhandel Schutz gewährt und sie ermutigt, gegen Täter auszusagen.

Forderungen/Empfehlungen:

- Schulung zur Non-Punishment-Regelung für Strafverfolgungsbehörden, insbesondere auch für Staatsanwaltschaften. Die Regelung ist als eine Form des Opferschutzes zu sehen; es muss eine definitive Befreiung von der Bestrafung geben;
- Bei Verdacht sollte die Einbeziehung von spezialisierten Opferschutzorganisationen so früh wie möglich erfolgen (um eine Erholungs- und Bedenkzeit zu gewährleisten), da es unwahrscheinlich ist, dass ein Opfer seine Geschichte unverzüglich der Polizei preisgibt.

- Verankerung des Grundsatzes des Non-Punishment bei der Neufassung der Schweizerischen Strafprozessordnung und Ausarbeitung standardisierter Mechanismen, einschliesslich Kriterien, nach denen Verstösse weder strafrechtlich verfolgt noch bestraft werden, und Leitlinien, wie ein Strafbefreiungsantrag im Einzelfall zu beurteilen ist.

6. Erholungs- und Bedenkzeit

Zwar existiert in der Schweiz ein Modell für das Vorgehen bei Verdacht auf Menschenhandel (Competo-Prozess). Dieses ist aber nicht rechtsbindend und beinhaltet keine standardisierten Angaben über die Rechte eines mutmasslichen Opfers von Menschenhandel sowie die Ausgestaltung der Erholungs- und Bedenkzeit. Die Erholungs- und Bedenkzeit wird in der Regel bereits identifizierten Opfern von Menschenhandel auf Anfrage von spezialisierten Opferschutzorganisationen gewährt.

Die Erholungs- und Bedenkzeit muss unabhängig davon gewährt werden, ob mutmassliche Opfer mit den Behörden kooperieren. In der Praxis aber kommt es vor, dass diese Zeit von den Behörden vorzeitig abgebrochen wird, wenn ein mutmassliches Opfer nicht kooperiert. Es kommt auch vor, dass mutmassliche Opfer während dieser Zeit für ein „informelles“ Gespräch eingeladen werden, das aber in Realität bereits eine erste Einvernahme darstellt – was ein Verstoss gegen die Erholungs- und Bedenkzeit ist. Personen im Asylverfahren können aktuell von ihren Rechten während der Erholungs- und Bedenkzeit nicht profitieren (siehe oben, Seite 3). Das SEM stellt sich auf den Standpunkt, die Erholungs- und Bedenkzeit beziehe sich lediglich auf die Zeitspanne des legalen Aufenthaltes in der Schweiz. Tatsächlich aber bedeutet sie angemessener Opferschutz und Unterstützung (Beratung, Traumatherapie, geschützte Unterkunft etc.).

Forderungen/Empfehlungen:

- Während der Bedenkzeit sollen weder polizeiliche Vernehmungen oder Verhöre durchgeführt werden, noch sollten persönliche Daten von Opfern weitergegeben werden. In diesem Zusammenhang sind klare Richtlinien sowie weitere Sensibilisierung und Ausbildung erforderlich, insbesondere für Polizei, Staatsanwaltschaft und Migrationsbehörden.
- Die Zusammenarbeit (oder Nichtzusammenarbeit) mit Behörden darf nicht als Druckmittel genutzt werden und die Erholungs- und Bedenkzeit muss ab Zeitpunkt des Verdachts gewährt werden, nicht erst nach der Identifizierung. Um einen menschenrechts- und opferzentrierten Ansatz zu gewährleisten, sollte vielmehr die Erholungs- und Bedenkzeit

- den Opfern als Möglichkeit dienen, eine informierte Entscheidung zu treffen, ob sie mit den Behörden kooperieren möchten. Eine Kurzaufenthaltsbewilligung ist daher adäquater.
- Es sollte keine Unterscheidung zwischen Opfern im Asylverfahren geben (und hier wiederum keine Unterscheidung zwischen Opfern, deren Antrag in der Schweiz bearbeitet wird, und solchen, die unter die Dublin-Verordnung fallen) und Opfern, die unter das Ausländergesetz fallen. Beiden muss eine gleichsam ausgestaltete Erholungs- und Bedenkzeit mit aller erforderlichen Unterstützung und uneingeschränktem Zugang zu Rechten ab Zeitpunkt des Verdachts gewährt werden.

7. Aufenthaltsgenehmigungen

Zurzeit ist es den Kantonen überlassen, ob sie nach der Erholungs- und Bedenkzeit eine weitere Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen oder eine zeitlich befristete weitere Aufenthaltsgenehmigung erteilen. Die Hürden dafür sind sehr hoch. Gemäss langjährigen Erfahrungen wird für die psychische und physische Stabilisierung von Opfern von Menschenhandel die Dauer von mindestens 6 Monaten benötigt – unabhängig davon, ob sie mit den Behörden kooperieren oder nicht. Die Kantone sind nicht verpflichtet, Aufenthaltsgenehmigungen zu erteilen – oft liegt deren Erteilung im Ermessen einer einzelnen Behörde oder sogar einer einzelnen Person. Obwohl die Behörden wissen, dass eine Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen erteilt werden *kann*, haben Gesuche von Opfern, die nicht mit den Behörden kooperieren, in der Praxis kaum Chancen, positiv beantwortet zu werden. Auch werden in Fällen, in denen die Opfer mit den Behörden kooperieren, Gesuche für Aufenthaltsgenehmigungen aus humanitären Gründen nicht immer erteilt, denn kantonale Migrationsbehörden folgen der *kann*-Regelung oftmals nicht. Zudem gibt es keinen einheitlichen Zeitrahmen für die Bearbeitung der Gesuche. Opfer müssen je nach Kanton manchmal über eine lange Zeit (bis zu 5 Jahren) in einem unsicheren Status leben, bis sie wissen, ob ihrem Gesuch stattgegeben wird.

Forderungen/Empfehlungen:

- Eine unbürokratische, sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis für alle mutmasslichen Opfer von Menschenhandel, unabhängig davon, ob sie mit Behörden zusammenarbeiten oder nicht;
- Auswertung der Anwendung des Competo-Prozesses und Institutionalisierung als rechtsverbindlicher Standard: Die unverbindliche Formulierung von Art.30 lit. e AuG ist unzureichend und führt zu extremen Abweichungen bei der Anwendung des Gesetzes. In der Praxis unterscheidet sich die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen für Opfer von

Menschenhandel je nach Kanton, in dem sie ausgebeutet wurden, den zuständigen Behörden oder sogar der Entscheidung eines einzelnen Beamten. Um eine einheitliche Umsetzung und Auslegung des oben genannten Artikels zu gewährleisten, müssen verbindliche Spezifikationen mindestens auf Verordnungsebene formuliert werden (einschliesslich klarer Richtlinien über den zeitlichen Rahmen, der den Kantonen zur Entscheidung gestattet wird).

8. Entschädigung und Rechtsschutz

Opfer von Menschenhandel treten in der Regel als Zeuginnen in Gerichtsverfahren auf. Nur falls sie sich als Privatklägerinnen konstituieren, können sie als Partei im Verfahren auftreten und die damit verbundenen Rechte (Akteneinsicht, Teilnahme in der Beweisaufnahme, Stellen von Beweisanträgen und die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten) wahrnehmen. Opfer haben nur Anspruch auf unentgeltliches Verfahren, wenn sie sich als Privatklägerin konstituieren und weitere Bedingungen erfüllen (aussichtsreiches Verfahren, finanzielle Situation). In einigen Fällen wird ein Rechtsbeistand als unnötig erklärt und es wird keine Kompensation für Rechtsgebühren entrichtet – was besonders stossend ist, weil Opfer in der Regel nur schon aus sprachlichen Gründen einen Rechtsbeistand brauchen. Wenn Opfer von Menschenhandel gegen ein Urteil Berufung einlegen, müssen sie für die Kosten selbst aufkommen. Wenn Täter in einem Berufungsverfahren freigesprochen werden, tragen die Opfer das Risiko, Kompensation zahlen zu müssen. Grundsätzlich fallen Entschädigungen und Genugtuungen für Opfer, wenn sie gesprochen werden, zu tief aus.

Forderungen/Empfehlungen:

- Die Entschädigungen und Genugtuungen, welche den Opfern von Menschenhandel zugesprochen werden, fallen in der Schweiz generell zu tief und zudem von Fall zu Fall sehr unterschiedlich aus. Dies trifft im Besonderen auch auf Fälle zu, bei welchen die Opfer bereits im Herkunftsland in der Prostitution tätig waren oder wussten, dass sie in der Prostitution tätig sein werden. Diesbezüglich müssen die Justiz und kantonalen Opferhilfestellen weiter sensibilisiert und weitergebildet werden.
- Die Schweiz soll dafür Sorge tragen, dass Opfer von Menschenhandel kein Kostenrisiko tragen, wenn sie als Privatkläger an einem Verfahren teilnehmen und dass sie in jedem Fall – unabhängig von der Konstituierung als Privatklägerin sowie im Straf- als auch im Opferhilfeverfahren – Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand haben.

9. Schutz der Opfer während der Strafverfolgung

Gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) müssen Opfer im Rahmen des Gerichtsverfahrens ausreichend geschützt werden. Die Verfahrensführung kann Anonymität des Opfers oder Ausschluss der Öffentlichkeit aus dem Gerichtsverfahren anordnen. In der Praxis werden beide Massnahmen fast nie angeordnet. Wenn Opfer von Menschenhandel die Schweiz vor dem Gerichtsverfahren verlassen mussten, sind sie nur schwer kontaktierbar und oft erscheinen sie dann nicht als Zeuginnen im Verfahren. Wenn die Täterschaft dann aufgrund fehlender Beweise freigesprochen wird, versandet langjährige Ermittlungsarbeit, weil die Opfer z.T. bereits ausreisen mussten.

Forderungen/Empfehlungen:

- Schutzmassnahmen zugunsten der Opfer, die sich aus der Schweizer Strafprozessordnung ergeben, müssen umgesetzt werden. Sicherheit und Schutz der persönlichen Sphäre des Opfers müssen höher bewertet werden als das Interesse des Täters oder der Öffentlichkeit.