



Fact Sheet der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)
Juni 2015

Menschenhandel – Eine moderne Form der Sklaverei

Was ist Menschenhandel?

Menschenhandel bedeutet nach der international gültigen Definition Menschen anwerben, anbieten, verbringen, vermitteln, beherbergen oder annehmen durch Anwendung unerlaubter Mittel wie Täuschung, Drohung oder Nötigung zum Zwecke der Ausbeutung¹. Die Ausbeutung kann die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft oder die Entnahme von Körperorganen umfassen. Das Delikt steht in aller Regel im Zusammenhang mit Migration. Die Täter machen sich die Armut und die Perspektivlosigkeit von Migrantinnen und Migranten sowie deren Hoffnungen auf eine bessere Zukunft im Zielland zunutze, um sie z.B. mit falschen Versprechungen über Arbeits- oder Heiratsmöglichkeiten anzuwerben. Die Einreise der Opfer kann regulär oder irregulär erfolgen. Anschliessend werden sie durch psychische oder physische Gewalt in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht und ausgebeutet. Das Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch den Täter und in der Aufhebung des Selbstbestimmungsrechts des Opfers.

Vom Menschenhandel ist der Menschenschmuggel zu unterscheiden. Letzterer bezeichnet die bezahlte Beihilfe zur irregulären Einreise in ein anderes Land. In der Regel erfolgt der Menschenschmuggel mit dem Einverständnis oder auf Verlangen der geschleppten Person. Menschenhandel und Menschenschmuggel können jedoch kombiniert auftreten und fliessen ineinander über, wenn der Preis der Schleusung von der Täterschaft genutzt wird, um die betroffene Person schliesslich in ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zu bringen.

Menschenhandel in Europa und der Schweiz

Ein Bericht² des Sonderausschusses für organisierte Kriminalität, Korruption und Geldwäsche (CRIM) des EU-Parlaments hält fest, dass 2013 in der Europäischen Union geschätzte 880'000 Menschen unter sklavenähnlichen Bedingungen ausgebeutet wurden. 270'000 davon als Opfer sexueller Ausbeutung. Der jährliche Ertrag zugunsten der Täter habe sich auf etwa 25 Milliarden Euro belaufen.

Das Phänomen Menschenhandel zahlenmässig einzuschätzen ist jedoch ausserordentlich schwierig, da sich diese Verbrechensform verborgen im kriminellen Milieu und oft versteckt hinter anderen Delikten abspielt. Auch sind die Opfer aus Angst vor Repressalien durch die Täter und aus Misstrauen den Behörden gegenüber selten zur Anzeige ihrer Peiniger und zur Aussage bereit. Ihre Aussagen wären aber für die Strafverfolgung oft entscheidend.

Gemäss Europol sind transnationale kriminelle Organisationen im Menschenhandel tätig. Die Schweiz ist ein Ziel- und Transitland für Menschenhandel. Meistens betreiben hier Einzeltä-

¹ Vgl. die genaue Definition in Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR; 0.311.542) http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_311_542.html

² Bericht (26. September 2013) über organisiertes Verbrechen, Korruption und Geldwäsche: Empfohlene Massnahmen und Initiativen (Schlussbericht) (2013/2107(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0307+0+DOC+XML+V0//DE>

ter oder kleine, oft familiär oder ethnisch geprägte Gruppen den Handel mit Menschen. Die identifizierten Opfer, die meist sexuelle Ausbeutung erfahren haben, stammen mehrheitlich aus Ost- und Südosteuropa (Ungarn, Rumänien und Bulgarien), Thailand, Westafrika (Nigeria) sowie Lateinamerika (Brasilien und Dominikanische Republik). Zunehmend werden auch in der Schweiz Fälle von Ausbeutung der Arbeitskraft bekannt, etwa in der Gastronomie oder in Haushalten. Auch der Einsatz von Kindern und Erwachsenen in der organisierten Bettelerei oder zum Zweck des Taschen- und Ladendiebstahls kann eine Ausbeutung der Arbeitskraft beinhalten. Bestätigte Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme sind in der Schweiz nicht bekannt.

Die Rechtslage in der Schweiz

In der Schweiz wird Menschenhandel seit dem 1. Dezember 2006 im Strafgesetzbuch (StGB) durch Art. 182 unter Strafe gestellt. Dieser Artikel ersetzt den früheren Art. 196 StGB, der lediglich den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung erfasste. Art. 182 StGB stellt alle Formen des Menschenhandels gemäss der oben genannten internationalen Definition unter Strafe. Es genügt der einmalige Handel mit nur einer Person für die Strafbarkeit. Die Strafandrohung beträgt Freiheitsentzug bis zu 20 Jahren. Mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr wird bestraft, wenn das Opfer unmündig ist oder der Menschenhandel gewerbsmässig erfolgt. Beim Menschenhandel ist die etwaige Zustimmung des Opfers unerheblich, wenn dafür seine wirtschaftliche Notlage ausgenutzt wurde. Während Art. 182 StGB den Handel mit Menschen unter Strafe stellt, verbietet Art. 195 StGB die Förderung der Prostitution. Damit werden Zwangsverhältnisse geahndet, die bezwecken, dass eine Person gegen ihren Willen der Prostitution zugeführt wird oder in ihr verbleibt.

Strafverfolgung in Zahlen

Laut der polizeilichen Kriminalstatistik³ wurden in den Jahren 2009 bis 2014 jeweils zwischen 45 und 78 Straftaten von Menschenhandel (Art. 182 StGB) und zwischen 69 und 148 Straftaten von Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) erfasst.

Polizeiliche Kriminalstatistik PKS (Anzahl erfasster Straftaten, Stand Februar 2015)

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik PKS)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Menschenhandel (Art. 182 StGB)	50	52	45	78	61	46
Förderung der Prostitution (Art 195 StGB)	104	99	69	148	86	69

Zwischen 2000 und 2014 wurden jährlich jeweils zwischen 2 und 15 Verurteilungen wegen Menschenhandels sowie zwischen 7 und 26 Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution rechtskräftig.

Strafurteilstatistik SUS (Anzahl rechtskräftiger Verurteilungen, Stand Juni 2015)

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik SUS)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Menschenhandel (Art. 182, bis 1.12.2006 Art. 196 StGB)	5	2	2	7	2	12	5	8	11	9	6	10	13	12	15
Förderung der Prostitution (Art 195 StGB)	23	19	11	7	12	17	19	18	13	26	7	15	17	21	26

³ Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) stellt die erfassten Straftaten für die ganze Schweiz einheitlich dar. Die Angaben sind ab dem Jahr 2009 verfügbar.

Opferhilfe und Aufenthalt

Gemäss dem schweizerischen Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) stehen Beratung und Hilfe jeder Person zu, die in der Schweiz durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurde – unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus. Die Opfer von Menschenhandel können bei staatlichen und privaten Opferberatungsstellen um Hilfe ersuchen. Die Leistungen der Opferhilfe beinhalten Beratung sowie medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe. Gemäss OHG und dem in der Schweiz geltenden Strafprozessrecht stehen den Opfern, die als Zeuginnen oder Zeugen aussagen, eine Reihe von prozessualen Opfer- und Zeugenschutzrechten zu. Seit dem 1. Januar 2013 machen es das Bundesgesetz und die Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG; SR 312.2 und ZeugSV; SR 312.21) und eine neu geschaffene Zeugenschutzstelle des Bundes möglich, Zeuginnen und Zeugen, welche an Strafverfahren des Bundes und der Kantone beteiligt sind, nötigenfalls auch ausserhalb der eigentlichen Verfahrenshandlungen und nach Abschluss des Verfahrens zu schützen.

Von Bedeutung für den Opferschutz ist die Regelung der aufenthaltsrechtlichen Situation. Grundlage ist das seit 2008 geltende Ausländerrecht. Nach der Ausbeutung wird dem Opfer eine Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen gewährt. Es hat während dieser Zeit die Gelegenheit sich zu erholen sowie sich eine Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden zu überlegen. Nach Ablauf der Bedenkzeit und wenn das Opfer zu einer Zusammenarbeit mit den Behörden bereit ist, kann diesem für die Dauer des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Wenn das Opfer nicht zur Aussage bereit ist, seine persönliche Situation jedoch gegen seine Rückkehr ins Heimatland spricht, kann auch in diesem Fall eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden (Härtefall).

Weitere wichtige Massnahmen des Bundes gegen den Menschenhandel

Institutionelle Massnahmen:

- 2003 wurde unter Federführung des Bundesamtes für Polizei die *Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM)* gegründet. Diese vereinigt alle in der Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschen schmuggel tätigen Behörden von Bund, Kantonen sowie zwischenstaatlichen- und Nichtregierungsorganisationen. Die KSMM gewährt ein gesamtschweizerisches Vorgehen gegen Menschenhandel durch die Erarbeitung von Strategien und Instrumenten, die Vernetzung der Akteure, die Analyse der Lage und die Vermittlung von Informationen.
- 2004 wurde bei der Bundeskriminalpolizei, Abteilung Koordination ein neues *Kommissariat Pädophilie, Menschenhandel, Menschen schmuggel* gegründet. Dieses wurde 2007 in die zwei Kommissariate «Pornographie, Pädophilie» und «Menschenhandel, Menschen schmuggel» aufgeteilt. Dabei wurde das Kommissariat Menschenhandel und Menschen schmuggel personell aufgestockt. Es unterstützt die Kantonspolizeien bei Ermittlungen mit internationalem und interkantonalem Bezug.

Gesetzliche Massnahmen:

- Die Schweiz ratifizierte das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie sowie die Zusatzprotokolle zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität betreffend Menschenhandel und Menschen schmuggel. Die beiden Vertragswerke traten am 19.10.2006 bzw. am 26.11.2006 für die Schweiz in Kraft.
- Im Zuge der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention wurde Art. 196 StGB (Menschenhandel) durch Art. 182 ersetzt (siehe oben).
- Das Ausländergesetz (AuG) ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft und regelt explizit den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel (siehe oben). Die Regelung des Aufenthalts entspricht den Vorgaben des Übereinkommens des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels.

- Das auf Beginn 2009 in Kraft getretene revidierte Opferhilfegesetz OHG ermöglicht es, den besonderen Bedürfnissen der Opfer von Menschenhandel bei der Schaffung und dem Betrieb der Opferhilfestellen Rechnung zu tragen.
- Im Dezember 2012 ratifizierte die Schweiz das Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, welches am 1. April 2013 für sie in Kraft trat. Im Rahmen der Ratifizierung wurde ein neues Gesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz erlassen.
- Der Bundesrat verabschiedete am 23. Oktober 2013 eine Verordnung, welche es dem Bund künftig erlaubt, selber präventive Massnahmen gegen Menschenhandel zu ergreifen, oder solche von Organisationen der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Die Verordnung schafft gleichzeitig die nötige rechtliche Grundlage für die Tätigkeiten der KSMM im Bereich des Menschenhandels.

Weitere Massnahmen:

- Unter der Federführung der KSMM erarbeitete eine Expertengruppe aus Bund, Kantonen und Nichtregierungsorganisationen einen Leitfaden mit dem Titel «Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel». Der Leitfaden enthält Empfehlungen zur Ausgestaltung der interdisziplinären Kooperation in den Kantonen.
- Unter Mitwirkung der KSMM werden seit 2007 am *Schweizerischen Polizei-Institut (SPI)*, dem *Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW)* sowie der *Haute école de travail social Genève (hets)* spezialisierte Ausbildungen für die Bekämpfung von Menschenhandel durchgeführt.
- Im April 2010 führte das Bundesamt für Migration nach einer Pilotphase von zwei Jahren die Rückkehr- und Reintegrationshilfe für Opfer von Menschenhandel ein. Die Hilfe wird gestützt auf das Ausländerrecht und in Zusammenarbeit mit kantonalen Rückkehrberatungsstellen und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) gewährt.
- Per 1. Oktober 2012 verabschiedete das Steuerungsorgan der KSMM den ersten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP) der Schweiz. Der NAP enthält 23 Massnahmen für die Bekämpfung des Phänomens in den vier Bereichen Prävention, Strafverfolgung, Opferhilfe und Partnerschaft.

Massnahmen in den Kantonen

- Um die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und Opferberatungsstellen zu verbessern, werden in verschiedenen Kantonen so genannte «Runde Tische» gegen Menschenhandel eingerichtet. Mittlerweile sind in mehr als der Hälfte der Kantone Kooperationsvereinbarungen, welche die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Akteuren an den Runden Tischen regeln, vorhanden oder in Vorbereitung.
- 2007 nahm die von der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) eingesetzte Arbeitsgruppe Menschenhandel und Menschenschmuggel (AGMM) die Arbeit auf, um den Austausch polizeilicher Erkenntnisse zu vertiefen.

Massnahmen anderer Organisationen

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration in Zürich startete im Sommer 2004 das Projekt „FIZ Makasi – Beratung und Begleitung für Opfer von Frauenhandel“. Die spezialisierte Beratungsstelle leistet Hilfe für Opfer, organisiert Unterkunft und finanzielle Hilfe und versucht, die Aufenthaltssituation in der Schweiz und die Bedrohungslage im Herkunftsland zu klären. Durch den erhöhten Schutz können sich die Opfer stabilisieren und Zukunftsperspektiven entwickeln. Eine ähnliche Funktion hat die Stiftung Au Coeur des Grottes in Genf. Beide NGOs sind im Steuerungsorgan der KSMM als Mitglieder mit Beratungsmandat vertreten.

Das internationale Engagement der Schweiz

Die Schweiz verurteilt den Menschenhandel als gravierende Menschenrechtsverletzung. Mit den «Leitlinien für aussenwirksame Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer» formulierte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) 2003 Zielsetzungen und spezifische Massnahmen für die internationale Ebene. Die strategische und operative Zusammenarbeit der Ziel- und Transitländer unterei-

ander, aber auch mit den Herkunftsstaaten der Opfer gewinnt auf internationaler Ebene immer grössere Bedeutung. Das schweizerische Engagement im Ausland betrifft die folgenden zentralen Aktionsfelder:

- Prävention in den Herkunftsländern; sie soll dazu beitragen, mögliche Opfer vor den Gefahren von Menschenhandel zu warnen.
- Aufbau und Unterstützung jener Behörden und Nichtregierungsorganisationen im Ausland, die zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels sowie zum Opferschutz beitragen.

In der Schweiz sind die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA/EDA) und die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS/EDA) sowie das Staatssekretariat für Migration (SEM/EJPD) für entsprechende Massnahmen in den Herkunftsländern zuständig. Diese drei Akteure koordinieren ihre Tätigkeiten im Rahmen der Internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) und unterstützen operativ zahlreiche Projekte im Ausland. Die Schweiz engagiert sich darüber hinaus aktiv in internationalen Organisationen, die gegen Menschenhandel tätig sind, namentlich in der UNO, der OSZE und im Europarat.

Die Aufgaben und Schwerpunkte der KSMM

Das Ziel der KSMM ist die Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels und des Menschenschuggels in der Schweiz. Opfer sollen geschützt, Täter bestraft werden. Die KSMM verbessert die dazu nötigen Instrumente und Vernetzungen. Die Tätigkeit der KSMM im Bereich des Menschenhandels umfasst derzeit folgende Schwerpunkte:

- Unterstützung der Kantone bei der Etablierung von «Runden Tischen» und Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel;
- Weiterentwicklung von und Mitwirkung an Ausbildungsangeboten für Praktiker im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels;
- Sensibilisierungsarbeit zuhanden der Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit;
- Förderung der Zusammenarbeit und Austausch auf internationaler Ebene;
- Vernetzung der zuständigen Stellen des Bundes, der Kantone und NGOs;
- Erarbeitung von Hilfsmitteln gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft;
- Verbesserung der Lagedarstellung und Analyse im Menschenhandel.

Weiterführende Informationen und Links

Zusätzliche Informationen befinden sich auf der Webseite der KSMM www.ksmm.ch .