

LEITLINIEN

für aussenwirksame Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer

Einleitung

Der Menschenhandel ist heute, wie dies der aussenpolitische Bericht 2000 festhält, eine "besonders besorgniserregende" internationale Herausforderung. Alle Anzeichen weisen darauf hin, dass in den 90er Jahren, nicht zuletzt im Gefolge des Auseinanderbrechens der Sowjetunion, die organisierte transnationale Kriminalität im Bereich Menschenhandel, speziell auch Frauen- und Kinderhandel, substantiell zugenommen hat und noch immer zunimmt. Das *Trafficking*¹, wie der Menschenhandel international bezeichnet wird, ist eine moderne Form des Sklavenhandels hauptsächlich für die Prostitution, aber auch für sonstige Arbeit inkl. Haushaltsdienste, sowie für den Organhandel. Trafficking wird heute, zusammen mit dem Drogen- und dem Waffenhandel, zu den einträglichsten Geschäftssegmenten der internationalen mafiösen Organisationen gerechnet. Während der *Menschenschmuggel* - auf den in den vorliegenden Leitlinien nicht eingegangen wird - vorab kurzfristige und einmalige Profite abwirft (Schmuggeltarife), ermöglicht der *Menschenhandel* eine langfristige Ausbeutung: Profit sowohl vom Handel wie von der anschliessenden Arbeit der Gehandelten.

Trafficking-Opfer sind oft brutalen Gewalttätigkeiten seitens der Händler, Mittelsmänner und Arbeitgeber ausgesetzt. Es bestehen Anzeichen, dass Trafficking-Opfer im Zielland auch für die Einschleusung von Mitgliedern krimineller Organisationen missbraucht werden. Die Opfer selber haben wenig Chancen, aus dem Teufelskreis auszubrechen. Sie sind von ihren Ausbeutern finanziell abhängig, abhängig aber auch durch deren Anwendung physischer und psychischer Gewalt, durch den Entzug der persönlichen Ausweispapiere, durch die Fremdheit im neuen Umfeld, Kinder zusätzlich durch ihre altersbedingte Unselbständigkeit. Werden die Opfer in der Illegalität entdeckt, so droht ihnen die Abschiebung innert kürzester Frist ins Herkunftsland, wo nicht nur die soziale Diskriminierung, sondern u.U. auch bereits wieder die Händlerringe auf sie warten.

Die Hauptursachen für die Tatsache, dass Menschenhändler immer wieder Opfer finden können, sind - von der Rekrutierung per Gewalt abgesehen - vorab in den Armutsverhältnissen in den Herkunftsländern zu suchen. Wo Frauen keine Perspektiven für eine nachhaltige Lebensgrundlage im eigenen Land sehen, ist das Risiko besonders hoch, dass sie durch Menschenhändler und Menschenhändlerinnen, durch deren Arbeits- und Lohnversprechungen im Ausland geködert werden können. Aber auch die Gefährdung der menschlichen Sicherheit durch Krieg, Missachtung von Menschenrechten, mangelnde Rechtsstaatlichkeit sowie die Diskriminierung der Frau können Ursachen sein für den Erfolg von Menschenhändlern.

Zum gegenwärtigen Umfang des Menschenhandels bestehen keine verlässlichen internationalen Statistiken. Im "Trafficking in Persons Report" 2002 des US State Departments wird der Frauen- und Kinderhandel weltweit fürs Jahr 2001 auf 700'000 - 4 Mio Personen geschätzt. Die EU-Kommission geht von jährlich 120'000 betroffenen Frauen und Kindern aus Mittel- und Osteuropa aus, während das EDA, nach Angaben von IOM, die Ziffer von jährlich 200'000 Trafficking-Opfern

¹ der engl. Bezeichnung *trafficking* (trafficking in human beings) entspricht im Französischen *traite*. Trafficking/traite ist abzugrenzen vom *Menschenschmuggel* (smuggling in human beings). Die beiden Hauptunterscheidungsmerkmale zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel sind: (1) Trafficking kann unabhängig vom Ueberschreiten einer internationalen Grenze stattfinden, und (2) Trafficking beinhaltet immer Elemente von Nötigung und weitergehender Ausbeutung.

nennt². Nichtregierungsorganisationen gehen davon aus, dass der Verkauf von Kindern in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen hat, nicht zuletzt wegen der neuen Möglichkeiten, welche das Internet eröffnet hat.

Die Schweiz hat wesentlichen Anteil an diesem Menschenmarkt. Da das Trafficking sich weitgehend in der Illegalität abspielt, ist sein Ausmass auch für die Schweiz sehr schwierig zu beziffern. Es ist anzunehmen, dass jährlich rund 1'500-3'000 Frauen als Opfer von Menschenhändlern in die Schweiz gelangen. Diese Zahl beruht auf einer Schätzung der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Europa, umgerechnet auf die Grösse der Schweiz. Die Polizeien verzeichneten für die Jahre 1997-2000 zwischen 20-43 Anzeigen von Fällen von Menschenhandel gemäss Art. 196 StGB. Im selben Zeitraum erfasste die Urteilsstatistik jährlich zwischen einer und sieben Verurteilungen, und es wurden pro Jahr durchschnittlich 45 Fälle im Zusammenhang mit Art. 195 StGB (Förderung der Prostitution) registriert. Als mögliche Erklärungen für diese bescheidenen Zahlen werden die Zurückhaltung der Opfer von Menschenhandel bzgl. Anzeigen (aus Mangel an Sicherheit und Schutz), die geringe Kontrolldichte vieler Kantone im Rotlichtmilieu und der häufige, praktisch monatliche Etablissement-Wechsel vieler Cabaretttänzerinnen aufgeführt. Die kantonalen Polizeistellen gehen davon aus, dass sich der grössere Teil der Tänzerinnen neben ihrer legalen Tätigkeit illegal prostituiert. Im Cabaret-Bereich (rund 1'800 Frauen mit L-Status) stammen rund die Hälfte der Tänzerinnen aus osteuropäischen Ländern. Im Bereich des Kinderhandels sind in den Jahren 1997 – 2000 schweizweit nur drei Anzeigen eingegangen.³ Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Dunkelziffer beträchtlich höher ist.

Die internationalen Bemühungen um eine Bekämpfung des Menschenhandels haben – ineins mit denjenigen um die Bekämpfung der internationalen Kriminalität insgesamt - in den späten 90er Jahren zugenommen. Hervorzuheben ist vor allem die in Palermo im Dezember 2000 verabschiedete UN-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität. Die Schweiz hat sie mitunterzeichnet. Von den verabschiedeten Zusatzprotokollen zu dieser Konvention betrifft eines den *Menschenschmuggel*, ein zweites die Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des *Menschenhandels*, insbesondere des Frauen und Kinderhandels. Die Schweiz hat die beiden Protokolle am 2. April 2002 unterzeichnet. Die EU will im Rahmen ihrer Anstrengungen zur Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschenschmuggels verstärken, und die Trafficking-Taskforce des Stabilitätspakts hat einen mehrjährigen Anti-Trafficking-Aktionsplan für Südosteuropa ausgearbeitet.

Um diesen und weiteren internationalen Vereinbarungen zur vollen Wirksamkeit zu verhelfen, sind seitens der Unterzeichnerstaaten transparente und umfassende Umsetzungskonzepte erforderlich, die internationale Synergien ermöglichen. Mit den vorliegenden Leitlinien wird ein Schritt in diese Richtung unternommen; es wird ein **Konzept für aussenwirksame Massnahmen der Schweiz zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer** vorgelegt. Die aussenwirksamen **Repressionsmassnahmen** sind im Konzept noch nicht berücksichtigt.

Auch gegenüber dem Menschenhandel ist Effektivität nur erzielbar, wenn sich aussen- und binnenwirksame Massnahmen aufs engste ergänzen, gegenseitig stützen und stärken. In diesem Sinn werden die vorliegenden Leitlinien auch um jene *binnenwirksamen* Massnahmen zu erweitern sein, die aufgrund des Berichts der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Menschenhandel“ erforderlich werden. Sobald als möglich, d.h. sobald die Koordinationsstelle Menschenhandel/ Menschenschmuggel (KS MM) des EJPD/BAP etabliert sein wird, sollen die Leitlinien in ein von dieser Koordinationsstelle zu erarbeitendes **schweizerisches Gesamtkonzept zum Bereich Menschenhandel/ Menschenschmuggel** integriert werden. Und schliesslich kann der Herausforderung Menschenhandel angesichts ihrer weltweiten Dimension nicht einzelstaatlich wirksam begegnet werden - es braucht auch in diesem Bereich eine enge internationale Zusammenarbeit. Je klarer, umfassender und kohärenter die Schweiz ihre einschlägige Politik definiert, desto

² "Die Schweiz und die Welt", Schweiz global, EDA, Mai 2001

³ vgl. BAP, Szene Schweiz, Lagebericht 2000, S. 69.

grösser wird ihr Gewicht und ihre Effektivität im internationalen Zusammenbeitskontext sein können.

Frauen und Mädchen sind gegenüber dem Menschenhandel in speziellem Mass exponiert. In diesem Sinn fokussieren die nachstehenden Leitlinien stets in besonderem Mass auf die Verbesserung der Situation der Frauen und Kinder, auch wo dies nicht noch speziell hervorgehoben wird. Mit der konkreten Umsetzung dieser Leitlinien leistet die Schweiz auch einen Beitrag zur Anwaltschaft (advocacy) zugunsten der Trafficking-Opfer.

Die Leitlinien richten sich vor allem an all jene öffentlichen Instanzen der Schweiz, die in ihrer aussenwirksamen Tätigkeit direkt und indirekt zur Prävention des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer beitragen können. Gleichzeitig sollen die Leitlinien gegenüber bi- und multilateralen Partnern das Konzept darlegen, nach welchem die Schweiz aussenpolitisch ihren Beitrag zur Umsetzung des Zusatzprotokolls Menschenhandel in den Bereichen Prävention und Opferschutz zu leisten gedenkt.

Teil I: Ausgangslage

1.1. Internationale Rechtslage

Die UN-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität (Dez. 2000) ist bis Mitte April 2002 von 141 Staaten (unter ihnen, wie erwähnt, die Schweiz) unterzeichnet und von 8 ratifiziert worden; für ihr Inkrafttreten sind 40 Ratifizierungen erforderlich. Ihr Zusatzprotokoll betreffend Menschenhandel weist zur selben Zeit 104 Unterzeichnungen und 6 (von 40 erforderlichen) Ratifizierungen auf. Zweck des Zusatzprotokolls ist es, "a) to prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children; b) to protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and c) to promote cooperation among State parties in order to meet those objectives".

Die von der Schweiz 1997 ratifizierte UN-Konvention über die Rechte des Kindes fordert von den Vertragsstaaten "alle geeigneten innerstaatlichen, zweiseitigen und mehrseitigen Massnahmen, um die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu irgendeinem Zweck und in irgendeiner Form zu verhindern" (Art. 35). Mit dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie vom 25. Mai 2000 (im folgenden: Fakultativprotokoll Kinderverkauf, Kinderprostitution und Kinderpornographie) ist diese Bestimmung weiter ausgeführt worden. Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll anlässlich des Milleniumsgipfels am 7.9.2000 unterzeichnet. Die einschlägige Botschaft soll dem Parlament im Laufe des Jahres 2003 unterbreitet werden.

Weitere von der Schweiz ratifizierte Menschenrechtsübereinkommen beinhalten ebenfalls die Bekämpfung des Menschenhandels: So verlangt insbesondere Art. 6 der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von den Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen zu treffen. Auch der Internationale Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte verlangt eine Abschaffung des Sklavenhandels (Art. 8). Weitere zwischen 1904 und 1933 verabschiedete UN-Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchen- und Frauenhandels sind nach wie vor in Kraft.⁴

⁴ Internationales Übereinkommen vom 18. Mai 1904 zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen das unter dem Namen "Mädchenhandel" bekannte verbrecherische Treiben, Internationales Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels, Internationales Übereinkommen vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels, Internationales Übereinkommen vom 11. Oktober 1933 über die Unterdrückung des

Das humanitäre Völkerrecht befasst sich ebenfalls mit der Frage des Menschenhandels. So wird insbesondere in Art. 7 des Römer Statuts die Versklavung und die sexuelle Sklaverei im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet⁵. Versklavung wird dabei als Ausübung aller oder einzelner mit einem Eigentumsrecht an einer Person verbundenen Befugnisse definiert, wobei der Handel mit Menschen ausdrücklich als Beispiel aufgeführt wird. Andere Verträge verlangen den Schutz vor sexueller Ausbeutung, vor Prostitution oder vor Deportation.⁶

1.2. Zum Begriff des Menschenhandels und des Kinderverkaufs

Das Zusatzprotokoll Menschenhandel definiert in seinem Art. 3 den Menschenhandel wie folgt:

"For the purposes of this Protocol:

(a) "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;

(b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;

(c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;

(d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age."

Das Fakultativprotokoll Kinderverkauf, Kinderprostitution und Kinderpornographie definiert den Kinderverkauf in Art. 2 lit. a folgendermassen:

"Im Sinne dieses Protokolls bedeutet

a) "Verkauf von Kindern" jede Handlung oder jedes Geschäft, mit denen ein Kind gegen Bezahlung oder für eine andere Gegenleistung von einer Person oder Personengruppe an eine andere übergeben wird;"

Die Begriffe "Menschenhandel" und "Verkauf von Kindern" überschneiden sich somit in vielen Bereichen, haben daneben aber auch je eigene Anwendungsbereiche.⁷ Das Fakultativprotokoll

Handels mit volljährigen Frauen. Die zur Ablösung dieser Übereinkommen bestimmte UN-Konvention "zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution Dritter" (GA Res 317 [IV]) hat die Schweiz bislang nicht ratifiziert.

⁵ Art. 7 beschränkt sich im Anwendungsbereich nicht auf den bewaffneten Konflikt, sondern ist auch in Friedenszeiten anwendbar

⁶ Beispielsweise die IV. Genfer Konvention (Art.27 und 77), das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen (Art.75) oder die Statuten der Tribunale betreffend Jugoslawien (Art.2) und Ruanda (Art. 3 und 4).

⁷ Beim Fakultativprotokoll Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie ist nicht die anschliessende Ausbeutung begriffsnotwendig, sondern der *Transport gegen Bezahlung oder gegen einen anderen Vorteil*. Damit fällt beispielsweise auch die Adoption gegen Bezahlung eines unstatthaften Vermögensvorteils an die leiblichen Eltern oder an Dritte in den Anwendungsbereich des Protokolls. Eng mit diesem Bereich hängt das Haager Übereinkommen über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen sowie das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen zusammen (voraussichtliches Inkrafttreten in der Schweiz: Anfang 2003). Ihre Umsetzung fällt vorwiegend in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Justiz.

erfasst auch den Verkauf von Kindern zum Zwecke ihrer Ausbeutung (insb. Kinderprostitution, gewinnerzielende Organentnahme, Zwangsarbeit⁸). Die Forderungen, welche das Fakultativprotokoll in rechtlicher und politischer Hinsicht an die Vertragsstaaten stellt, sind in vielen Bereichen ähnlich wie diejenigen des Zusatzprotokolls Menschenhandel.

Eine vergleichende Darstellung des Menschenhandels-Begriffs gemäss internationalen Rechtstexten und gemäss schweizerischer Lehre und Rechtsprechung findet sich im Schlussbericht der Arbeitsgruppe "Menschenhandel", Kap. 2.

1.3. Das bisherige Engagement der Schweiz im „Trafficking“-Bereich

1.3.1. Aussenwirksames Engagement

Policy-Bereich: Die Schweiz setzt sich in zahlreichen internationalen Foren - UN-Organisationen, Europarat, OSZE etc - aktiv ein gegen den Menschenhandel. Sie beteiligt sich auch am EU/IOM "STOP II" Programm, welches für September 2002 eine Konferenz zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels vorbereitet.

Im *operationellen* Bereich unterstützen sowohl die Politische Direktion wie auch die DEZA einzelne Anti-Trafficking-Aktivitäten im Ausland. Die Politische Abteilung IV finanziert vor allem Projekte der OSZE. Zudem unterstützt sie das Sekretariat der Task Force Menschenhandel des Stabilitätspaktes sowohl personell als auch finanziell. Die DEZA leistet in neuster Zeit vorab über ihre humanitäre Hilfe Beiträge an Projekte der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die sich mit der Rückführung von Trafficking-Opfern und ihrer Reintegration im Herkunftsland, zumeist in Osteuropa/der GUS, befassen. Bisher bestehen keinerlei policy guidelines für derlei Projektfinanzierungen. Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogramme für in die Schweiz geschleuste Traffickingopfer gab es bis anhin auf Bundesebene keine.

Im Aussenpolitischen Bericht 2000 wird im Kapitel über die Migrationspolitik der Menschenhandel und speziell der Frauenhandel als besondere Herausforderung hervorgehoben. "Der Menschenhandel kann neben der Verstärkung der strafrechtlichen Verfolgung der Täter und der Aufklärung über die Gefahren in den Herkunftsländern nur durch einen besseren Schutz der Opfer wirksam eingedämmt werden."⁹ Der Förderung der Menschenrechte insgesamt kommt im Bericht ein hoher Stellenwert zu.

Inwiefern eine allfällige Assoziierung der Schweiz an die Abkommen von Schengen und Dublin der EU Konsequenzen für Massnahmen im Trafficking-Bereich haben wird, kann erst nach Abschluss der einschlägigen Verhandlungen beurteilt werden.

1.3.2. Neuere innenpolitische Entwicklungen

Nationalrätin Vermot-Mangold hat im März 2000 eine Motion eingereicht, mit welcher sie den Bundesrat auffordert, „dringend ein umfassendes Schutzprogramm für von Frauenhandel betroffene Frauen zu schaffen, das alle Formen von Frauenhandel berücksichtigt (Prostitution, Heirat, Hausarbeit usw.). Damit das Schutzprogramm realisiert und eingesetzt werden kann, sind Änderungen der juristischen, sozialen, finanziellen, polizeilichen und gesundheitlichen Bedingungen erforderlich. Dringend sind daher: 1. eine neue Definition von Frauenhandel, die den Realitäten der heutigen Situation entspricht; 2. die Revision des Strafgesetzbuches; 3. die Revision des Opferhilfegesetzes hinsichtlich der spezifischen Problematik des Frauenhandels (Legalisierung des Aufenthaltes, Aufenthaltsrecht während eines Verfahrens und über den Prozess hinaus,

⁸ vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a.

⁹ Aussenpolitischer Bericht 2000, S. 338

Datensperre, Opferschutz vor Repressalien, finanzielle Unterstützung usw.); 4. die Schaffung einer staatlich anerkannten Einrichtung für die Beratung von Betroffenen von Frauenhandel.“ In der Begründung führt die Motionärin aus, dass die heutige Gesetzeslage die Betroffenen von Frauenhandel nicht schützt, sondern sie zum Teil ausgrenzt und kriminalisiert. Die Motion ist als Postulat überwiesen worden. Das EJPD hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung des BJ beauftragt, die Problematik einer Gesamtprüfung zu unterziehen. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe liegt vor. In seiner Stellungnahme vom 29. Mai 2002 zum Bericht erachtet der Bundesrat die vorgeschlagenen Massnahmen als angemessen; er hat die betroffenen Departemente beauftragt, die Umsetzung der Empfehlungen zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende Anträge zu stellen. Im Rahmen der Totalrevision des Ausländergesetzes ist vorgesehen, Ausnahmen von den Zulassungsvorschriften zu ermöglichen, um besonders gefährdete Personen vor Ausbeutung im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit zu schützen und um den Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel zu regeln. Zudem wird anvisiert, nicht nur rückkehrpflichtige Personen aus dem Asylbereich, sondern auch rückkehrpflichtige Personen aus dem Ausländerbereich (inkl. gegebenenfalls Trafficking-Opfer) in die Rückkehrhilfeprogramme des Bundes aufnehmen zu können.

Teil II: Aktionsbereiche gegen den Menschenhandel und die ausserpolitischen Ziele der Schweiz

2.1. Aktionsbereiche im Zusammenhang mit dem Menschenhandel

Eine gesamtheitliche Bekämpfung des Menschenhandels umfasst eine Vielzahl von einander ergänzenden und ineinandergreifenden Aktionsbereichen. Zu nennen sind vor allem die folgenden: Prävention, Opferschutz, Rückkehr- und Reintegrationsunterstützung für die Opfer, Verbesserung der dem Menschenhandel Vorschub leistenden Rahmenbedingungen im Herkunftsland, und schliesslich die direkte Bekämpfung des Menschenhandels.

2.2. Die ausserpolitischen Ziele der Schweiz und der Menschenhandel

Mit der aktiven Umsetzung ihrer fünf ausserpolitischen Ziele¹⁰ leistet die Schweiz grundsätzlich wesentliche Beiträge zur Ursachenbekämpfung des Trafficking und für die Verbesserung jener Rahmenbedingungen, die bezüglich des Trafficking eine Rolle spielen.

- Wer in Armut oder gar in absoluter Armut lebt, ungenügenden Zugang zu Ausbildung, Gesundheitsdiensten, Arbeitsplätzen hat, für sich auch zufolge Mangels genügender oder intakter natürlicher Ressourcen keine Zukunftsperspektive im eigenen Land sieht, ist einem erhöhten Risiko ausgesetzt, Opfer täuschender Versprechungen von Menschenhändlern zu werden oder ein Kind zum Verkauf freizugeben. Dasselbe gilt für Leute, die durch Katastrophen all ihres Hab und Guts beraubt worden sind. Wie die Herkunftstatistiken der Traffickingopfer in unserem Land bestätigen, sind arme und ärmste Länder und Landesteile (seit den 90er Jahren vor allem in Osteuropa, aber auch in Lateinamerika und Afrika) bevorzugte Rekrutierungsgebiete der Menschenhändler.

¹⁰ Die 5 Ziele unter dem Oberziel der Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz lauten: Friedliches Zusammenleben der Völker; Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie; Linderung von Not und Armut in der Welt; Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland; Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Linderung von Leiden und nachhaltige Armutsbekämpfung sind die "raison d'être" unserer humanitären Hilfe und der Süd- und Ostzusammenarbeit (= Internationale Zusammenarbeit - IZA). Indem die IZA auf die Ermöglichung einer "sustainable livelihood" für die besonders Benachteiligten hinwirkt, hat sie langfristig auch eine generalpräventive Wirkung auf die Migration - notgedrungene Auswanderung wird weniger nötig. Dadurch werden auch die Jagdgründe der Menschenhändler kleiner.

- Wo die menschliche Sicherheit durch Krieg, durch Missachtung der Menschenrechte, durch mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung beeinträchtigt ist, sind besonders günstige Voraussetzungen für die Wirkungsmöglichkeiten von Menschenhändlern gegeben.

Die Friedensförderung, die Förderung der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit gehören zu den prioritären Zielen unserer Aussenpolitik.

In dem Mass, als die Schweiz die Mittel für ihre IZA auf das deklarierte Ziel von 0.4% des BSP ausbaut und ihre Friedensförderungsanstrengungen und Massnahmen zur Förderung der guten Regierungsführung wie vorgesehen verstärkt, wird sie auch ihren Beitrag zur Bekämpfung jener Ursachen steigern können, die notgedrungene Migration zur Folge haben und den Nährboden für die Tätigkeit von Menschenhändlern abgeben.

Die nachstehenden Leitlinien sind vorab auf *spezifische* Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer fokussiert. Gegebenenorts wird auf IZA-Massnahmen verwiesen, die in *generalpräventiver* Art zur Minderung des Menschenhandels beitragen.

Teil III: Leitlinien für aussenwirksame Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer

Die nachstehend für die aussenwirksamen Massnahmen formulierten Leitlinien konzentrieren sich auf die *Prävention* und den *Schutz der Opfer* des Menschenhandels. Die Ausweitung auf die aussenwirksamen Repressionskomponenten und auf die innenpolitischen Massnahmen erfolgt im Rahmen des schweizerischen Gesamtkonzepts zu Menschenschmuggel und Menschenhandel, das von der KS MM nach Aufnahme ihrer Tätigkeit raschestmöglich erarbeitet werden wird.

3.1. Gesamtzielsetzung

Die aussenwirksamen Anstrengungen der Schweiz im Bereich des Menschenhandels verfolgen das nachstehende Gesamtziel:

- ◆ ***Die Schweiz leistet auf internationaler Ebene einen signifikanten, sicht- und nachweisbaren Beitrag zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer.***

Sie orientiert sich hiefür hauptsächlich an den Vorgaben der UN-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität, insbesondere an deren Zusatzprotokoll zur Prävention, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, speziell des Frauen- und Kinderhandels, sowie dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dessen Fakultativprotokoll

betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie; ein weiterer Orientierungsrahmen ist das UN-Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

3.2. Allgemeine Grundsätze

- ***Das bestehende aussenwirksame Engagement der Schweiz gegen den Menschenhandel soll vor allem dadurch intensiviert werden, dass bereits vorhandene Kompetenzen weiter ausgebaut, gemachte Erfahrungen vermehrt genutzt und innovative Problemlösungsansätze erprobt werden.***
- ***Beim Ausbau des einschlägigen Engagements ist dem Interesse der Schweiz die nötige Beachtung zu schenken***
- ***Der humanitären Tradition der Schweiz entsprechend kommt der Prävention sowie dem vermehrten Schutz der Opfer inkl. Rückführung und Reintegration besondere Priorität zu.***
- ***Die Schweiz setzt ihr Engagement gegen den Menschenhandel in erster Linie in Zusammenarbeit mit anderen Staaten, internationalen und lokalen Organisationen um.***
- ***Die Schweiz informiert die Oeffentlichkeit und die internationale Gemeinschaft über die Umsetzung ihrer Leitlinien im Bereich Menschenhandel.***

3.3. Strategische Leitlinien für die Umsetzung

Die Schweiz wird im Rahmen ihrer Möglichkeiten die aussenwirksame Umsetzung des oben erwähnten Zusatzprotokolls in den Bereichen Prävention des Menschenhandels sowie Schutz seiner Opfer nach den folgenden strategischen Leitlinien vornehmen.

3.3.1. Thematische und geographische Aspekte

Prävention:

- ***Die Schweiz konzentriert ihre präventiven operationellen Massnahmen gegen den Menschenhandel vorab auf jene Herkunfts- und Transitländer und -regionen, aus welchen bereits Traffickingopfer in die Schweiz eingeschleust worden sind oder in welchen sich ein einschlägiges Potential abzeichnet.***

Präventionsmassnahmen umfassen vor allem Aufklärungskampagnen (awareness building) in den Herkunfts- und Transitländern, wie sie IOM (mit schweizerischer Finanzunterstützung) in Moldawien und Tajikistan durchführt. In einem weiteren Sinn sind zu den Präventivmassnahmen auch all jene Ausbildungs- und *Institution building*-Anstrengungen zu rechnen, die dazu beitragen, dass sowohl die potentiellen Opfer wie auch die einschlägigen Behörden sich dem Wirken der Menschenhändler besser entgegenstellen können (vgl unten: Ausbildung/Institution building in Herkunfts- und Transitländern).

Grundsätzlich müsste Prävention in erster Linie in jenen Herkunftsländern ansetzen, die zwar Voraussetzungen für die Wirkungsmöglichkeiten von Menschenhändlern erfüllen (zB bzgl. Armut, Mangel an Menschenrechtsbeachtung und Rechtsstaatlichkeit etc), wo das Trafficking aber noch nicht eingesetzt hat. Es erscheint jedoch prioritärer, zunächst in jenen Ländern für

einen Abbau des Menschenhändlererfolgs zu sorgen, aus welchen ein in letzter Zeit zunehmender Menschenhandel festzustellen ist. Darunter fallen vor allem Staaten des ehemaligen Ostblocks (Russland, Ukraine, Rumänien, Bulgarien, Moldawien, Belarus, Estland, Litauen, dazu speziell als Transitländer die Balkanstaaten), aber auch lateinamerikanische (Dominikanische Republik, Brasilien), asiatische (Thailand) und afrikanische Länder (Marokko, Kamerun).

Opferschutz:

- ***Die Schweiz unterstützt in Herkunftsländern spezifische Massnahmen zum Opferschutz unter der Voraussetzung, dass sie im Rahmen von schweizerischerseits mitfinanzierten Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogrammen für Opfer ausgeführt werden.***

Wer Opfern des Menschenhandels die Rückkehr ins Herkunftsland ermöglicht, muss gleichzeitig für deren Schutz und Reintegration im Herkunftsland besorgt sein. Wo dieses Engagement fehlt, dürfte es sich um eine blosser Opfer-"Abschiebung" handeln (vgl. auch unten: Rückführung), die die Opfer im Herkunftsland voll der Diskriminierung und dem Risiko der neuerlichen Vereinnahmung durch - eventuell dieselben - Menschenhändlerbanden aussetzt. Die Schweiz kann deshalb nicht daran interessiert sein, in Herkunftsländern Opferschutzprogramme zu unterstützen, die „für sich allein“ stehen.

Wo sich die Schweiz hingegen selber finanziell an Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogrammen beteiligt, da hat sie gute Chancen, auch sicherstellen zu können, dass der Schutz der rückkehrenden Opfer in angemessener Art gewährleistet ist.

- ***Die Schweiz unterstützt in Transit- und Zielländern ausserhalb der EU Massnahmen zum Opferschutz speziell im Zusammenhang mit anschliessenden Rückkehrhilfe-/Reintegrationsprogrammen, die sie mitfinanziert.***

In jüngster Zeit sind vermehrt Opfer des Menschenhandels in Transit- und Zielländern ausserhalb der EU zu verzeichnen, die entweder auf dem Weg nach Westeuropa gestrandet sind oder in diesen Ländern selbst ausgebeutet werden (zB im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina). Oft ist es nötig, solchen Opfern zunächst Betreuung, psychische und physische Pflege an einem speziell geschützten Ort zukommen zu lassen, ehe eine Rückführung und Reintegration möglich wird. Um dem Risiko zu begegnen, dass die Opfer auf unbestimmte Zeit in solchen Betreuungszentren belassen und mehr oder weniger vergessen werden (weil sie dort buchstäblich „versorgt“ sind), ist die Schweiz daran interessiert, dass Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogramme mit dem Opferschutz kombiniert werden. Dieses Interesse kann sie am besten dort vertreten, wo sie selber an solchen Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogrammen finanziell beteiligt ist.

- ***Soweit die Dringlichkeit des Opferschutzes in Transit- oder Zielländern ausserhalb der EU dies erfordert, kann die Schweiz auch einschlägige Massnahmen in diesen Ländern finanzieren, noch ehe ein Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogramm besteht.***

Die Erfahrungen zB in den Transit- und Zielländern Südosteuropas haben gezeigt, dass Opfer des Menschenhandels auf Zwischen- oder Endstationen ihres Leidensweges oft mit überaus brutalen Methoden misshandelt und zur Prostitution gezwungen werden. Wo derlei aufgedeckt werden kann, ist es unerlässlich, die Opfer *sofort* dem Einfluss der Gewalttäter entziehen zu können, auch wenn noch keine Perspektive für ein Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogramm bestehen mag. Im Sinn ihrer Priorisierung des Opferschutzes ist die Schweiz bereit, in solchen Fällen Soforthilfe zu leisten.

Rückkehrhilfeprogramme für Traffickingopfer:

- ***Die Schweiz sieht vor, Programme für die selbständige und pflichtgemässe Rückkehr und Reintegration von in die Schweiz eingeschleusten Traffickingopfern zu konzipieren und zu realisieren.***

Mit dem im Entwurf vorliegenden neuen Ausländergesetz werden die legalen Voraussetzungen zur Durchführung solcher Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogramme ab der Schweiz geschaffen.

- ***Die Schweiz kann auch Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogramme für Traffickingopfer unterstützen, die aus andern Ländern als der Schweiz in ihr Herkunftsland zurückkehren.***

Diese Leitlinie bildet die Entsprechung zu den ersten beiden unter dem Titel Opferschutz aufgeführten Leitlinien.

Die Unterstützung von Rückkehrhilfeprogrammen ab andern Ländern als der Schweiz kann für die Schweiz auch im Sinn der Prävention von Interesse sein: Mit der Rückkehrhilfe wird einer potentiellen Weitermigration (Sekundärmigration) der Opfer aus dem Aufenthaltsland in die Schweiz zuvorgekommen.

Präzisierungen zur vorstehenden Leitlinie:

- + ***Die Schweiz kann Rückkehrhilfeprogramme anderer Länder nur unterstützen, wenn es sich um Programme für eine selbständige und pflichtgemässe Rückkehr von Traffickingopfern handelt. Zwangsvollzugsmassnahmen von Drittländern gegenüber Traffickingopfern unterstützt die Schweiz nicht.***
- + ***Die Schweiz unterstützt grundsätzlich nur Rückkehrhilfeprogramme, die mit einem möglichst nachhaltigen Reintegrationsprogramm kombiniert sind.***
- + ***Die Schweiz unterstützt in erster Linie Rückkehrhilfe- und Reintegrationsprogramme von Oststaaten. Die Unterstützung von Programmen von Ländern des Südens ist aber ebenfalls möglich.***

Die Priorisierung der Oststaaten erfolgt in Konsequenz zur Tatsache, dass derzeit der Menschenhandel dort auch in Richtung anderer Oststaaten in besonderem Mass blüht, mit entsprechendem Auswirkungspotential bis nach Westeuropa inkl. die Schweiz.

Programme von Ländern des Südens können beispielsweise unterstützt werden, wenn es sich um Schwerpunktländer der Schweiz, Internationalen Zusammenarbeit handelt oder wenn die Unterstützung auch die Lösung eines migrationspolitischen Problems der Schweiz erleichtert (zB die Erzielung eines Rückübernahme- oder Transitabkommens mit dem betreffenden Land)

- + ***Von der Schweiz nicht unterstützt werden bilaterale Rückkehrhilfeprogramme der einzelnen Mitgliedstaaten der EU***

Bei allem Interesse an einem europäischen "burden sharing" in Migrationsfragen muss die Schweiz vom Prinzip ausgehen, dass bilaterale Rückkehrhilfeprogramme für Traffickingopfer, die in ein EU-Mitgliedland eingeschleust worden sind, auch von diesem Aufnahme-land finanziert werden. Für gemeinsame Rückkehrhilfe-Anstrengungen mehrerer EU-Länder: vgl. die nächste präzisierende Leitlinie.

- + **Die Unterstützung von Rückkehrhilfeprogrammen aus Mitgliedländern der EU zieht die Schweiz nur in Betracht, wenn es sich um gemeinschaftliche Anstrengungen mehrerer Mitgliedländer oder der gesamten EU handelt und wenn für die Schweiz ein eigenes Interesse besteht, sich an solchen Programmen beteiligen zu können.**

Neuerdings zeichnen sich Bestrebungen ab, wonach mehrere EU-Staaten gemeinsam sogenannte Clusterprogramme konzipieren, die ganzheitliche Lösungsansätze für Migrationsprobleme mit einer Gruppe von Ländern (zB des Südkaukasus) anstreben. An solchen Programmen teilzuhaben kann für die Schweiz aus mehreren Gründen interessant sein, u.a. auch für die Rückkehr und Reintegration von Trafficking-Opfern aus der Schweiz.

Reintegration:

- **Die Schweiz fördert die möglichst nachhaltige Reintegration von heimgekehrten Traffickingopfern vor allem dadurch, dass sie beiträgt zur Schaffung jener Rahmenbedingungen, die eine Reintegration erleichtern**

Die Reintegration ist ein individueller Prozess, der in erster Linie von den Zurückgekehrten selbst zu bewältigen ist. Die Reintegrationsunterstützung konzentriert sich daher auf den Zugang zu psychischer und physischer Behandlung erlittener Traumata, auf die Ermöglichung des nötigen Schutzes der Zurückgekehrten vor sozialer und arbeitsbezogener Diskriminierung sowie vor neuerlichen Uebergriffen seitens der Menschenhandels-organisationen. Eine starke positive Diskriminierung der Zurückgekehrten gegenüber den Vor-Ort-Gebliebenen kann zu Spannungen führen, die den Reintegrationsprozess behindern.

Normativer und Policy-Bereich:

- **Les droits de l'homme et la dignité humaine demeurent les points de référence des démarches et initiatives politiques suisses de lutte contre la traite. Sur le plan bilatéral et multilatéral, la Suisse continue à promouvoir une approche de la lutte contre la traite globale et axée sur la prévention, la protection des victimes et la poursuite des auteurs. Elle fait en sorte que la lutte contre la traite tienne compte des besoins particuliers de l'enfant et de la sexospécificité.**

La traite des êtres humains viole, entrave ou invalide la jouissance, par les victimes, de leurs droits et libertés fondamentales et est incompatible avec la dignité de la personne humaine. Elle constitue une forme moderne d'esclavage. Dès lors, la Suisse met le souci de protection des victimes au coeur des stratégies internationales et nationales de lutte contre la traite. Par exemple, elle participe activement à l'élaboration de résolutions, stratégies ou programmes anti-traite au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, de l'OSCE, du Conseil de l'Europe, du Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, de l'OIM et du programme STOP de l'UE en y promouvant les mesures de prévention, l'octroi de droits aux victimes (droits dans la procédure pénale, décriminalisation, droit de séjour dans certains cas), l'octroi d'une assistance juridique, médicale, sociale, l'aide à la réintégration et la poursuite des auteurs. Elle promeut la coopération avec les ONG.

- **La Suisse participe activement aux négociations sur un projet de Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des femmes.**

La Suisse s'engage pour que la Convention européenne complète et renforce les instruments internationaux existant – en particulier le Protocole additionnel sur la traite à la Convention contre la criminalité organisée transnationale. Elle promeut une approche basée sur les droits de l'homme (renforcement des droits des victimes) ainsi qu'un mécanisme efficace de contrôle des obligations de la nouvelle convention.

Ausbildung in der Schweiz vor Auslandeinsätzen:

- **Die Experten für Auslandeinsätze im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (Humanitäre Hilfe, Süd- und Ostzusammenarbeit), Zivile Friedensförderung (Expertenpool PA IV), schweizerische militärische und polizeiliche Friedensförderungs- und Friedenssicherungskontingente werden vor ihrem Einsatz auf die Trafficking-Problematik sensibilisiert und speziell mit den einschlägigen OSZE-Richtlinien (Code of Conduct for OSCE Personnel) vertraut gemacht.**

Allein schon die Tatsache, dass die OSZE einen *Code of Conduct* für ihr Personal erlassen hat, der die Missionsmitglieder anhält, durch ihr persönliches Verhalten den Menschenhandel nicht noch anzukurbeln, mag hinlänglicher Hinweis sein, dass internationale Missionen effektiv eine diesbezügliche Risikoerhöhung bilden können. Die OSZE ersuchte andere internationale Organisationen, die Richtlinien ebenfalls zur Anwendung zu bringen. Durch Bewusstseinsförderung und gezielte Ausbildung soll vermieden werden, dass auch schweizerisches Zusammenarbeitspersonal im Auslandeinsatz zu dieser Risikosteigerung beiträgt. Ziel ist es, dass alle Experten, die einen Auslandeinsatz leisten, den Code of Conduct befolgen.

- **Le DFAE forme le personnel diplomatique et consulaire sur la problématique de la traite des êtres humains.**

Dès son entrée au Département, le personnel des représentations à l'étranger (diplomates, personnel consulaire et employés locaux) est sensibilisé à la question de la traite par le biais de la formation des stagiaires et de cours ad hoc organisés à Berne ou dans les pays sensibles.

Ausbildung/Institution Building in Herkunfts-und Transitländern

- **Ueber Programme zur Förderung der Demokratisierung, der Menschenrechtsbeachtung und der Rechtsstaatlichkeit, die nicht speziell auf den Menschenhandel fokussiert sind, sich aber auch auf ihn auswirken, trägt die Schweiz insgesamt zu einer Verbesserung jener Rahmenbedingungen bei, deren Defizienz dem Menschenhandel Vorschub leistet**
- **Die Schweiz unterstützt die Ausbildung/das Institution Building jener Behörden (vorab Justiz, Polizei, Migrationsbehörden, Zollinstanzen) und Organe der Zivilgesellschaft vor Ort, die einen speziellen Beitrag zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer leisten können.**

Genderspezifische Aspekte

- **Die Schweiz trägt in allen ihren aussenwirksamen Massnahmen im Menschenhandelsbereich der besonders starken frauenspezifischen Exponiertheit gegenüber dem Menschenhandel und seinen Auswirkungen Rechnung.**

Frauen und Mädchen sind vom Menschenhandel in besonderem Masse betroffen. Die Schweiz trägt diesem Umstand in allen ihren aussenwirksamen Massnahmen im Menschenhandelsbereich Rechnung. Eine der Ursachen insbesondere des Frauen- und Mädchenhandels liegt in der fehlenden Gleichstellung von Frau und Mann, da politische, wirtschaftliche und soziale Benachteiligungen von Frauen ein wichtiger Nährboden sind. Die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann, die ein zentrales Anliegen der gesamten internationalen Zusammenarbeit der Schweiz ist, kann deshalb zur Bekämpfung des Menschenhandels beitragen.

3.3.2. Partner

Partner in der Schweiz

- *Für die Umsetzung der vorliegenden Leitlinien für den aussenwirksamen Bereich sind in der Schweiz in erster Linie die Direktionen des EDA (PD, DEZA und DV) sowie die Aemter des EJPD (BFA, BFF, BJ, BAP), des VBS und des EDI (EBG) zuständig. Sobald die KS MM im BAP operativ sein wird, wird diese Stelle mit der Koordination der Umsetzungsmassnahmen befasst sein.*
- *Für die Rückkehrhilfe-/Reintegrationsprogramme ist die Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) zuständig. In ihr sind ständig das BFF, die DEZA und die PA IV sowie die IOM, ad hoc auch andere Aemter vertreten.*
- *Schweizerische Hilfswerke und sonstige schweizerische NGOs werden, wo immer sie einen komparativen Vorteil aufweisen, für die Umsetzung der Leitlinien beigezogen.*

Internationale Partner

- *Zu den hauptsächlich internationalen Partnern für die Umsetzung der vorliegenden Leitlinien zählen: OSZE, Stabilitätspakt, IOM, UNHCR, UNHCHR, INGOs. In speziell begründeten Fällen können auch andere internationale Partnerorganisationen berücksichtigt werden.*

Partner im Transit- und/oder Herkunftsland

- *Für die Prävention, den Opferschutz, die Rückführung, den Empfang und die Reintegration von Traffickingopfern im Herkunftsland arbeitet die Schweiz sowohl mit internationalen Organisationen wie mit lokalen Behörden und spezialisierten lokalen NGOs zusammen.*
