



**SKF**

Schweizerischer Katholischer Frauenbund  
Ligue suisse de femmes catholiques  
Unione svizzera delle donne cattoliche  
Uniuin svizra da las dunnas catolicas

## STELLUNGNAHME ZUR VERNEHMLASSUNG DER UMSETZUNG DER EUROPARATSKONVENTION UND DES ZEUGENSCHUTZGESETZES

### Zur Umsetzung der Europaratskonvention

#### Grundsätzlich

Die Europaratskonvention hat als erste internationale Konvention den Opferschutz im Fokus, deshalb müssen die gesetzlichen Massnahmen und die Praxis auf den Opferschutz hin überprüft werden, und nicht nur den Zeugenschutz berücksichtigen. Neben den Bemerkungen zum Zeugenschutzgesetz werden wir daher auch auf bestehende und fehlende Opferschutzmassnahmen verweisen.

Mit den im erläuternden Bericht vorgestellten Massnahmen wird die Situation für zwei Gruppen von Opfern von Menschenhandel auch in Zukunft nicht verbessert: Für Opfer, die zwar bereit sind, auszusagen, deren Aussage aber nicht relevant ist. Sie sollen trotz eventueller Gefährdung nicht in den Zeugenschutz aufgenommen werden, so der Vorschlag. Ebenso ist keine Verbesserung für Opfer vorgesehen, die es nicht wagen, auszusagen, die aber trotzdem schwer gefährdet sind.

**Grundsätzlich fordern wir im Sinne der Europaratskonvention, dass allen gefährdeten Opfern der für sie notwendige Schutz gewährt wird, unabhängig von der Tatsache, ob sie sich an einem Strafverfahren beteiligen.**

Wie in anderen Ländern (Italien, Österreich, Deutschland) auch, müssen in der Schweiz umfassende Opferschutzmassnahmen ergriffen werden. Denn es kann nicht sein, dass nur diejenigen Opfer geschützt werden, die für die Strafverfolgungsbehörden von grosser Wichtigkeit sind. Sonst könnte der Schweiz eine Instrumentalisierung oder gar ein Missbrauch der Opfer vorgeworfen werden.

#### 1. Identifizierung der Opfer

##### Art. 7 Massnahmen an den Grenzen

Die repressiven Massnahmen, die auf die Verhinderung der illegalen Einreise zielen, sind für sich alleine keine wirksamen Mittel zur Identifizierung von Opfern und zur Aufdeckung des Menschenhandels. Sie bergen vielmehr die Gefahr, Opfer zu kriminalisieren.

Einreisehindernisse fördern die illegale Einreise. Die Erfahrungen des SKF zeigen, dass einige Frauen mit Hilfe von Drittpersonen in die Schweiz einreisen, um hier einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Diese Drittpersonen verlangen aber nicht selten überhöhte Summen für ihre Dienste, wodurch die Frauen in Schuldabhängigkeiten geraten, und zu arbeiten unter ausbeuterischen Bedingungen gezwungen werden. Restriktive Migrationsregelungen machen migrationswillige Frauen vermehrt ausbeutbar. Sie sind damit mitverantwortlich für Menschenhandel.

Menschenhandel kann nicht mit den gleichen Mitteln wie die illegale Migration bekämpft werden. Vielmehr muss gerade eine illegale Einreise oder gefälschte Papiere als Hinweis auf eine mögliche Ausbeutungssituation wahrgenommen werden.

All die Massnahmen, die in Kapitel III der Europaratskonvention zum Schutz der Opfer beschrieben werden, bleiben Theorie, wenn die Opfer VOR ihrer Identifizierung des Landes verwiesen werden (z.B. wegen gefälschter Papiere oder illegaler Einreise etc).

Zentrale Massnahmen müssten also die Sensibilisierung und Weiterbildung der Grenzbehörden sein, die mit allfälligen Opfern in Kontakt kommen könnten. Ebenso müssten die ausländerrechtlichen Bestimmungen weniger von repressiven Massnahmen geprägt sein.

##### Art. 10 Identifizierung als Opfer

Die Opferidentifizierung ist von zentraler Bedeutung. So hält die Konvention in Art. 10 fest, dass jeder Vertragsstaat sicherstellen muss, dass eine Person nicht aus ihrem Hoheitsgebiet entfernt wird, wenn die zuständigen Behörden konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass sie ein Opfer von Menschenhandel ist.

Die zuständigen Behörden – konkret Polizei, Arbeitsinspektoren, Grenzwächter, Einwanderungsbehörden, Botschaften, etc. - müssen geschult und qualifiziert sein, um potentielle Opfer zu erkennen.

Es würde der Schweiz gut anstehen, deutlich zu machen, dass zwar Anstrengungen getätigt werden, dass jedoch längst nicht landesweit geschulte und spezialisierte Personen im Einsatz sind, die Opfer erkennen können. Wichtig wäre es, die weiteren geplanten Massnahmen diesbezüglich aufzuzeigen, damit die Ansprüche der Konvention erfüllt werden können.

Als weitere Massnahmen zur Opferidentifizierung wird im Art. 10 der Konvention eine Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und der zuständigen Hilfsorganisationen empfohlen. Diese ist in einigen Kantonen existent, in mehr als der Hälfte der Schweizer Kantone aber noch nicht etabliert.

So wäre es wichtig, allfällige geplante Massnahmen im Hinblick auf vermehrte Kooperationsmechanismen in den Kantonen aufzuzeigen. Zudem braucht es nicht nur eine gute Kooperation von Behörden und NGOs, sondern auch für alle Kantone verbindliche Standards, damit die Identifizierung und der Schutz der Opfer nicht willkürlich von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt wird.

## **2. Unterstützung der Opfer**

### **Art. 12 Unterstützung der Opfer und Art. 14 Aufenthaltsbewilligung**

Zentral ist gemäss Europaratskonvention die Unterstützung der Opfer in körperlicher, psychischer und sozialer Hinsicht, ihre Bedürfnisse nach Schutz und Sicherheit. Die Unterstützung muss unbedingt unabhängig von der Bereitschaft der Zeugenaussage gewährleistet werden.

Der erläuternde Bericht sagt, die Schweiz erfülle die Minimalanforderungen der unter Art. 12 vorgesehenen Unterstützung für die Opfer. Dies ist jedoch hochgegriffen. Zwar versuchen Organisationen wie die FIZ das Fehlen eines umfassenden Opferschutzprogramms mit privater Initiative abzufedern und damit die notwendige, spezialisierte Unterstützung für Opfer von Frauenhandel zu garantieren. Doch kann die FIZ mit den Beiträgen, welche die Kantone an ihre Arbeit beisteuern, dies nicht umfassend leisten. Die Europaratskonvention verweist aber explizit darauf, dass die Vertragsstaaten für die Unterstützung der Opfer verantwortlich bleiben, mittels ausreichender Finanzierung dieser Leistungen, auch wenn die konkreten Leistungen von NGOs erbracht werden.

Auch die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses (Nr. 30) fordern die Schweiz nachdrücklich auf, den Schutz und die Genesung der Opfer von Menschenhandel u.a. durch Zuweisung ausreichender Mittel an die spezialisierten Stellen sicherzustellen.

Es ist wichtig, dass der Bund aufzeigt, wie er die CEDAW-Empfehlung und die Anforderung der Konvention im Bezug auf die Leistungsfinanzierung umzusetzen gedenkt.

### **Art. 12 Abs. 6**

„Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die einem Opfer gewährte Unterstützung nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, abhängig gemacht wird.“

Die Schweiz erfüllt die Europaratskonvention Art. 12 Abs. 1, 2 und 6 dank dem Opferhilfegesetz. Das OHG gewährt Hilfe, Unterstützung und Schutz für alle Opfer von Straftaten, unabhängig davon, ob ein Strafverfahren eröffnet ist und unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Opfer. Doch nicht aussagebereite Opfer von Menschenhandel müssen die Schweiz verlassen, können also die Opferhilfeleistungen, die ihnen zustehen, nicht als legal Anwesende beanspruchen.

Wenn ein Opfer ausgewiesen wird, weil es nicht aussagt, kann die Schweiz aber nicht sicherstellen, dass die vom OHG zugesicherte Hilfe, Unterstützung und der Schutz der Opfer gewährleistet werden kann.

Deshalb muss die Schweiz - um die Konvention zu erfüllen – allen Opfern von Menschenhandel eine Aufenthaltsbewilligung gewähren, damit sie ihre opferhilferechtlichen Ansprüche legal erhalten bzw. geltend machen können. Diese sollen nicht an ausländerrechtlichen Massnahmen (Aufenthalt nur bei Aussage) scheitern, sondern unabhängig von der Beteiligung am Strafverfahren gewährt werden.

Konkret muss das AuG mit einem diesbezüglichen Artikel im Kapitel Zulassungsvoraussetzungen ergänzt werden.

### 3. Aufenthaltsrechtliche Situation

#### Art. 13 Erholungs- und Bedenkzeit

Die Bedenkzeit soll – so die Konvention - der Opferidentifizierung und der Erholung der Opfer dienen sowie dem Entzug des Einflusses der Menschenhändler. Auch soll sie dem Opfer die Entscheidung über eine mögliche Kooperation mit den Behörden ermöglichen. Der erläuternde Bericht der Schweiz sagt, sie soll INSBESONDERE der Entscheidungsfindung dienen. Diese einseitige Interpretation entspricht einem Wunsch der Strafverfolgung, sie instrumentalisiert die Opfer damit. Die Bedürfnisse der Opfer und der Fokus der Konvention werden vernachlässigt.

Der bezeichnende Titel des entsprechenden Artikels in der VZAE Art. 35 heisst denn auch nur „Bedenkzeit für Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von MH“ und nicht „Erholungs- und Bedenkzeit“. Bei der Bemessung der Frist muss berücksichtigt werden, dass die Opfer unmittelbar nach einem Ausstieg genügend Zeit brauchen, um sich zu erholen, kleine Schritte zu planen und die Kontrolle über ihr Leben wieder zu übernehmen. Die Bestimmung in der VZAE muss den Aspekt der Erholung gleich gewichten wie die Bedenkzeit und braucht eine diesbezügliche Verdeutlichung.

#### Art. 14 Aufenthaltsbewilligung

Die Konvention fordert zwei Möglichkeiten des Aufenthalts für Opfer von Menschenhandel: Diejenige, die eine persönliche Situation erfordert, und diejenige im Rahmen einer Zusammenarbeit des Opfers im Strafverfahren.

Es sollen sowohl die Bedürfnisse der Opfer als auch der Anspruch an die Bekämpfung des Menschenhandels berücksichtigt werden. Die beiden Möglichkeiten des Aufenthalts sollen den Staaten ermöglichen, auch ohne Kooperation der Opfer ihre Situation gebührend zu berücksichtigen.

#### Kurzaufenthaltsbewilligung

Die ausländerrechtlichen Regelungen im AuG und in der VZAE, wie auch die Praxis der Kantone konzentrieren sich auf die zweite Möglichkeit, nämlich die Aufenthaltsregelung bei Kooperation.

In der Praxis erhalten diejenigen Opfer, die identifiziert worden sind und bereit sind, gegen Täter auszusagen, heute eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Diese wird in der Schweiz für 3 bzw. 6 Monate ausgestellt und im Bedarfsfall verlängert. Der Explanatory Report 187 hält fest, dass die Dauer dem Staat überlassen ist, aber für aussagewillige Personen mindestens 6 Monate betragen soll. Auch hier bewegt sich die Schweiz im untersten Minimum. Dies ist insofern relevant, als dass es für die opferbetreuenden Stellen sehr schwierig ist, mit diesen kurzen Kurzaufenthaltsbewilligungen für die Opfer adäquate Wohnungen anzumieten oder gar Arbeitsstellen zu finden. So sind empfohlene Massnahmen wie zum Beispiel der Zugang zum Arbeitsmarkt zwar im Gesetz vorhanden, aber in der Praxis kaum umsetzbar.

#### Härtefallbewilligung

Für einen längerfristigen Schutz der Opfer, wie es die Europaratskonvention vorsieht, kann in der Schweiz aus persönlichen Gründen eine Härtefallbewilligung erteilt werden. Doch weder das AuG noch die VZAE stellen klar, dass die Härtefallbewilligung unabhängig von der Aussagebereitschaft erteilt werden kann. Dies stellt jedoch eine zentrale Absicht der Europaratskonvention dar.

Erst die Weisung vom 1.7.2009 mit dem Titel: „Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit, aus wichtigen öffentlichen Interessen und als schwerwiegender persönlicher Härtefall“, die das BFM im Oktober 2009 veröffentlicht hat, geht konkret auf diese Problematik ein. Sie hält unter 5.6.2.2.5.4 fest, dass eine Härtefallbewilligung unabhängig von der Kooperation des Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden erteilt werden kann, wenn die persönliche Situation es erfordert.

Es reicht nicht, dass dieser zentrale Punkt, dass eine Härtefallbewilligung unabhängig von der Kooperation des Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden erteilt werden kann, nur in einer Weisung enthalten ist.

Ebenso problematisch sind die Kriterien für die Erteilung einer Härtefallbewilligung: Genannt werden Integration, finanzielle Verhältnisse, Dauer der Anwesenheit und Respektierung der Rechtsordnung: Dies sind Anforderungen, die Opfer von Menschenhandel nicht oder kaum erfüllen. Bei der „Gewichtung und Beurteilung der Kriterien soll der Situation der Opfer angemessen Rechnung getragen werden“, sagt die erwähnte Weisung des BFM. Damit wird an die Empathie der Fremdenpolizeibehörden appelliert, doch dies ist kein realer Schutz! Es müssen vielmehr klare Fakten geschaffen werden. In den Aufenthaltsregelungen wurde die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung als „kann-Formulierung“ festgelegt, welche den Behörden einen zu grossen Ermessensspielraum überlässt. Es besteht die Gefahr der Willkür, weil jeder Kanton die Härtefallbewilligung

unterschiedlich erteilt, sodass es Glück oder Pech ist, in welchem Kanton ein Opfer ausgebeutet wurde. Dies ist sicher nicht im Sinne der Konvention, vielmehr müssen allgemein gültige Standards für alle Kantone festgehalten werden.

**Um diesem Problem zu begegnen, braucht es einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt für alle Opfer, nicht nur eine Kann-Formulierung. Ebenso ist es zentral dass EINE Bundesstelle für die Bewilligungserteilung zuständig ist (z.B. das BFM), sodass die Willkür der unterschiedlichen Kantonspraxis nicht mehr wirksam ist.**

#### **Weitere Bemerkungen und Kommentare zu folgenden Artikeln:**

##### **Art. 6 Massnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken**

Im erläuternden Bericht werden nur vergangene Massnahmen erwähnt, die in der Mehrzahl von Privaten durchgeführt wurden. Diese waren zwar wichtig, doch sind sie längst nicht ausreichend, sondern erst ein Anfang. An dieser Stelle wäre es wichtig zu erwähnen, dass der Bund auch in Zukunft Informations- und Sensibilisierungskampagnen initiiert oder unterstützt. Zudem ist im erläuternden Bericht auf ein Anliegen der Konvention nicht eingegangen, nämlich, was der Bund für die essentielle Massnahme der Forschung zu bewährten Praktiken, Methoden und Strategien unternimmt.

##### **Art. 29 Spezialisierte Behörden und Koordinationsstellen**

Die Konvention empfiehlt die Ernennung eines nationalen Berichterstatters zur „Überwachung des Vorgehens der staatlichen Institutionen bei der Bekämpfung des Menschenhandels“. Im erläuternden Bericht wird die Koordinationsstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel KSMM als zuständiges Gremium genannt. Doch der Explanatory Report nennt als best practice Holland, wo eine unabhängige Institution eingesetzt wurde. Die Aufgabe der KSMM ist es, die „in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz tätigen Behörden aus Bund und Kantonen zu vereinigen, die Massnahmen zu koordinieren und begleiten“. Diese Aufgaben der KSMM sind notwendig, sie haben viele Verbesserungen in der Schweiz bewirkt. Doch dieselbe staatliche Stelle, die die Zusammenarbeit der involvierten Behörden vorantreiben soll, kann nicht gleichzeitig eine überwachende Funktion für diese Zusammenarbeit und allfällige Probleme innehaben. Vielmehr müsste dies eine unabhängige Stelle sein, die mit ausreichend Ressourcen Untersuchungen tätigen und Empfehlungen vorschlagen kann, ohne eigene Interessen vertreten zu müssen. Die KSMM erfüllt die Voraussetzungen der Unabhängigkeit nicht.

**Es sollte eine unabhängige (eventuell nicht-staatliche) Stelle für die nationale Berichterstattung auserwählt werden.**

#### **Stellungnahme zum geplanten Zeugenschutzgesetz ZeugSG**

Die Europaratskonvention hat den Schutz der Opfer im Fokus. In Art. 28 spricht sie denn auch vom Schutz der Opfer, Zeuginnen und Zeugen und anderen Personen (Familienmitgliedern, Auskunftspersonen). Leider müssen wir festhalten, dass das vorliegende Zeugenschutzgesetz die Europaratskonvention in Art. 28 in keiner Weise erfüllt. Denn das ZeugSG erfasst, entgegen diesen Bestimmungen, nur den Schutz der „Personen, welche in einem Strafverfahren mitwirken und deshalb gefährdet sind“. Damit genügt das ZeugSG den Anforderungen des Übereinkommens nicht.

Für die Opfer kann nur schon das Weggehen aus der Ausbeutungssituation zu einem lebensgefährlichen Risiko werden, sogar ohne dass sie in einem Strafverfahren gegen Täter aussagen.

Im Sinne der Europaratskonvention müssten effektive und spezifische Opferschutzmassnahmen erarbeitet werden, die allenfalls im OHG oder in der neuen StPO aufgenommen würden.

Vor diesem Hintergrund werden wir uns zu einigen Punkten des Entwurfs des ZeugSG äussern.

Wir begrüssen es sehr, dass das geplante Zeugenschutzprogramm auf Bundesebene durchgeführt werden soll und nicht kantonal ausgearbeitet wird.

#### Art. 1 Gegenstand

Es ist unverständlich, dass - u.a. aus Kostengründen - nur Zeugen, deren Aussagen WESENTLICH zur Aufklärung der Delikte beitragen, in das Programm aufgenommen werden sollen. Vielmehr muss die Gefährdung und Schutzbedürftigkeit als hauptsächliches Kriterium aufgenommen werden, nicht die Relevanz der Aussage.

Die Bedeutung einer Zeugenaussage kann sich im Laufe eines Verfahrens ändern. Eine anfangs unwesentliche Aussage kann sehr wesentlich werden, oder umgekehrt, je nachdem welche anderen Beweismittel oder Zeugenaussagen vorhanden sind. Zudem kann bereits eine erste Befragung bei der Polizei, die protokolliert und Bestandteil der Akten wird, schon zu einer Gefährdung einer Person führen, auch wenn später andere Tatbeweise entscheidend für eine Verurteilung der Täterschaft werden. Auch kann die Einstufung der Wesentlichkeit je nach Perspektive (Untersuchungsbehörde, Täter, Opfer) sehr unterschiedlich ausfallen, und ist also ein sehr subjektives Kriterium.

Deshalb soll darauf verzichtet werden, die Wesentlichkeit als Kriterium aufzunehmen.

#### Art. 2 Zweck

Der Artikel 2 weist auf beide Zwecke des Zeugenschutzes hin, nämlich den Schutz einer gefährdeten Person wie auch die Unterstützung der Strafverfolgung. Doch in der Ausgestaltung des Gesetzes, das bezüglich der Aufnahme in den Zeugenschutz die Relevanz der Aussage im Fokus hat, wurde dieser Grundsatz nicht erfüllt.

Im Sinne der Europaratskonvention muss aber der Schutzgedanke ins Zentrum gestellt werden, der auch ohne Mitwirkungspflicht der Zeugen erfüllt werden muss.

#### Art. 5 Inhalt

Bei den möglichen Massnahmen wird nur von einer vorübergehend neuen Identität gesprochen, nicht aber von einem dauerhaften Identitätswechsel. Dieser müsste aber als eine mögliche Massnahme im Programm aufgenommen werden, auch wenn er nicht in jedem Fall angewendet werden muss. Es braucht die Möglichkeit einer langfristigen Perspektive, wie dies eine dauerhafte neue Identität darstellt.

#### Art. 6 Antrag der Verfahrensleitung

Aus verschiedenen Gründen ist es sehr stossend, dass nur die Verfahrensleitung eine Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm beantragen kann.

Dass ein Antrag auf Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm erst dann möglich ist, wenn klar ist, wie relevant die Aussage der Zeugin ist, ist ausserordentlich spät und berücksichtigt keineswegs die Gefährdung der Opferzeugin, die viel früher einsetzt. Es soll bereits vor der Eröffnung eines Strafverfahrens Abklärungen über eine mögliche Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm getätigt werden, damit die Zeugen möglichst von Beginn der Gefährdung an geschützt werden können.

Auch soll der Antrag um Aufnahme auch von anderen Stellen gestellt werden können.

Unbedingt sollte auch das Opfer selber, bzw. bevollmächtigte Stellen oder Anwälte direkt bei der Zeugenschutzstelle eine Aufnahme beantragen können.

Die Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm muss auch NACH Abschluss eines Strafverfahrens oder nach Einstellung eines Verfahrens möglich sein. Die Gefährdung an Leib und Leben von Zeugen kann auch erst dann auftreten.

**Die Aufnahme ins Programm soll nicht vom Bestehen eines Strafverfahrens abhängig gemacht werden.**

#### Art. 34 Kosten

Eine grosse Gefahr birgt der Vorschlag, dass die Kantone die fallabhängigen Kosten der zu schützenden Personen tragen sollen. Dies kann dazu führen, dass für die Kantone nicht der Schutzgedanken ausschlaggebend für einen Antrag auf Aufnahme in den Zeugenschutz ist, sondern die allfällige Kosten. Deshalb wäre es wichtig, dass der Bund die fallabhängigen Kosten tragen würde.

#### Art. 36 Ausländergesetz

Eine Aufenthaltsbewilligung ist zentralste Voraussetzung, damit ein Opfer- bzw. Zeugenschutzprogramm überhaupt durchgeführt werden kann. Es kann nicht sein, dass aufgrund einer fehlenden Aufenthaltsregelung ein Opfer nicht geschützt werden kann. Eine Gesetzesanpassung im Ausländerrecht für die zu schützende Person ist unabdingbar.