



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol
Stab
Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)



Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel

2012 - 2014

Verabschiedet vom Steuerungsorgan der KSMM am 1. Oktober 2012

Inhalt

	<i>Seite</i>
1. Warum ein nationaler Aktionsplan?	2
2. Gesamtstrategie gegen Menschenhandel	3
3. Erläuterungen zu den Aktionen 2012 - 2014	4
4. Aktionen 2012 - 2014	10
Anhang 1: Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz: Strategische Meilensteine (KSMM)	19
Anhang 2: Fact-Sheet KSMM	23

1. Warum ein nationaler Aktionsplan?

Menschenhandel ist eine komplexe Straftat und schwerwiegende Menschenrechtsverletzung. Viele Erscheinungsformen sind bekannt und grenzüberschreitende Bezüge sind die Regel. Kennzeichnend ist, dass das Selbstbestimmungsrecht der Opfer verletzt wird und sie wie Ware gehandelt und benutzt werden.

Menschenhandel findet auch in der Schweiz statt. Unser Land ist ein Ziel- und Transitland für Opfer aus verschiedenen Ländern. Die Täter und Täterinnen müssen bestraft werden. Zudem steht die Schweiz in der Pflicht, alle nötigen und möglichen Vorkehrungen zu treffen, damit diese Menschenrechtsverletzung verhindert wird und die Opfer geschützt und unterstützt werden.

Die Bekämpfung von Menschenhandel ist die Aufgabe einer ganzen Reihe von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenmuggel (KSMM) ist die nationale Plattform gegen Menschenhandel und vereint eine Vielzahl von Behörden und Stellen bei Bund und Kantonen sowie Nichtregierungs- und zwischenstaatliche Organisationen, die mit der Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenmuggel beauftragt sind. Die KSMM hat gesamtschweizerische Strategien und Konzepte gegen diese Phänomene zu entwickeln. Die Schwerpunkte gegen Menschenhandel wurden bisher in Zweijahresprioritätenlisten der KSMM festgehalten und richteten sich an die im Steuerungsorgan der KSMM vertretenen Behörden und Organisationen. Mit dem vorliegenden nationalen Aktionsplan folgt die KSMM einem internationalen Trend, den nationalen Handlungsbedarf gegen Menschenhandel in Aktionsplänen aufzuzeigen und damit die Strategie und die Anstrengungen gegen diese Kriminalitätsform umfassend für die Öffentlichkeit darzustellen. Die Gründe für die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplanes lassen sich in den Zielsetzungen erkennen. Der Nationale Aktionsplan soll

- aufzeigen, welcher Handlungsbedarf in der Schweiz gegen Menschenhandel besteht;
- aufzeigen, welches die strategischen Schwerpunkte gegen dieses Phänomen in kommenden Jahren sein werden;
- aufzeigen, welche Akteure bei Bund und Kantonen für die Aktivitäten die Hauptverantwortung tragen;
- dazu beitragen, die Verpflichtungen aus den internationalen Vereinbarungen und Empfehlungen der zuständigen Überwachungsgremien umzusetzen¹;

¹ Im Vordergrund stehen die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101), das Zusatzprotokoll 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), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108) und die CEDAW-Empfehlungen von 2009, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1) und die Empfeh-

- den Willen zum Ausdruck bringen, dass die Schweiz entschieden gegen Menschenhandel vorgeht.

Der Nationale Aktionsplan verpflichtet die in der KSMM vertretenen Behörden und Organisationen. Er kann aber auch als Anregung für weitere Massnahmen gegen Menschenhandel für Behörden und Organisationen dienen, die nicht in der KSMM vertreten sind und somit als politisches Programm mit Wirkung über die KSMM hinaus verstanden werden. Die Erfüllung der Aufgaben, wie sie im Nationalen Aktionsplan festgesetzt sind, wird in Zukunft vom Steuerungsorgan der KSMM geprüft und bewertet. Dabei wird der Nationale Aktionsplan an neue Entwicklungen angepasst werden. Davon zu unterscheiden ist die Evaluation, welche Fortschritte gegen Menschenhandel in der Schweiz insgesamt erzielt werden, welche Wirkungen also die Massnahmen im Nationalen Aktionsplan über einen längeren Zeitraum entfalten mit Einbezug weiterer Aktivitäten Dritter und nationaler Entwicklungen. Diese Fortschritte werden vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) in Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle KSMM evaluiert (Aktion 6b).

2. Gesamtstrategie gegen Menschenhandel

Ausgangspunkt für die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz ist die internationale **Definition** in Art. 3 des Zusatzprotokolls gegen Menschenhandel zur UNO-Vereinbarung gegen die transnationale organisierte Kriminalität². Die Schweiz hat das Zusatzprotokoll im Oktober 2006 ratifiziert und gleichzeitig den Straftatbestand des Menschenhandels im Schweizerischen Strafgesetzbuch³ (StGB; SR 311.0) an die Definition angepasst⁴.

Die Bekämpfung von Menschenhandel besteht nicht nur aus der Strafverfolgung gegen die Täter und Täterinnen, sondern ist eine multidisziplinäre Herausforderung, die auch die Hilfe für das Opfer in das Zentrum der Aktivitäten stellt. Die Massnahmen der Schweiz gegen das Phänomen Menschenhandel beruhen auf den vier Säulen **Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft**⁵. Diese vier Handlungsfelder bilden somit – in Übereinstimmung mit der internationalen Praxis – die Ausgangspunkte aller strategischen Überlegungen gegen Menschenhandel. Damit wird eine vielschichtige Vorgehensweise gegen den Handel mit und die Ausbeutung von Menschen angestrebt.

Die Stossrichtungen der Massnahmen der Schweiz gegen Menschenhandel lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

- **Vermehrte Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit**, um dieser aufzuzeigen, dass es sich bei Menschenhandel um ein gesellschaftliches Problem handelt, das nicht toleriert wird; **vermehrte Sensibilisierung und Information von Spezialisten**, damit diese über mehr Kompetenz im Wirken gegen dieses Verbrechen gewinnen.
- **Verstärkte Strafverfolgung gegen Täter und Täterinnen**, damit eine glaubwürdige Abschreckung gegen Menschenhandel vorhanden ist und sich die Ausbeutung von Menschen nicht lohnt.
- **Vermehrte Identifizierung der Opfer, effizientere Hilfe und verbesserter Schutz**, damit die Folgen des erlittenen Unrechts gemildert werden und die Betroffenen sowohl ihre Rechte wahrnehmen als auch in die Gesellschaft zurückfinden können.

lungen des UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 2010 sowie das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 nach der Ratifizierung.

² Zusatzprotokoll 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)

³ Art. 182 StGB

⁴ Für das Verständnis der Ausbeutung der Arbeitskraft ist zudem das Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit (SR 0.822.713.9) massgebend.

⁵ Prevention, Prosecution, Protection, Partnership sind die klassischen vier „P“ in der internationalen Terminologie für die Bekämpfung von Menschenhandel.

- **Verbesserung der Zusammenarbeit in der Schweiz und mit dem Ausland**, denn nur ein multidisziplinäres, gemeinsames und koordiniertes Vorgehen führt zu Erfolgen in der Bekämpfung von Menschenhandel.

Von Menschenhandel sind viele Staaten der Welt betroffen. Es haben sich deshalb, ausgehend von der UNO-Vereinbarung gegen die transnationale organisierte Kriminalität, auf internationaler Ebene eine Vielzahl von **Standards** und **Best Practices** gegen diese Kriminalitätsform ergeben. Die Standards wurden von internationalen Organisationen, in denen auch die Schweiz vertreten ist, entwickelt und liegen entweder in Form von Empfehlungen vor oder sind in internationalen Übereinkommen, wie beispielsweise dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, enthalten. Seit der Gründung der KSMM besteht die strategische Arbeit im Erkennen vom Handlungsbedarf gegen Menschenhandel in der Schweiz und der Prüfung, ob die Standards und Best Practices auch für die Schweiz einen Mehrwert bieten. Ist dies der Fall, sind die Standards auf schweizerische Verhältnisse anzupassen und zu implementieren. So wurden beispielsweise bereits nach Verabschiedung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels die darin enthaltenen Vorgaben für die Aufenthaltsregelung für die Opfer übernommen und im Entwurf für das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) implementiert. Die internationalen Standards und Best Practices orientieren sich an den erwähnten vier Säulen von Massnahmen gegen Menschenhandel und werden auch in Zukunft die Grundlage der strategischen Arbeit bilden. Der vorliegende Aktionsplan folgt dieser Systematik, wobei zu berücksichtigen ist, dass einzelne Aktionen sich nicht streng einer bestimmten „Säule“ zuordnen lassen.

3. Erläuterungen zu den Aktionen 2012 - 2014

3.1 Prävention und sonstige Massnahmen

Im vorliegenden Aktionsplan zielen die Prävention und die sonstigen Massnahmen darauf hin, die rechtlichen Grundlagen für die Bekämpfung des Menschenhandels zu erweitern, dem Phänomen durch Öffentlichkeitsarbeit und Information entgegen zu wirken und die Kenntnisse über die Lage in der Schweiz sowie über die Gründe, warum Menschen in der Schweiz gehandelt werden, zu verbessern.

Die Vorbereitung zur Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Erlass des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz bilden die jüngsten Meilensteine einer umfassenden Gesetzgebung gegen das Phänomen Menschenhandel in der Schweiz. Am 23. Dezember 2011 wurden die Vorlagen vom Parlament verabschiedet. Damit bringen der Bundesrat und das Parlament ihren Willen zum Ausdruck, entschieden gegen Menschenhandel vorzugehen. 2014 wird der Überwachungsmechanismus des Übereinkommens, die Expertengruppe GRETA⁶, eine Bewertung der Massnahmen der Schweiz gegen Menschenhandel vornehmen. Die Geschäftsstelle KSMM wird die Ansprechstelle bilden und die Evaluation koordinieren.

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch ist die Verpflichtung zur Strafbarkeit der Inanspruchnahme sexueller Dienste von Minderjährigen gegen Entgelt und der Förderung der Prostitution Minderjähriger verbunden. Die entsprechende Anpassung des Strafgesetzbuches im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens erfüllt die Erwartungen der Politik und nimmt Kritik aus dem Ausland ernst (Aktion 1). Die Botschaft wurde vom Bundesrat am 4. Juli 2012 verabschiedet.

Die Sensibilisierung zum Thema Menschenhandel in der Schweiz findet in Form von Fachveranstaltungen, Tagungen, Seminaren, Publikationen, Ausbildungen und Medienarbeit statt. Viele der in der KSMM vertretenen Stellen wirken mit und daran ist auch in Zukunft festzu-

⁶ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings

halten (Aktion 4). Der grosse Aufwand, den eine gesamtschweizerische Öffentlichkeitskampagne erfordert, ist einer der Gründe, weshalb bisher erst eine nationale Kampagne stattgefunden hat.⁷ Es genügt nicht, bloss auf Menschenhandel aufmerksam zu machen. Es müssen geeignete Anknüpfungspunkte für eine Kampagne vorliegen, sei es beispielsweise in Form eines aktuellen Anlasses oder der Feststellung einer neuer Ausprägung von Menschenhandel. Anschliessend müssen die Adressaten und schliesslich der Gegenstand der Kampagne bestimmt werden. Diese grundlegenden Arbeiten sollen in einer dazu neu gebildeten Arbeitsgruppe stattfinden (Aktion 3). Ferner lassen sich nationale Öffentlichkeitskampagnen kaum ohne Beteiligung des Bundes realisieren. Eine neue Verordnung zu Art. 386 des Strafgesetzbuches wird die gesetzliche Grundlage für eine breit gefächerte präventive Tätigkeit des Bundes gegen Menschenhandel schaffen (Aktion 2). Nebst der Durchführung von oder der Beteiligung an Öffentlichkeitskampagnen werden auch Beiträge an Nichtregierungsorganisationen möglich sein, die durch ihre Tätigkeit verhindern helfen, dass bereits ausgebeutete Opfer erneut in den Menschenhandelsprozess gelangen.

Prävention bedeutet auch, mehr über das Phänomen und seine Ausprägungen zu erfahren und die Erkenntnisse allen Interessierten sowie Behörden und Stellen, die gegen Menschenhandel tätig sind, zur Verfügung zu stellen. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die operativen und strategischen Massnahmen an aktuelle Entwicklungen angepasst werden können. Im Vordergrund steht eine Machbarkeitsstudie, wie das Ausmass von Menschenhandel in der Schweiz festgestellt werden kann (Aktion 6a). Weil illegale und somit verborgene Vorgänge untersucht werden sollen, muss vorerst geklärt werden, mit welcher Methodik überhaupt eine solche Studie erstellt werden kann. Eine wissenschaftliche Erhebung des Ausmasses und der Ausprägungen des Prostitutionsmilieus in der Schweiz soll dazu weitere nützliche Angaben liefern (Aktion 6c). Der Ausbau der Informationsplattform der KSMM dient ebenfalls der Dokumentation zum Nutzen strategischer und operativer Stellen (Aktion 5).

Der Bekämpfung der Ausbeutung der Arbeitskraft ist vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken. Ein Leitfaden der KSMM, der über die Definition der Ausbeutung der Arbeitskraft und Aspekte der Bekämpfung in der Schweiz Auskunft geben wird, ist in Erarbeitung (Aktion 7). Er wird vor allem ein Hilfsmittel für praktische Anwender zur Erkennung von Ausbeutungsfällen sein. Damit wird aber auch ein Instrument für die Sensibilisierungsarbeit gegen diese Form von Menschenhandel zur Verfügung stehen.

3.2 Strafverfolgung

Die Strafverfolgung fällt regelmässig in die Zuständigkeit der kantonalen Strafverfolgungsbehörden, weil die Rechtsprechung hohe Anforderungen an das Vorliegen einer „kriminellen Organisation“ nach Bundesrecht⁸ stellt, welches eine Bundeszuständigkeit begründen würde. Im Einzelfall konnte dieses bisher nicht nachgewiesen werden.

In der Vergangenheit konzentrierten sich die strategischen Massnahmen gegen Menschenhandel im Bereich der Strafverfolgung vor allem auf die Verbesserung der nationalen und internationalen Verfahrenskoordination und die internationale Polizeizusammenarbeit. Dazu wurden das Kommissariat Menschenhandel/Menschenschmuggel der Bundeskriminalpolizei sowie eine Arbeitsgruppe auf Ebene der Kantonspolizeien⁹ gebildet, die Zusammenarbeit mit internationalen Polizeiorganisationen und solchen der Strafverfolgung (Interpol, Europol und Eurojust) intensiviert und Polizeiattaché(e)s eingesetzt.

Seit Beginn der spezialisierten Ausbildungen gegen Menschenhandel 2007 konnten etwa 150 Spezialisten und Spezialistinnen ausgebildet und in den Staatsanwaltschaften sowie den

⁷ Eine nationale Öffentlichkeitskampagne privater Organisationen, mit finanzieller Mitwirkung des Bundes gestützt auf eine besondere Grundlage, wurde aus Anlass der Fussballeuropameisterschaft EURO 08 durchgeführt.

⁸ Art. 260^{ter} StGB und Bundesgerichtspraxis dazu

⁹ Arbeitsgruppe Menschenhandel Menschenschmuggel (AGMM), eingesetzt von der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)

Polizeikorps eingesetzt werden. Die Ausbildungen sind wesentliche Bestandteile der Strategie gegen Menschenhandel und werden fortgesetzt (Aktion 10). Dabei ist sicherzustellen, dass im Unterricht die Vernetzung mit den übrigen Akteuren gegen Menschenhandel, also der Opferhilfe und den Migrationsbehörden, gewährleistet ist und die spezifischen Bedürfnisse minderjähriger Opfer vermittelt werden. Wegen der 2011 in Kraft getretenen neuen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) und der damit verbundenen Verstärkung der Verfahrensleitung durch die Staatsanwaltschaft, rechtfertigt es sich zu prüfen, ob die zurzeit getrennten Ausbildungen für die Staatsanwaltschaften und die Polizei zusammengelegt werden sollten (Aktion 11). Einem solchen Vorhaben steht die Polizei allerdings skeptisch gegenüber.

Die Sensibilisierung der uniformierten Polizei in den kantonalen Polizeikorps soll sicherstellen, dass beim Erstkontakt mögliche Opfer erkannt und korpsintern die richtigen Schritte eingeleitet werden (Aktion 12). Es ist nicht möglich und nicht nötig, alle Polizistinnen und Polizisten der Schweiz in den speziellen Kursen des Schweizerischen Polizei-Institutes SPI für die Bekämpfung des Menschenhandels auszubilden. Es genügt, die Angehörigen der Sicherheitspolizei und weiterer Polizeidienste in der Grundausbildung und den internen Weiterbildungen über das Phänomen Menschenhandel zu informieren, damit mögliche Opfer und Fälle erkannt und an die spezialisierten Dienste der Kriminalabteilungen weitergeleitet werden.

Die Benennung von Angehörigen der Staatsanwaltschaften als Zuständige für Fälle von Menschenhandel und ihre Schulung zur Spezialisierung sollen ermöglichen, dass die Erfahrungen in der Fallführung bei einzelnen Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten konzentriert werden. Damit werden die Strafuntersuchungen effizienter und erfolgreicher (Aktion 8). Dies gilt auch für Angehörige der Kriminalpolizeien, die als Spezialisten und Spezialistinnen die Ermittlungen führen und polizeiliche Aktionen leiten.

Ermittlungen gegen Menschenhandel sind zu komplex, als dass sie von einzelnen Polizeiangehörigen durchgeführt werden könnten. Deswegen müssen in den Polizeikorps ausreichend Ressourcen für die Bekämpfung dieser Kriminalitätsform geschaffen werden, sei es durch Bildung spezieller Ermittlungsgruppen gegen Menschenhandel oder die ausdrückliche Zuweisung des Sachgebietes an bestehende Gruppen für besondere Ermittlungen. Die Zusammenarbeit mit dem Grenzschutzkorps ist zu verstärken (Aktion 9).

Menschenhandel wird in der Regel von kriminellen Netzwerken begangen, die strukturiert und oft in mehreren Kantonen tätig sind sowie gleichzeitig Verbindungen zum Ausland haben. Weil die hohen Anforderungen der Rechtsprechung, welche diese Netzwerke als „kriminelle Organisationen“ im Sinne von Art. 260^{ter} StGB definieren würden, meistens nicht zutreffen, sind die Kantone für die Strafverfolgung zuständig. Um langwierige Gerichtsstandverhandlungen zwischen den Kantonen zu vermeiden und Vernetzungen der Bundesstrafverfolgungsbehörden mit ausländischen Stellen besser zu nutzen, ist unter anderem eine Ausweitung der Bundesgerichtsbarkeit zu prüfen (Aktion 13). Diese soll nicht auf erste Ermittlungen beschränkt bleiben, sondern die gesamte Fallführung bis vor Bundesstrafgericht beinhalten, um die Kantone zu entlasten.

Die Verurteilungen wegen Menschenhandel werden oft kritisiert, weil die Strafen zu milde seien und zu viele bedingte Freiheitsstrafen gefällt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Entscheide über das Strafmass ausschliesslich in die Zuständigkeit der unabhängigen Gerichte fallen, bereits der Strafrahmen des Schweizer Rechts hohe Freiheitsstrafen bis zu 20 Jahren erlaubt und die Verurteilung nur gestützt auf die bewiesenen Straftaten erfolgen kann. Immerhin ist in jüngerer Zeit eine leichte Tendenz zu schärferen Strafen feststellbar und ein Zürcher Urteil vom 19. Juli 2012 zu 14 Jahren Freiheitsentzug zeigt, dass hohe Strafen gestützt auf die heutigen Möglichkeiten ausgesprochen werden können. Aus diesen Gründen wurde darauf verzichtet, in diesem Aktionsplan Massnahmen im Zusammenhang mit dem Strafmass zu ergreifen. Die weitere Entwicklung wird beobachtet.

3.3 Opferschutz

Massnahmen des Opferschutzes bezwecken, ausgebeutete Personen zu identifizieren, sie im Ausstieg aus der Ausbeutung und in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken, ihnen Opferhilfe zu gewähren, ihren Aufenthalt zu regeln, sie vor der Täterschaft zu schützen, sie wieder in die Gesellschaft einzugliedern und der Gefahr vorzubeugen, dass sie erneut in den Menschenhandelsprozess geraten. Zudem haben die Opfer Anspruch auf Schadenersatz und Genugtuung für das erlittene Unrecht. Die rechtlichen Grundlagen für den Opferschutz befinden sich in einer Reihe von Bundesgesetzen und kantonalen Erlassen. Die wichtigsten Bestimmungen sind im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) und im AuG enthalten. In der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) sind Bestimmungen zum Schutz von Opfern, Zeuginnen und Zeugen enthalten.

Das Opferhilfegesetz und das AuG werden von den Kantonen vollzogen. Diese sind für den Schutz der Opfer zuständig, ausser es wird – nach Inkrafttreten des Zeugenschutzgesetzes - ein Zeugenschutzprogramm durch Bundesstellen erforderlich. Es bestehen jedoch grosse kantonale Unterschiede in der Anwendung der Gesetze und somit in der Ausgestaltung des Opferschutzes. Um auf eine einheitliche Praxis beim Schutz der Opfer von Menschenhandel hinzuwirken, wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die ein nationales Schutzprogramm für Opfer von Menschenhandel erarbeitet (Aktion 14). Dieses nationale Opferschutzprogramm wird in umfassender Weise über das bestehende Instrumentarium des Opferschutzes, die rechtlichen Grundlagen, die Handlungsspielräume und den allfälligen strategischen Handlungsbedarf Auskunft geben. Das nationale Opferschutzprogramm bezweckt, auf eine Vereinheitlichung der Praxis in allen Kantonen hinzuwirken und damit zu gewährleisten, dass die Opfer in der ganzen Schweiz richtig geschützt werden.

Opfer von Menschenhandel befinden sich – besonders in Fällen anhaltender sexueller Ausbeutung – nach der Befreiung aus der Zwangslage in einer prekären Situation, haben besondere Bedürfnisse und brauchen im Rahmen der Opferhilfe eine spezialisierte Betreuung. Die Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaften) haben die Opfer über die Opferhilfestellen und ihre Aufgaben zu informieren. Es muss sichergestellt werden, dass in allen Kantonen eine Opferhilfe gemäss OHG durch Stellen stattfindet, die für die Betreuung von Menschenhandelsopfern qualifiziert sind (Aktion 15). Dazu kann entweder eine NGO mit der spezialisierten Opferhilfe beauftragt werden, oder es können die Mitarbeitenden der kantonalen Opferhilfestellen entsprechend ausgebildet werden, oder die Kantone können gemeinsame Beratungsstellen einrichten (Art. 9 OHG). Spezialisierte Ausbildungen dienen nicht nur den Mitarbeitenden der Opferhilfestellen dazu, Betroffene besser betreuen zu können, sondern führen auch zu häufigerer Identifizierung (Aktion 16). Denn Menschenhandelsopfer können aus verschiedenen Gründen mit den Stellen der Sozialarbeit in Verbindung treten. In solchen Situationen ist es wichtig, Opfer von Menschenhandel als solche zu erkennen und die richtigen Massnahmen zu treffen.

Eine gezielte Ausbildung der Mitarbeitenden der Migrationsbehörden gewährleistet, die besondere Situation der Opfer von Menschenhandel bei der Regelung des Aufenthaltes – Bedenkzeit, Kurzaufenthaltsbewilligung und/oder Härtefall – richtig zu bewerten (Aktion 17). Schliesslich muss der für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung zuständige Kanton festgelegt werden, wenn das Opfer zum Zweck des Opferschutzes nicht im Kanton, wo die Ausbeutung stattgefunden hat und allfällige Verfahren gegen die Täterschaft geführt werden, sondern in einem anderen Kanton untergebracht wird (Aktion 18). Denn die Zuständigkeit für die Aufenthaltsbewilligung ist massgebend dafür, welches Gemeinwesen die damit verbundenen Kosten trägt.

Zunehmend tauchen im Asylverfahren Personen auf, die angeben, Opfer von Menschenhandel zu sein. Sie stammen aus Ländern ausserhalb Europas und schildern oft, dass sie in einem Nachbarland sexuell ausgebeutet wurden und eine Gelegenheit zur Flucht über die Grenze ergriffen haben. Nicht nur die Identifizierung der Opfer ist schwierig, es stellen sich auch eine Reihe von Fragen der Zuständigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis

sowie über die Zusammenarbeit der Polizei. Die Klärung dieser Fragen schafft die Voraussetzungen für die richtigen Massnahmen im Einzelfall (Aktion 19).

In der Schweiz werden auch minderjährige Opfer im Prostitutionsmilieu festgestellt. Die Schweiz war in jüngerer Vergangenheit zeitweise als Transitland für Opfer sexueller Ausbeutung betroffen, als junge Afrikanerinnen nach der Einreise Asyl beantragten und dann verschwanden. Die Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der organisierten Bettelei und dem organisierten Diebstahl wird zunehmend in den Medien thematisiert und gewinnt an Interesse. Lässt sich bei minderjährigen Opfern von Menschenhandel keine Begleitung durch die Inhaber der elterlichen Gewalt feststellen, gelten sie als unbegleitet. Bei unbegleiteten minderjährigen Opfern von Menschenhandel überschneiden sich Kinderschutz und Opferschutz; das Wohl des Kindes hat in Zentrum der Betrachtungen über dessen Zukunft zu stehen. Für die verantwortlichen Stellen in den Kantonen sollen zu Massnahmen zugunsten der Kinder Empfehlungen erarbeitet werden, die als Hilfsmittel für Entscheide dienen sollen (Aktion 20).

3.4 Partnerschaft

Die Zusammenarbeit der Ziel- und Transitländer mit den Herkunftsstaaten der Opfer von Menschenhandel gewinnt auf internationaler Ebene immer mehr an Bedeutung. Dabei steht die Zusammenarbeit auf strategischer Ebene im Vordergrund. Sie hat günstige Voraussetzungen zu schaffen, damit die operativen Stellen der Strafverfolgung und im Umfeld des Opferschutzes über die Grenzen hinweg möglichst wirkungsvoll die Fälle bearbeiten können. Präventionsmassnahmen in den Herkunftsländern sollen dazu beitragen, mögliche Opfer vor den Gefahren des Menschenhandels zu warnen.

Die von der Schweiz unterstützten Projekte und Programme für Massnahmen in den Herkunftsländern werden über Partnerstellen vor Ort (internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen) und in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Behörden umgesetzt (Aktion 21). Sie sollen die Herkunftsländer in der Bekämpfung des Menschenhandels stärken und somit zur Verminderung der Anzahl der Opfer in der Schweiz beitragen. In der Schweiz sind drei Akteure für Massnahmen in Herkunftsländern zuständig, die sich in ihren Tätigkeiten im Rahmen der Internationalen Migrationszusammenarbeit IMZ systematisch und institutionalisiert untereinander koordinieren:

- **Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA:** bei der Finanzierung von Projekten muss zwischen den Staaten der Europäischen Union und Drittstaaten unterschieden werden. Projekte in den EU-Staaten werden vom Erweiterungsbeitrag finanziert und können staatliche Stellen oder die Zivilgesellschaft in der Bekämpfung des Menschenhandels stärken. Im Vordergrund stehen Ungarn, Rumänien und Bulgarien. Projekte und Programme in Drittstaaten werden im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt. In den Herkunftsstaaten stehen Projekte im Vordergrund, die in präventiver Weise potentielle Opfer davor schützen, in den Menschenhandelsprozess zu geraten. Ebenso sollen die Projekte den umfassenden Zugang zu Hilfe und Schutz für dorthin zurückgekehrte oder dort identifizierte Opfer sicherstellen. Die Hilfe in den Herkunfts- und Transit-Staaten zielt darauf hin, die Anstrengungen der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure in der Bekämpfung des Menschenhandels zu unterstützen. Schwerpunktländer und Haupteinsatzgebiete der DEZA im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind Osteuropa und die GUS-Staaten.
- **Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS)** in Erfüllung ihres Auftrages, im Ausland die Einhaltung der Menschenrechte zu fördern. Die AMS unterstützt bei ihrem multilateralen und bilateralen Engagement die Entwicklung von internationalen Standards und Politiken zur Bekämpfung des Menschenhandels. Dies beinhaltet auch die finanzielle Unterstützung von strategischen Programmen im Rahmen von bilateralen Beziehungen der Schweiz mit Drittstaaten. Zudem engagiert sich die AMS für eine bessere Vernetzung der schweizerischen Akteure mit ausländischen Akteuren und übt eine Scharnierfunktion zwischen Innen- und Aussenpolitik aus.
- **Bundesamt für Migration (BFM):** Projekte im Rahmen der Strukturhilfe des Asylgesetzes.

Trotz bestehender Möglichkeiten, die durch bilaterale und multilaterale Verträge geschaffen werden, ergibt sich eine Zusammenarbeit der operativen Behörden und Stellen nicht von selber. Die Zusammenarbeit muss, je nach aktueller Lage und Fall, jeweils neu initiiert, aufgebaut und vertieft werden. Dabei sind die direkten Kontakte zwischen den zuständigen Behörden und Stellen mit dem jeweiligen Land zu fördern. Dies kann im Rahmen des politischen Dialoges, welchen die schweizerischen Botschaften und Vertretungen der DEZA mit dem Ausland führen, oder durch Arbeitsgruppen mit bestimmten Ländern stattfinden. Die Arbeitsgruppe Schweiz-Rumänien steht im Zusammenhang mit den zunehmend festgestellten Opfern aus diesem Land. Regelmässige Plattformen, wie die internationalen Runden Tische zu Themen des Menschenhandels, fördern die internationale Vernetzung. Wo noch keine oder nur ungenügende Strukturen für eine Zusammenarbeit in der Bekämpfung des Menschenhandels bestehen, kann im Rahmen der Migrationspartnerschaften auf eine Verbesserung hingewirkt werden. Migrationspartnerschaften sind Abkommen, welche die Zusammenarbeit im Migrationsbereich stärken. Die Wirkungen der strategischen Zusammenarbeit werden sich letztlich in koordinierten und abgeglichenen Strafverfahren sowie erfolgreicher Rückkehr und Reintegration der Opfer niederschlagen (Aktion 22).

Die Mitwirkung in internationalen Gremien für die Rechtsentwicklung gegen Menschenhandel ist Bestandteil der schweizerischen Menschenrechtsausserpolitik (Aktion 23). Ihr liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Wahrung der Grund- und Menschenrechte den Frieden, die Entwicklung und die Stabilität fördert.

Partnerschaft findet auch auf nationaler Ebene statt. Die KSMM sorgt schweizweit für die Entwicklung und Umsetzung von strategischen Massnahmen gegen Menschenhandel. Die operative Bekämpfung findet hingegen in den Kantonen statt. Dazu ist es notwendig, dass auf kantonaler Ebene interdisziplinäre Runde Tische eingerichtet werden und die zuständigen Behörden und Stellen ihre Aufgaben, die Schnittstellen und Umsetzungsmassnahmen in sogenannten Kooperationsvereinbarungen festhalten. Ein Runder Tisch mit erarbeiteter und abgeschlossener Kooperationsvereinbarung stellt somit einen regionalen Körper für die Identifizierung der Opfer, den Opferschutz und die Verfolgung der Täterschaft dar. Die Beobachtungen zu den Fallaufkommen zeigen, dass eine effiziente operative Bekämpfung von Menschenhandel Runde Tische, abgeschlossene Kooperationsvereinbarungen und deren Umsetzung voraussetzen. Noch hat erst die Hälfte aller Kantone der Schweiz einen Runden Tisch, obschon davon auszugehen ist, dass in allen Kantonen Menschenhandel stattfindet. Die Notwendigkeit, in allen Kantonen Runde Tische gegen Menschenhandel einzurichten, war auf Veranlassung der Trägerschaft der Petition „Stopp den Sexhandel mit Kindern & Jugendlichen“ und der Departementschefin des EJPD Gegenstand der Herbstversammlung 2011 der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD. Auf eine Aktion im NAP wird deshalb verzichtet. Stattdessen setzen sich alle in der KSMM vertretenen Stellen und Organisationen im Rahmen ihrer Tätigkeiten in geeigneter Weise für die Bildung neuer Runder Tische ein.

4. Aktionen 2012 - 2014

Nr.	Aktion	Zuständigkeit für die Durchführung	Frist / Zeitplan	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen
	I. Prävention und sonstige Massnahmen				
1	Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch Ratifizierung des Übereinkommens. Strafbarkeit der Inanspruchnahme sexueller Dienste von Minderjährigen gegen Entgelt (Mindestalter für die Prostitution) sowie der Förderung der Prostitution Minderjähriger.	Bundesamt für Justiz (BJ)	2014	Übereinkommen ist ratifiziert. Änderungen des StGB sind in Kraft gesetzt.	Bisherige Meilensteine: - Vernehmlassung vom 30. November 2011 - Botschaft am 4. Juli 2012 durch den Bundesrat verabschiedet Anpassung des Strafrechts erfolgt im Rahmen der Ratifizierung des Übereinkommens zum Schutz der Kinder. Unterstützung des Bundesrates in den parlamentarischen Beratungen.
2	Gesetzliche Grundlage für Präventionsmassnahmen des Bundes Erarbeitung einer Verordnung zu Art. 386 StGB, die eine umfassende gesetzliche Grundlage für präventive Massnahmen des Bundes gegen Menschenhandel bilden wird.	Bundesamt für Polizei fedpol	2013	Vorliegen eines Verordnungsentwurfs.	Angestrebt werden unter anderem folgende Inhalte: Durchführung/Finanzierung von Informations- und Sensibilisierungskampagnen oder Beteiligung daran durch den Bund. Durchführung/Finanzierung von Projekten der Wissenschaft und Forschung oder Beteiligung daran durch den Bund. Beteiligung des Bundes/Beiträge an Organisationen der spezialisierten Opferbetreuung. Beteiligung des Bundes/Beiträge an andere präventiv tätige Organisationen. Finanzierung von Ausbildungsmassnahmen.

3	Öffentlichkeitskampagnen gegen Menschenhandel	Geschäftsstelle KSMM	2014	Vorliegen eines Konzepts.	<p>Öffentlichkeitskampagnen machen die Bevölkerung darauf aufmerksam, dass auch die Schweiz von Menschenhandel betroffen ist und Massnahmen dagegen notwendig sind. Sie können damit zur Erkennung von Ausbeutungsverhältnissen beitragen. Für überregionale oder nationale Kampagnen sind die Themen, die Botschaften, die Inhalte, die Trägerschaft und der Zeitpunkt bzw. die Verknüpfung zu aktuellem Geschehen und Grundsätze der Realisierung zu bestimmen.</p> <p>Angestrebt werden Kampagnen im Rahmen eines Public Private Partnership.</p> <p>Das Konzept wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe der KSMM erarbeitet.</p>
4	Sensibilisierung und Information Durchführung von Informations- und Expertenveranstaltungen, öffentlich oder auf Einladung, zu Themen des Menschenhandels zwecks aller Ausbeutungsformen.	Alle im Steuerungsorgan vertretenen Stellen im Rahmen ihres Aufgabenbereiches	2014	Jede im Steuerungsorgan vertretene Behörde oder Organisation hat eine interne oder externe Informations- oder Sensibilisierungsveranstaltung durchgeführt.	<p>Informations-, Bewusstseins- und Bildungsanlässe dienen der <i>Sensibilisierung</i> und <i>Spezialisierung</i> gegen Menschenhandel.</p> <p>Die Veranstaltungen haben über die Formen und Ausprägungen von Menschenhandel in der Schweiz und die Massnahmen dagegen zu informieren. Zu berücksichtigen sind auch die Themen Ausbeutung der Arbeitskraft, die Ausbeutung und der Schutz von Kindern und der Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel.</p>
5	Informationsplattform Ausbau und Pflege der Webseite der KSMM als Informationsplattform für die Bekämpfung von Menschenhandel.	Geschäftsstelle KSMM	2013	Aufschaltung von anonymisierten Urteilsauswertungen im geschlossenen Teil der KSMM-Webseite für die Mitglieder der KSMM.	<p>Alle Mitglieder der KSMM unterstützen die Geschäftsstelle aktiv mit Informationen, die im offenen oder geschlossenen Teil der Webseite veröffentlicht werden können.</p> <p>Operative Informationen für Strafverfolgungsbehörden werden dagegen auf dem Informationssystem der Bundeskriminalpolizei (Janus) zugänglich gemacht.</p>

6a	<p>Berichte – Forschungen</p> <p>Die Machbarkeit einer Abschätzung des Ausmasses von Menschenhandel in der Schweiz wird in einer Studie abgeklärt.</p>	Geschäftsstelle KSMM	2013	Vorliegen der Berichte.	<p>Menschenhandel findet im Verborgenen statt und es bestehen keine Angaben über das Dunkelfeld des Phänomens, insbesondere die Anzahl der Opfer. Eine Studie soll klären, ob es überhaupt machbar ist und nach welcher Methode das Ausmass von Menschenhandel in der Schweiz abgeschätzt werden kann.</p>
6b	Ein Fortschrittsbericht über die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz wird erarbeitet.	Geschäftsstelle KSMM			<p>Der Fortschrittsbericht wird im Sinne eines Monitorings über die Verbesserungen in der Bekämpfung des Menschenhandel in der Schweiz in den vergangenen fünf Jahren informieren und gleichzeitig auf Defizite hinweisen. Der letzte Fortschrittsbericht wurde 2007 von der Geschäftsstelle KSMM verfasst.</p> <p>Die Machbarkeitsstudie und der Fortschrittsbericht werden vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) erarbeitet.</p>
6c	Erhebung des Ausmasses und der Ausprägungen des Prostitutionsmilieus in der Schweiz	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)			<p>Infolge der kantonalen Zuständigkeit für die Regelung der Prostitution bestehen keine in der Schweiz einheitlich erhobenen Daten über die Prostitution. Die Erhebung bezweckt die Erstellung einer aktuellen Datenbasis und eines Lagebildes im Prostitutionsmilieu.</p> <p>Die Erhebung erfolgt durch das kriminologische Institut der Universität Zürich mit Unterstützung der kantonalen Polizeikörper im Auftrag der Schweizerischen Kriminalkommission.</p>

7	<p>Ausbeutung der Arbeitskraft</p> <p>Erarbeitung eines Leitfadens für die Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in der Schweiz als Hilfsmittel zur Identifizierung von Ausbeutungsverhältnissen.</p>	Geschäftsstelle KSMM	2013	Verabschiedung im Steuerungsorgan KSMM.	<p>Unsicherheiten über die Abgrenzung zwischen der Verletzung arbeitsrechtlicher Vorschriften und Ausbeutungssituationen führen dazu, dass wenige Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft bisher identifiziert wurden.</p> <p>Bisheriger Meilenstein: - Vorversion eines Leitfadens Ende 2009 im Steuerungsorgan KSMM behandelt.</p> <p>Die Fertigstellung des Leitfadens findet im Rahmen des KSMM-Netzwerkes unter Bezug von Expertinnen und Experten statt.</p>
II. Strafverfolgung					
8	<p>Spezialisten und Spezialistinnen</p> <p>Benennung von verantwortlichen Spezialisten und Spezialistinnen für Fälle von Menschenhandel in den Strafverfolgungsbehörden und Ausbildung derselben (jeweils Staatsanwaltschaften und Polizei).</p>	<p>Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) für die Staatsanwaltschaften</p> <p>und</p> <p>Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) für die Polizeikorps</p>	2013	Die Konferenzen beschliessen Empfehlungen an die Kantone.	<p>Erfolge in der Strafverfolgung setzen ausgebildete und kompetente Spezialisten und Spezialistinnen voraus, welche die Besonderheiten und Herausforderungen der Fälle von Menschenhandel kennen.</p> <p>Durch Zuweisung von Ressourcen werden die Voraussetzungen geschaffen, um die regelmässig umfangreichen Fälle zu bewältigen.</p>
9	<p>Ermittlungsgruppen</p> <p>Bildung von Ermittlungsgruppen gegen Menschenhandel innerhalb der Kriminalpolizeiabteilungen oder Übertragung der Aufgabe an Gruppen für besondere Ermittlungen und Zuweisung von notwendigen Ressourcen in jedem Polizeikorps. Bildung von kantonsübergreifenden Ermittlungsgruppen.</p>	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)	2013	Die Konferenz beschliesst Empfehlungen an die Kantone.	<p>Zuständig für die Bildung der Ermittlungsgruppen und die Übertragung der Aufgaben sind die kantonalen Polizeikommandos.</p> <p>Kantonsübergreifende Ermittlungsgruppen koordinieren die Polizeiarbeit bei räumlich ausgedehnten Fällen. Die Teilnahme der Bundeskriminalpolizei und des Grenzwachtkorps ist anzustreben.</p>

10	<p>Ausbildungen I Weiterführung der spezialisierten Ausbildungen für Angehörige der Staatsanwaltschaften, der Polizei und des Grenzwachtkorps.</p>	<p>Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz für die Polizei (KKPKS)</p> <p>Geschäftsstelle KSMM für die Staatsanwaltschaften</p>	laufend	Pro Jahr findet mindestens eine Ausbildung für die jeweilige Zielgruppe statt.	<p>Ausbildungsträger sind das Schweizerische Polizei-Institut (SPI), das Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW) und die Ecole romande de magistrature pénale (ERMP).</p> <p>Grundlage bilden die seit 2007 stattfindenden Ausbildungen am SPI, am CCFW und an der ERMP für die deutsche und lateinische Schweiz.</p> <p>Zielgruppenübergreifende Beteiligungen (Staatsanwaltschaften, Polizei, Opferhilfe, Opfervertretungen, Migrationsbehörden, Jugendschutz etc.) und Themen sind anzustreben, um die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden untereinander (Justiz und Polizei) und mit Dritten zu verbessern.</p> <p>Anzustreben sind Basis- und Aufbaukurse.</p> <p>Die spezifischen Aspekte der Bekämpfung des Menschenhandels sind zu berücksichtigen, insbesondere keine Bestrafung bei Zwang zur Straftat, interdisziplinäre Zusammenarbeit, Massnahmen bei minderjährigen Opfern und Aufenthalt der Opfer.</p>
11	<p>Ausbildungen II Eine Zusammenlegung der Ausbildungen für die Staatsanwaltschaften und die Polizei wird geprüft.</p>	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)	2014	Ein Prüfungsbericht oder ein Umsetzungskonzept liegt vor.	In der Anfang 2011 in Kraft getretenen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPo) ist die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei neu geregelt.
12	<p>Sensibilisierung der Polizeikräfte und des Grenzwachtkorps Das Grundwissen über das Phänomen Menschenhandel und die Verdachtsgründe wird in den Grundausbildungen und den Weiterbildungen für das ganze Polizeikorps, insbesondere die Uniformpolizei, vermittelt.</p>	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)	2014	Die Konferenz beschliesst Empfehlungen an die Kantonalen Polizeikorps.	<p>Ziel der korpsinternen Ausbildung ist, Verdachtsfälle erkennen zu können und an die zuständigen Spezialisten und Spezialistinnen des eigenen Korps weiterzuleiten.</p> <p>Die Absolventen der SPI-Lehrgänge können für die Wissensvermittlung innerhalb der Polizeikorps einbezogen werden.</p>

13	Strafverfolgungskompetenz Eine Ausweitung der Bundesgerichtsbarkeit auf Fälle des organisierten Menschenhandels wird geprüft.	Bundesamt für Justiz (BJ)	2013	Vorliegen eines Prüfungsberichtes.	Menschenhandel wird grenzüberschreitend von Täternetzwerken ausgeübt. Die Strafverfolgung durch eine nationale Behörde erleichtert die Fallführung, wenn interkantonale und internationale Bezüge bestehen.
III. Opferschutz					
14	Nationales Opferschutzprogramm Ausarbeitung eines nationalen Schutzprogramms für Opfer von Menschenhandel, das über die Prozeduren und die Instrumente des Schutzes der Betroffenen Auskunft gibt.	Geschäftsstelle KSMM	2013	Vorliegen eines ersten Entwurfes.	Das nationale Opferschutzprogramm beschreibt alle Instrumente zum Schutz der Menschenhandelsopfer in den Schweiz im gesamten Prozess von der Identifikation bis zur Integration/Reintegration. Damit werden Massstäbe zur einheitlichen Anwendung der bestehenden bundesrechtlichen Instrumente in den Kantonen gesetzt. Das nationale Opferschutzprogramm weist auch auf allfälligen strategischen Handlungsbedarf hin. Die Erarbeitung findet im Rahmen einer dazu gebildeten multidisziplinären Arbeitsgruppe der KSMM unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Regionalen Opferschutzprogramms FIZ / Makasi statt.
15	Spezialisierte Opferhilfe Die kantonalen Opferhilfestellen werden dazu aufgerufen, die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel sicherzustellen; dazu schliessen sie entweder eine Leistungsvereinbarung mit einer NGO ab, bilden die eigenen Mitarbeitenden aus oder betreiben gemeinsame Beratungsstellen.	Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG)	2014	Die Konferenz hat ein Empfehlungsschreiben an die Kantone erlassen.	Jeder Kanton muss in der Lage sein, den Menschenhandelsopfern die Leistungen zu erbringen, die nötig sind, um die Folgen der Straftat zu mindern. Sie sind nach Massgabe von Art. 9 des Opferhilfegesetzes frei, wie sie sich für diese Aufgabe organisieren, und können diese beispielsweise auch delegieren. Die Bedürfnisse männlicher und minderjähriger Opfer von Menschhandel sind zu berücksichtigen.

16	Ausbildung I Weiterführung von spezialisierten Ausbildungen für Angehörige der Opferhilfestellen und Organisationen der Sozialarbeit.	Geschäftsstelle KSMM	2014	Es findet mindestens alle zwei Jahre ein Kurs statt.	Grundlage bildet der im 2010 stattgefundene Kurs am Centre de formation continue de la Haute école de travail social de Genève (cefoc) für die Romandie. Basis- und Aufbaukurse sind anzustreben. Wichtige Inhalte der Ausbildung sind die Identifikation der Opfer, die Situation der Opfer und Unterstützungsmassnahmen. Die spezifischen Aspekte zu Menschenhandel mit männlichen und minderjährigen Opfern sind zu berücksichtigen; insbesondere die interdisziplinäre Zusammenarbeit, die Bezeichnung von Vormundschaft/Beistandschaft, der Aufenthalt und die spezifische Opferhilfe.
17	Ausbildung II Durchführung von spezialisierten Ausbildungen für Angehörige der Migrationsbehörden.	Vereinigung Kantonaler Migrationsämter (VKM) und Bundesamt für Migration (BFM)	2014	Erste Ausbildung von mindestens zwei Tagen hat stattgefunden.	Der Kurs dient der Ausbildung der Angehörigen der Migrationsbehörden, damit diese die Bedürfnisse der Opfer und die Instrumente des Opferschutzes kennen sowie die Regeln über den Aufenthalt der Opfer im Einzelfall sachgerecht anwenden. Die spezifischen Aspekte zu Menschenhandel mit minderjährigen Opfern sind zu berücksichtigen; insbesondere die interdisziplinäre Zusammenarbeit und der Aufenthalt.
18	Aufenthaltsbewilligung Klärung von interkantonalen Zuständigkeitsfragen bei Bedenkzeit und Kurzaufenthalt.	Bundesamt für Polizei fedpol	2012	Anpassung des Vollzugsrechts zum AuG und der Weisungen zum AuG hat im Rahmen der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz stattgefunden.	Zuständigkeitsfragen sind zu beseitigen, wenn für die Kurzaufenthaltsbewilligung der Kanton, in dem die Tat stattgefunden hat und der Kanton, in dem das Opfer betreut wird, auseinanderfallen. Zudem sind die Zuständigkeiten bei gleichzeitigen Strafuntersuchungen in mehreren Kantonen und bei Gerichtsstandvereinbarungen zu regeln.

19	Asyl – Opferschutz Sicherstellung der Identifikation von Menschenhandelsopfern in Asylverfahren und Klärung der Abläufe, die für die Gewährleistung des Opferschutzes notwendig sind.	Bundesamt für Migration (BFM)	2013	Systematische Sensibilisierung der Mitarbeitenden des BFM und der Kantone, die im Asylwesen tätig sind, hat stattgefunden. Darstellung der Abläufe im Nationalen Opferschutzprogramm (vgl. Aktion 14) oder in einem separaten Massnahmenpapier.	Wenn die Ausbeutung im Ausland stattgefunden hat, ist unter anderem zu bestimmen, welcher Staat das Opfer zu schützen hat, welches Gesetz für den Aufenthalt der Opfer in der Schweiz angewendet wird, wie der Opferschutz in der Schweiz gewährleistet wird und die Zusammenarbeit mit dem Ausland stattfindet. Klärung der Abläufe in einer Arbeitsgruppe und der Leitung des BFM.
20	Minderjährige Opfer von Menschenhandel Erarbeitung von Empfehlungen für Massnahmen des Kinderschutzes und der Hilfe für minderjährige Opfer von Menschenhandel nach deren Identifizierung zur Gewährleistung des Kindeswohls.	Stiftung Kinderschutz Schweiz	2014	Vorliegen der Empfehlungen.	Organisierte Bettelerei und organisierter Diebstahl stehen zunehmend im Fokus des öffentlichen Interesses, aber auch andere Formen der organisierten Ausbeutung sind möglich. Die Empfehlungen werden Anhaltspunkte für Entscheide über das Vorgehen zuständiger Stellen nach der Identifizierung ausgebeuteter Kinder liefern. Die Empfehlungen werden in einer multidisziplinären Arbeitsgruppe erarbeitet.
IV. Partnerschaft					
21	Massnahmen in Herkunftsländern Umsetzung von Programmen und Projekten zur Unterstützung der Herkunftsländer in der Bekämpfung des Menschenhandels.	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder des Erweiterungsbeitrages. Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) im Rahmen der Förderung der Menschenrechte. Bundesamt für Migration (BFM) im Rahmen der Strukturhilfe	2012 - 2014	Das Engagement wird mindestens im bisherigen Umfang weitergeführt. Je ein Projekt für die Betreuung und Integration der Menschenhandelsopfer in Rumänien und Bulgarien wird vereinbart.	Die Programme und Projekte dienen der Prävention sowie der Verbesserung des Opferschutzes im Herkunftsland. Massnahmen des Opferschutzes dienen der Opferhilfe für jene, die als solche identifiziert wurden, als auch der Betreuung und der Wiedereingliederung in die Gesellschaft der rückkehrenden Opfer aller Formen von Menschenhandel. Damit wird einer Reviktimisierung vorgebeugt. Die Programme und Projekte unterstützen staatliche Stellen und die Zivilgesellschaft und sollen deren Zusammenarbeit fördern. Sie haben präventive Wirkung auf den Menschenhandel in die Schweiz.

22	<p>Bilaterale Zusammenarbeit Verstärkung der strategischen Zusammenarbeit, insbesondere mit Stellen und Behörden der Herkunfts- und Transitländer.</p>	<p>Bundesamt für Migration (BFM) im Rahmen der Migrationszusammenarbeit Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) im Rahmen der Förderung der Menschenrechte Geschäftsstelle KSMM im Rahmen der Arbeitsgruppe Schweiz - Rumänien</p>	2012 - 2014	<p>Migrationszusammenarbeit und Förderung der Menschenrechte: Weiterführung der Projektumsetzung aus den Migrationspartnerschaften mit Nigeria, Serbien, Kosovo sowie Bosnien und Herzegovina . Menschenhandel ist, wo opportun, Gegenstand bilateraler politischer Dialogprozesse. Jährlich werden bis zwei internationale Runde Tische gegen Menschenhandel in der Schweiz durchgeführt. Arbeitsgruppe Schweiz-Rumänien: Die Voraussetzungen sind geschaffen, um Spiegelverfahren gegen Täternetzwerke in Rumänien und der Schweiz zu führen.</p>	<p>Partnerschaftliche Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen verbessert die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Behörden und Stellen in der Schweiz und unterstützt eine effektive Bekämpfung. Internationale Runde Tische gegen Menschenhandel bezwecken Vernetzung, Verbesserung und Verstärkung der transnationalen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Behörden und Organisationen in den Herkunftsstaaten. Mit Spiegelverfahren sind getrennte, aber koordinierte und zeitlich und sachlich abgestimmte Strafverfahren gegen das gesamte Täternetzwerk im Ziel- und Herkunftsland gemeint.</p>
23	<p>Internationale Normen/Standards Mitwirkung an der Weiterentwicklung der internationalen Normen und Standards zur Bekämpfung von Menschenhandel.</p>	<p>Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) zu Fragen der Definition Menschenhandel und Umsetzung Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zur Frage der Zwangsarbeit</p>	2012 - 2014	Die Schweiz ist in den relevanten Gremien aktiv vertreten.	<p>Die Schweiz engagiert sich aktiv in den multilateralen Gremien, insbesondere der UNO, der OSZE, des Europarates und dem Internationalen Arbeitsamt (IAA); Die Schweizer „best practices“ fliessen in den internationalen Politik-Prozess ein.</p>

Anhang 1



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Polizei fedpol

Stab

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
(KSMM)

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)
September 2012

Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz: Strategische Meilensteine

Die Anstrengungen gegen Menschenhandel in der Schweiz sind vielfältig und werden durch zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Stellen und Organisationen – die meist in der KSMM vernetzt sind – auf vielfältige Weise erbracht. Die im nachfolgenden Auszug dargestellten Massnahmen gelten als Meilensteine in der **Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Instrumente für die Bekämpfung** des Menschenhandels in der Schweiz.

- Gestützt auf den im September 2001 verabschiedeten interdepartementalen Bericht „Menschenhandel in der Schweiz“ wird 2003 die **Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)** gegründet. Diese vereinigt eine Vielzahl von Behörden und Stellen bei Bund und Kantonen sowie von Nichtregierungs- und zwischenstaatlichen Organisationen, die mit der Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel betraut sind. Die KSMM ist eine Informations- und Analysedrehscheibe gegen Menschenhandel, erarbeitet Instrumente und Strategien dagegen und koordiniert die Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz. Ihre Geschäftsstelle befindet sich im Bundesamt für Polizei (fedpol).
- 2004 wird im Bundesamt für Polizei (fedpol) respektive in der Bundeskriminalpolizei, Abteilung Koordination, das **Kommissariat „Pädophilie, Menschenhandel, Menschenschmuggel“** gegründet. Dieses wird 2007 in die zwei Kommissariate «Pornographie, Pädophilie» und «Menschenhandel, Menschenschmuggel» aufgeteilt. Dabei wird das Kommissariat Menschenhandel und Menschenschmuggel personell aufgestockt. Es unterstützt die Kantonspolizeien bei Ermittlungen mit interkantonalem und internationalem Bezug.
- 2004 eröffnet die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration die schweizweit erste spezialisierte Interventions- und Beratungsstelle für **Opfer von Frauenhandel Makasi**. Inhalt des Projektes ist die Beratung und Begleitung von Opfern von Frauenhandel, die Verbesserung des Schutzes der Opfer und die Ermöglichung der Einforderung ihrer Rechte. Diese spezialisierte Beratung durch eine NGO dient dem Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz und ergänzt die staatlichen Massnahmen im Bereich Opferhilfe.
- Das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (imes) richtet im August 2004 ein Rundschreiben über die Aufenthaltsregelung für die Opfer von Menschenhandel an die kantonalen Migrationsämter. Im Rundschreiben wird dargelegt, welche Aufenthaltsmöglichkeiten nach den bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Opfer von Menschenhandel bestehen. Das Rundschreiben gibt Empfehlungen für die Einräumung einer Bedenkzeit, den Aufenthalt während des Ermittlungs- und Ge-

richtsverfahrens und den Aufenthalt aus humanitären Gründen ab. Die neue Gesetzgebung betreffend die Ausländerinnen und Ausländer vom Januar 2008 löst dieses Rundschreiben ab.

- Aufgrund der Erfahrungen am ersten Runden Tisch gegen Menschenhandel im Kanton Zürich, der von der FIZ 2001 ins Leben gerufen worden ist, erarbeitet eine Expertengruppe aus Bund, Kantonen und Nichtregierungsorganisationen unter der Federführung der KSMM den **Leitfaden «Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel»**. Der Leitfaden wird anlässlich der **nationalen Fachtagung «Menschenhandel in der Schweiz» Ende 2005** publiziert. Neben einem Überblick über die Instrumente gegen Menschenhandel enthält er Empfehlungen an die Kantone, wie die Zusammenarbeit der Behörden und Opferhilfestellen gegen diese Kriminalitätsform ausgestaltet und vereinbart werden kann. Im Anhang des Leitfadens findet sich die **Checkliste zur Identifizierung der Opfer von Menschenhandel**.
- Um die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und Opferberatungsstellen zu verbessern, werden in mehreren Kantonen so genannte **«Runde Tische» gegen Menschenhandel** eingerichtet. Die Runden Tische dienen einem einheitlichen Verständnis des Problems und der Lösungen dagegen. Es werden die Verantwortlichkeiten, Schnittstellen und Aufgaben der jeweiligen Behörden und Stellen festgelegt. Gibt es 2005 lediglich in zwei Kantonen institutionalisierte Formen der Kooperation, so findet man solche zum heutigen Zeitpunkt in dreizehn Kantonen.
- Im Rundschreiben des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vom März 2005 an die **Schweizer Vertretungen im Ausland** werden **Präventionsmassnahmen zum Schutz von Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzern** eingeführt. Die Präventionsmassnahmen im Konsulat beinhalten das Führen eines persönlichen Gespräches mit den Visum-Bewerberinnen und -Bewerbern, die Abgabe von Informationsmaterial in Bezug zur beabsichtigten Tätigkeit und die persönliche Unterzeichnung des Arbeitsvertrages. Im persönlichen Gespräch werden die Visum-Bewerberinnen und -Bewerber über die Gefahren, ihre Rechte als Tänzerin oder Tänzer und das Beratungsangebot unterrichtet. Auch wird ihnen erklärt, dass keine Prostitution von ihnen verlangt werden darf.
- Im Mai 2006 erlässt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die **Weisungen über die Beschäftigung von Hausangestellten durch ausländische diplomatische Missionen in der Schweiz**. Die Regelung der Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für das beschäftigte Personal beugt Ausbeutungen vor, denen die Hausangestellten ausländischer Gesandtschaften ausgesetzt sein können. Arbeitskonflikte können der dafür bestehenden Stelle in Genf, dem Bureau de l'Amiable Compositeur, zur Mediation vorgetragen werden.
- Die Schweiz ratifiziert das **Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie zum UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes** sowie das **Zusatzprotokoll betreffend Menschenhandel zum UNO-Übereinkommen gegen die transnationale organisierte Kriminalität**. Die beiden Vertragswerke treten am 19. Oktober 2006 und am 26. November 2006 in Kraft.
- Im Rahmen der Ratifizierung des Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie wird der bisherige Artikel 196 gegen Menschenhandel im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) revidiert und an die internationale Definition gemäss Art. 3 des Zusatzprotokolls betreffend Menschenhandel angepasst. Der **neue Art. 182 StGB** ist seit dem 1. Dezember 2006 in Kraft. Er stellt neben dem Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung auch den Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft sowie zwecks Entnahme von Körperorganen unter Strafe. Neu ist der nur einmalige Handel mit nur einem Menschen strafbar und die Anwerbung ist dem Handel gleichgestellt.
- Mit Inkrafttreten der Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches am 1. Januar 2007 liegt eine neue gesetzliche Bestimmung für die **Straf-**

befreiung von Opfern vor. Das Opportunitätsprinzip in Art. 52 StGB ermöglicht den Verzicht auf eine Strafverfolgung bei fehlendem Strafbedürfnis. Auch weiterhin kann laut Art. 54 StGB von einer Bestrafung des Opfers wegen Betroffenheit durch die Tat abgesehen werden und es gelten die Regeln über den Nötigungsnotstand gemäss Art. 17 StGB.

- Die von der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) eingesetzte **interkantonale Arbeitsgruppe „Menschenhandel/Menschenschmuggel“** (AGMM) nimmt im Sommer 2007 ihre Tätigkeit auf. Sie tagt ein- bis zweimal jährlich mit dem Ziel, gesamtschweizerisch gültige Ermittlungsansätze zu erarbeiten, auf der operativen Ebene die Vernetzung zwischen den Korps zu fördern und den Austausch fachspezifischer Kenntnisse zu vertiefen.
- Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) sowie der Verordnung über Zulassung Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) am 1. Januar 2008 wird die **Aufenthaltsregelung für Opfer von Menschenhandel neu auf Gesetzes- und Verordnungsstufe verankert**. Die Regelung entspricht den Vorgaben des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Genannt werden die Einräumung einer Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen, der Aufenthalt für die Dauer eines Strafverfahrens gegen die Täterschaft, der Aufenthalt aufgrund der schwierigen persönlichen Situation und die Gewährung von Rückkehr- und Reintegrationshilfen an Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel durch den Bund (Art. 30 Abs. 1 Bst. e und Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG, Art. 35 und Art. 36 VZAE).
- Am 9. September 2008 wird das **Meldeformular „Kindersextourismus“** auf der Webseite von fedpol aufgeschaltet (www.stop-childsextourism.ch). Es ermöglicht der Öffentlichkeit, Beobachtungen oder Wahrnehmungen bezüglich eines möglichen Missbrauchs von Kindern zu melden. Das Formular kann von jedermann benutzt werden. Die eingegangenen Meldungen werden durch das Kommissariat Pädophilie/Pornografie der BKP überprüft und einer ersten Auswertung unterzogen; anschliessend werden die notwendigen Massnahmen eingeleitet.
- Das totalrevidierte Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) tritt am 1. Januar 2009 in Kraft. **Das Opferhilfegesetz bildet die gesetzliche Grundlage für die Hilfe an Opfer von Menschenhandel und die Abgeltung der NGO, die im Auftrag der Kantone spezialisierte Opferhilfe leisten**. Art. 9 Abs. 1 Opferhilfegesetz verpflichtet die Kantone, bei der Schaffung und beim Betrieb von Beratungsstellen den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Opfergruppen Rechnung zu tragen. Darunter fällt die Gruppe der Opfer von Menschenhandel. Die Kantone können dafür selbständige öffentliche oder private Beratungsstellen einsetzen und gemeinsame Beratungsstellen betreiben.
- Seit April 2007 werden für Angehörigen der schweizerischen Polizeikorps, das Grenzwachtkorps und die kantonalen Migrationsämter am Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) **spezialisierte Ausbildungen zur Bekämpfung des Menschenhandels** angeboten. Der Kurs wird 2009 zum ersten Mal auch in französischer Sprache durchgeführt. Weitere Kurse unter Mitwirkung der KSMM dienen dazu, zuständige Spezialisten gegen Menschenhandel auszubilden: Im November 2008 führt das Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW) einen Kurs für Angehörige der Justizbehörden sowie andere interessierte Behördenvertreter durch. Im September 2010 wird erstmals eine Ausbildung für Opferhilfestellen der Romandie an der Haute école de travail social Genève (hets) angeboten.
- Im Sommer 2008 führt eine Trägerschaft aus Nichtregierungsorganisationen die **„Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel“** durch. Die nationale Präventionskampagne richtet sich an die Besucherinnen und Besucher der Fussballeuropameisterschaft, um über das Ausmass und die Auswirkungen von Frauenhandel zu informieren und die Freier auf ihre Verantwortung aufmerksam zu machen. Die Kampagne beinhaltet einen Fernsehspot, der am Schweizer Fernsehen und im Public-Viewing

gezeigt wird sowie Veranstaltungen und die Abgabe von Informationsmaterial. Der Bund unterstützt die Kampagne finanziell.

- Die Schweiz unterzeichnet im September 2008 das **Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel**. Am 17. November 2010 verabschiedet der Bundesrat zuhanden des Parlaments die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens und ein **neues Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz**, damit Zeugen in Strafverfahren des Bundes und der Kantone auch ausserhalb der eigentlichen Verfahrenshandlungen und nach Abschluss des Verfahrens geschützt werden können. Die Vorlage wird am 23. Dezember 2011 von den eidgenössischen Räten genehmigt. Gegen Ende 2012 wird das Ausführungsrecht zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz vorliegen und die Zeugenschutzstelle beim Bundesamt für Polizei aufgebaut sein. Damit wird die Schweiz sämtliche Anforderungen des Übereinkommens erfüllen. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens und der Inkraftsetzung des Zeugenschutzrechtes ist auf Beginn 2013 zu rechnen. Der **Schutz der Opfer im Strafverfahren** wird in den kantonalen Strafprozessordnungen und ab Januar 2011 durch die Art. 149ff der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) gewährleistet. Für den Schutz von Personen bei Gefahr gegen Leib und Leben sind die kantonalen Polizeikorps verantwortlich. Die **polizeiliche Gefahrenabwehr** gewährleistet somit die Sicherheit der Opfer, die sich nicht an einem Strafverfahren beteiligen und trotzdem gefährdet sind.
- Im Herbst 2009 werden die neuen **Weisungen des Bundesamtes für Migration zum AuG** durch Aufschaltung auf der Internetseite des Amtes veröffentlicht. Die Weisungen erläutern die Anwendung der Bestimmungen über den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel. Explizit wird dargelegt, dass einem Opfer von Menschenhandel ausschliesslich aufgrund der schwierigen persönlichen Situation ein Aufenthaltsrecht in Form einer Härtefallbewilligung erteilt werden kann, auch wenn das Opfer nicht zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bereit ist.
- Am 16. Juni 2010 unterzeichnet die Schweiz die **Europaratskonvention zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch** („Lanzarote-Konvention“). Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, namentlich den sexuellen Missbrauch von Kindern, Kinderprostitution, Kinderpornografie und die erzwungene Teilnahme von Kindern an pornografischen Vorführungen unter Strafe zu stellen. In einzelnen Punkten geht die Konvention weiter als das geltende Schweizer Strafrecht, da sie in Teilbereichen den Schutz auf Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren ausdehnt. Der Beitritt der Schweiz bedingt daher verschiedene Anpassungen des Strafgesetzbuchs. So sollen unter anderem Freier künftig mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft werden, wenn sie gegen Entgelt die sexuellen Dienste von Unmündigen in Anspruch nehmen. Auch soll die Förderung der Prostitution Unmündiger mit einer Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren bestraft werden. Am 4. Juli 2012 verabschiedet der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung der Europaratskonvention und zu deren Umsetzung an das Parlament.
- Seit dem 1. Januar 2010 steht ein rasches und umfassendes **Alarmsystem gegen Kindesentführungen** zur Verfügung. Es kommt zum Einsatz, wenn ein konkreter Verdacht oder die Gewissheit besteht, dass eine minderjährige Person entführt wurde und an Leib und Leben gefährdet ist. Die Alarmmeldungen werden über Radio und Fernsehen, Autobahn-Infotafeln, via Lautsprecher auf Bahnhöfen und Flughäfen sowie über Presseagenturen verbreitet. Damit kann bereits in einem früheren Stadium der Entführung nach dem minderjährigen Opfer gesucht werden und es wird das Risiko einer Entführung zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vermindert.
- Gestützt auf die gesetzliche Grundlage im neuen AuG (Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG) und nach einer Pilotphase von zwei Jahren entscheidet das Bundesamt für Migration das **Projekt für die Rückkehr- und die Reintegrationshilfe** für Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel sowie für ausgebeutete Cabaret-Tänzerinnen

und -Tänzer im April 2010 **definitiv einzuführen**. Das Rückkehrhilfeangebot wird in Zusammenarbeit mit den kantonalen Rückkehrberatungsstellen und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) umgesetzt. Zusätzlich unterstützt das Bundesamt für Migration Strukturhilfeprojekte im Bereich Menschenhandelsbekämpfung in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

- Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) unterstützt durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) die **Bekämpfung von Menschenhandel in den Ursprungsländern der Opfer** mit zahlreichen Vorhaben und Massnahmen. Diese werden in Zusammenarbeit mit Internationalen Organisationen und lokalen NGO realisiert. Für die vielen Präventions- und Wiedereingliederungsprojekte werden jährlich mehrere Millionen Franken aufgewendet.
- 2011 eröffnet die FIZ die **erste Schutzwohnung für Opfer von Frauenhandel** in der Schweiz. Die Schutzwohnung ist aufgrund einer vergleichenden Studie konzipiert worden, welche Unterkünfte für die Opfer in Deutschland, Österreich, Rumänien und Spanien analysiert hat.
- Im Februar 2012 erlässt das **Bundesamt für Migration ein Rundschreiben** an die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden der Kantone über die Anwendung der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen bei Arbeit im Prostitutionsmilieu. In der Einleitung wird festgehalten, dass bei ausländerrechtlichen Kontrollen im Prostitutionsmilieu immer auch abzuklären ist, ob Anzeichen auf sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel vorliegen. Ist dies der Fall, so ist die betroffene Person über die Möglichkeiten der Opferhilfe zu informieren und es ist ihr bei illegalem Aufenthalt Bedenkzeit nach Art 35 VZAE zu gewähren. Damit wird der Paradigmenwechsel bekräftigt, dass bei **Verdacht auf Menschenhandel der Opferschutz Vorrang vor dem Vollzug ausländerrechtlichen Massnahmen hat**.

Anhang 2



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Polizei fedpol

Stab

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
(KSMM)

FACT SHEET

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)

Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) ist 2002 vom EJPD ins Leben gerufen worden. Am 1. Januar 2003 nahm sie ihre Arbeit auf. Mit ihrer Geschäftsstelle beim Bundesamt für Polizei (fedpol) schafft die KSMM die nötigen Strukturen und Vernetzungen für eine wirksame Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschenschmuggel in der Schweiz. Übergeordnetes Ziel ist es, die Opfer dieser beiden Verbrechen besser zu schützen sowie Täter und Täterinnen zu bestrafen.

Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschenschmuggel berühren verschiedene Kompetenzen in den Bereichen Opferschutz, Strafverfolgung und Prävention, die teilweise beim Bund, teilweise bei den Kantonen liegen. Die KSMM stellt die Koordination zwischen diesen Stellen sicher. Sie ist Gewähr für ein gesamtschweizerisches Vorgehen gegen den Menschenhandel und den Menschenschmuggel.

Die KSMM sorgt insbesondere für die Umsetzung der Empfehlungen des interdepartementalen Berichtes "Menschenhandel in der Schweiz" sowie der Zusatzprotokolle zur UNO-Konvention über die Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität betreffend Menschenhandel und Menschenschmuggel, welche die Schweiz unterzeichnet hat. Sie ist einerseits die zentrale Informations-, Koordinations- und Analysedrehscheibe des Bundes und der Kantone bei der Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschenschmuggels, andererseits Anlauf- und Koordinationsstelle für die internationale Kooperation. Ihr Ziel ist eine nachweisbare Verbesserung der Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz.

Unter der Leitung der KSMM-Geschäftsstelle erarbeiten Fachgruppen Konzepte und Strategien für die Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschenschmuggels, die als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung dienen. Die KSMM koordiniert im Übrigen federführend die Erstellung von Vernehmlassungen, Stellungnahmen und Berichten.

Die KSMM besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des EJPD, des EDA, des EFD, des EVD und der Kantone (s. vollständige Liste im Anschluss). Bei Bedarf werden externe Experten und Expertinnen von Nichtregierungsorganisationen beigezogen. Oberstes Organ der KSMM ist ein Steuerungsorgan aus den Vertretungen aller beteiligten Stellen. Zudem besitzt die KSMM eine permanente Geschäftsstelle beim Bundesamt für Polizei (fedpol).

Mitglieder der KSMM

Bund

- Politische Abteilung IV (PA IV), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Direktion für Völkerrecht (DV), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Grenzwachtkorps (Zentrales Kommando), Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
- Bundesanwaltschaft (BA), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
- Bundesamt für Migration (BFM), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
- Bundesamt für Justiz (BJ), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
- Bundesamt für Polizei (fedpol), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Direktion für Arbeit, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

Kantone

- Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)
- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG)
- Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz für das Opferhilfegesetz (SVK OHG)
- Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM)

Beteiligte NGOs/IOs

- FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Zürich
- Internationale Organisation für Migration (IOM), Bern
- Stiftung Kinderschutz Schweiz (ECPAT Switzerland - Fachstelle gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen)

* * *

Geschäftsstelle KSMM

Boris Mesaric, Geschäftsführer

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)
Bundesamt für Polizei (fedpol)
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an den Mediendienst des Bundesamtes für Polizei:

Danièle Bersier, Tel. ++41 (0)31 323 13 10

Mail: info@fedpol.admin.ch

Die KSMM im Internet: www.ksmm.ch