



**SP Frauen
Schweiz
Spitalgasse 34
3001 Bern**

**www.sp-
frauen.ch**

**Vernehmlassungsantwort
Umsetzung und Ratifikation des Übereinkommens
des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels.**

Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (Zeugenschutzgesetz, ZeugSG)

11. März 2010

1. Grundsätzliches

Die Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels hat zum Ziel, Menschenhandel national und international zu bekämpfen und zu verhindern. Die Konvention basiert auf den Menschenrechten und stellt den Opferschutz in den Mittelpunkt. Der Opferschutz, so die Konvention, darf dabei nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Betroffenen in einem Strafverfahren aussagen. Neben den Direktbetroffenen müssen auch Zeuginnen, Informantinnen sowie deren Angehörige vor Rache oder Einschüchterung geschützt werden. Die Konvention verlangt von den Vertragsstaaten weiter, dass sie die zuständigen Behörden mit geschultem Personal ausstatten, damit Opfer von Menschenhandel als solche identifiziert und geschützt werden.

Die SP Frauen Schweiz begrüssen es grundsätzlich sehr, dass der Bundesrat das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels unterschrieben hat und umsetzt. 156 ParlamentarierInnen haben sich am 13. Juni 2008 in der Motion der SP-Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer auch zu diesem Schritt ausgesprochen, was das Anliegen auch entsprechend dringend machte.

Im Vorfeld und während der Fussball-Europameisterschaft im Juni 2008 hat die Kampagne «Euro 08 gegen Frauenhandel» eine grosse Öffentlichkeit über Frauenhandel vorwiegend im Sexgewerbe informiert und sich für einen verbesserten Opfer- und Zeuginnenschutz eingesetzt. Die Co-Präsidentin der Kampagne, Ruth-Gaby Vermot-Mangold, alt SP-Nationalrätin und alt Europarätin erklärte im Rahmen eines Referats im Juni 2007:

„Wir fordern, den Opfern von Frauenhandel unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft ein Bleiberecht zu gewähren. Opfer von Frauenhandel sind oft traumatisiert, sind geflohen und haben sich den TäterInnen entzogen. Sie brauchen Ruhe und Denk- und Abklärungszeit. Einmal mehr verlangen wir verpflichtende Opfer- und Zeuginnenschutzprogramme, zu denen alle

Opfer von Frauenhandel Zugang haben. Gleichzeitig sollen die Opfer Hilfe von Beratungsstellen und Shelterprojekten anfordern können. Die Beratungsstellen sollen endlich nach dem Opferhilfegesetz als Opferhilfestellen anerkannt und finanziert werden, was bis heute nicht der Fall ist.“

An dieser Aussage messen die SP Frauen Schweiz den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen ZeugInnenschutz und stützen sich dabei auch auf die Vernehmlassungsantwort der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, die seit 25 Jahren Opfer von Frauenhandel unterstützt und somit die Thematik und die Praxis in den verschiedenen Kantonen bestens kennt.

Die SP Frauen Schweiz schliessen sich der Bemerkung der Fachstelle FIZ an, dass der Opferschutz ungenügend ist und den Forderungen der Konvention nicht entspricht. Auch stimmt die Kostenaufteilung in der Betreuung der Opfer nicht, hier muss eine Regelung getroffen werden, die die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses ernst nimmt und die Umsetzung der Leistungsfinanzierung umsetzt, indem spezialisierten Stellen, wie beispielsweise der Fachstelle FIZ auch ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Zudem ist eine Aufenthaltsbewilligung die zentralste Voraussetzung, damit ein Opfer- bzw. ZeugInnenschutzprogramm überhaupt durchgeführt werden kann. Eine Gesetzesanpassung im AusländerInnenrecht für die zu schützende Person ist somit unabdingbar.

2. Unterstützung der Opfer und Leistungsfinanzierung

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

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 in den Ausführungen nicht klar, wie der Bund die Anforderungen der CEDAW und der Konvention in Bezug auf die Leistungsfinanzierung umzusetzen gedenkt. Hier muss die Vorlage klar konkretisiert und die nötigen Ressourcen müssen gesprochen werden.

3. Aufenthaltsrechtliche Situation

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 AusländerInnen-Gesetz und in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit 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 TäterInnen 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.

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 AusländerInnen-Gesetz AuG noch die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit 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 Bundesamt für Migration 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 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. **Es braucht somit einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt für alle Opfer.**

4. Zeugnenschutz

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). **Das Zeugnenschutzgesetz erfasst jedoch nur den Schutz von Personen, die in einem Strafverfahren mitwirken und deshalb gefährdet sind. Das entspricht nicht der Konvention: Der Zeugnenschutz muss dahingehend ergänzt werden, dass Schutz ohne Mitwirkungspflicht gewährleistet und auch auf andere Personen, wie Familienmitglieder oder Auskunftspersonen ausgeweitet wird. Zudem müssen effektive und spezifische Opferschutzmassnahmen erarbeitet und im Opferhilfegesetz aufgenommen werden.**