



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5267.02

JD/P065267

Basel, 12. September 2007

Regierungsratsbeschluss
vom 11. September 2007

Antrag Brigitte Hollinger und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. November 2006 den nachstehenden Antrag Brigitte Hollinger und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„(Konvention des Europarates gegen Menschenhandel vom 16. Mai 2005, SEV-Nr. 197)

Mit ‚Menschenhandel‘ sind Handlungen gemeint, bei denen Frauen, Männer oder Kinder in ein Ausbeutungsverhältnis vermittelt werden und ihnen die Selbstbestimmung verwehrt wird. Der Menschenhandel umfasst neben der Vermittlung auch das Anbieten, die Beschaffung, den Verkauf oder die Übernahme solcher Personen. Das Ausbeutungsverhältnis kann insbesondere die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Nötigung zu Straftaten oder den Organhandel umfassen. Der Europarat hat eine Konvention gegen Menschenhandel ausgearbeitet, welche zum Ziel hat, Menschenhandel national und international zu bekämpfen und zu verhindern. Die Konvention basiert auf den Menschenrechten und stellt den Opferschutz in den Mittelpunkt. Die Konvention liegt den Mitgliedstaaten des Europarates zur Unterzeichnung und Ratifizierung vor. Von den 46 Mitgliedstaaten haben bis zum heutigen Zeitpunkt 31 Länder die Konvention unterzeichnet und Moldawien und Rumänien haben sie zusätzlich schon ratifiziert. Die Schweiz hat sie weder unterzeichnet noch ratifiziert. Die Unterzeichnenden bitten daher den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten. Darin soll der Bund ersucht werden, die Menschenhandelskonvention des Europarates zu unterschreiben, die Ratifizierung in die Wege zu leiten und die entsprechenden Massnahmen (Zeuginnenschutz, Schulung etc.) zu ergreifen.

Brigitte Hollinger, Karin Haeberli Leugger, Andrea Bollinger, Dominique König-Lüdin, Annemarie Pfister, Roland Engeler-Ohnemus, Eduard Rutschmann, Helen Schai-Zigerlig, Oswald Inglin, Urs Müller-Walz, Anita Lachenmeier-Thüring, Noëmi Sibold, Tobit Schäfer, Michael Martig, Esther Weber Lehner, Sibel Arslan, Annemarie von Bidder, Michael Wüthrich, Margrith von Felten, Rolf Stürm, Elisabeth Ackermann, Stephan Maurer“

Wir berichten zu diesem Antrag wie folgt:

I. Allgemeines

Der Antrag Brigitte Hollinger und Konsorten fordert den Regierungsrat auf, dem Grossen Rat

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 14. September 2007

eine Vorlage für eine Standesinitiative folgenden Inhalts zu unterbreiten: Der Bund wird ersucht, die Menschenhandelskonvention des Europarates vom 16. Mai 2005 zu unterschreiben, die Ratifizierung in die Wege zu leiten und die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen. Der Kanton Bern reichte am 7. Februar 2007 eine Standesinitiative mit demselben Begehren wie der Antrag Hollinger und Konsorten ein. In den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich werden diesbezügliche parlamentarische Eingaben zurzeit geprüft.

Das Bundesamt für Polizei geht davon aus, dass in der Schweiz jährlich 1'500 bis 3'000 Personen von Menschenhandel¹ betroffen sind. Es stützt sich dabei auf internationale Schätzungen sowie die geschätzte Anzahl illegaler Prostituierten. Menschenhandel findet zwar meistens im Prostituiertenmilieu statt, betroffen sind aber auch Ausbeutungsverhältnisse im Haushaltbereich, im Gastgewerbe und anderen Branchen sowie der Organhandel. Die EU schätzt, dass jährlich 120'000 Menschen nach Westeuropa gehandelt werden. Frauen sind vor allem in Zusammenhang mit der Zwangsprostitution in besonderem Masse dieser modernen Form der Sklaverei ausgesetzt.²

Die Europaratskonvention hat zum Ziel, Menschenhandel national und international zu bekämpfen und zu verhindern. Sie basiert auf den Menschenrechten und betrachtet den Menschenhandel als Verletzung derselben. Sie verlangt zwingende Massnahmen zum Schutz sämtlicher Opfer und Zeuginnen und Zeugen und stellt die Förderung der Opferrechte in den Mittelpunkt.

Bis zum heutigen Zeitpunkt haben 35 Länder die Konvention unterschrieben und sechs Mitgliedstaaten haben sie zusätzlich schon ratifiziert.³ Die Schweiz, die aktiv an der Ausarbeitung der Konvention beteiligt war, hat sie bisher weder unterschrieben noch ratifiziert. Für ein Inkrafttreten der Konvention ist die Ratifizierung der Konvention durch zehn Staaten, wovon acht Mitgliedstaaten sein müssen, Bedingung.

II. Anliegen der Konvention

1. Unterstützung der Opfer und Erholungs- und Bedenkzeit

Gemäss der Konvention sind sämtlichen Opfern von Menschenhandel gewisse Schutzrechte zuzugestehen, die unabhängig von der Durchführung eines Strafverfahrens im Aufenthaltsland oder einer allfälligen Kooperation im Strafverfahren gelten: Allen Opfern von Menschenhandel ist im Aufenthaltsland eine Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen zu gewähren (Art. 13). Dieser Zeitraum soll der betreffenden Person gestatten, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändlerinnen und Menschenhändler zu entziehen und eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit der zuständigen Behörde zusammen-

¹ Die Konvention des Europarates gegen Menschenhandel definiert Menschenhandel als „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder die Entnahme von Organen“ (Art. 4 lit. a des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels).

² <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/kriminalitaet/menschenhandel.html>.

³ Siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=4/3/2007&CL=ENG>.

arbeitet. Während dieses Zeitraums dürfen keine aufenthaltsbeendenden Massnahmen gegen sie vollstreckt werden, und sie hat das Recht auf Unterstützung (Art. 12). In der heutigen Praxis werden Opfer von Frauenhandel meist ausgeschafft, weil sie nicht als solche erkannt werden und aus Behördensicht gegen das Ausländergesetz verstossen haben.⁴ Das Rundschreiben des IMES (heute Bundesamt für Migration BfM), wonach es „in der Regel sinnvoll“ sei, bei Hinweisen auf Menschenhandel den betroffenen Personen eine Bedenkzeit zu gewähren⁵, hat nicht dieselbe Verbindlichkeit wie die Europaratskonvention. Die Opfer werden durch die Ausschaffungspraxis kriminalisiert und können nicht als Zeuginnen bzw. Zeugen gegen die Menschenhändlerinnen und Menschenhändler aussagen, weshalb die Ermittlungen oft eingestellt werden müssen.

2. Aufenthaltstitel

Die Europaratskonvention verlangt, dass der betreffenden Person eine verlängerbare Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn ihr Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation oder für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist (Art. 14). Das neue Ausländergesetz (AuG) sieht lediglich die Möglichkeit der Aufenthaltsregelung für Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel vor, es besteht kein Rechtsanspruch.⁶ Gemäss Botschaft zum AuG liegt kein Menschenhandel vor, „wenn die Vermittlung im Einverständnis mit der betroffenen Person erfolgt, oder bei Personen, die für die illegale Einreise die Hilfe eines Schleppers beanspruchen“.⁷ Die Europaratskonvention hingegen geht in Art. 4 ausdrücklich auf die Einwilligung des Opfers ein, die unerheblich sei, wenn die unter lit. a genannten Mittel (z.B. Gewalt, Nötigung, Täuschung) angewendet wurden. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass die Schlepperei mit Menschenhandel verbunden sein kann, und dass dabei ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zur Begleichung der zu bezahlenden Reise nach der erfolgten illegalen Einreise weiter bestehen kann. Auch die Opfer von Menschenhandel können also mit der Hilfe von Schleppern in die Schweiz gekommen sein.

3. Schutz von Opfern, Zeuginnen und Zeugen sowie Personen, die mit Justizbehörden zusammenarbeiten

Die Konvention verlangt zudem Massnahmen zum Schutz von Opfern und Zeuginnen und Zeugen vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung während und nach den Ermittlungen gegen Straftäterinnen und Straftäter und deren Strafverfolgung (Art. 28). Wenn Opfer von Menschenhandel gegen Täterinnen und Täter ausgesagt haben, ist bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland von einer Gefährdung auszugehen. Eine an ihre Aussagewilligkeit gebundene vorübergehende Aufenthaltsgenehmigung (heutige Praxis) wird ihrem Schutzbedürfnis deshalb nicht gerecht.

III. Die Haltung des Bundesrats

Anlässlich der nationalrätlichen Fragestunde vom 20. März 2006 äusserte sich der EJPD-

⁴ Siehe <http://www.fiz-info.ch/makasi/index.html>.

⁵ Rundschreiben des IMES vom 25. August 2004: Aufenthaltsregelung für die Opfer von Menschenhandel.

⁶ Art 30 Abs. 1 lit. E AuG: „Von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18-29) kann abgewichen werden, um den Aufenthalt von Opfern und Zeugen von Menschenhandel zu regeln.“

⁷ Siehe Botschaft zum Ausländergesetz vom 8. März 2002.

Vorsteher Bundesrat Blocher auf die Frage von Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot-Mangold betreffend der Unterzeichnung und Ratifizierung der Europaratskonvention wie folgt: Praxisgemäss unterzeichne die Schweiz internationale Verträge erst dann, wenn auch deren Ratifizierung sichergestellt sei. Im vorliegenden Fall werde dies zurzeit geprüft. Der Vollzug der Konvention berühre zu einem wesentlichen Teil kantonale Gesetzgebung.

Nach Auskunft des Bundesamtes für Polizei hat eine Umfrage bei den mit dem allfälligen Vollzug der Konvention betrauten staatlichen Stellen und Fachpersonen beim Bund und in den Kantonen ergeben, dass aus fachlicher Sicht ein Beitritt der Schweiz zur Konvention befürwortet wird. Das Bundesamt für Polizei wird eine entsprechende Empfehlung zuhanden des Departementvorstehers ausarbeiten.

IV. Anträge

Art. 182 StGB, der in neuer Fassung am 1.1.2007 in Kraft getreten ist, erfüllt bereits ein Hauptanliegen der Konvention. Neu wird nicht nur der Handel mit Menschen aus sexuellen Gründen verfolgt, sondern auch der Handel mit Kindern, die Ausbeutung der Arbeitskraft sowie der Handel mit Organen. Von Art. 182 StGB nicht erfasst werden aber die erwähnten Anliegen betreffend Opfer- und Zeugenschutz, die Regelung des Aufenthalts und die Unterstützung der Opfer. Hier besteht Handlungsbedarf. Mit Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention würde die Zusammenarbeit der betroffenen Behörden auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt. Da nicht absehbar ist, ob und mit welcher Dringlichkeit die beabsichtigte Empfehlung des Bundesamtes für Polizei auf Departementsebene weiterbehandelt wird, erscheint das Einreichen einer Standesinitiative durchaus geeignet, den Entscheidungsprozess zu beschleunigen und positiv zu beeinflussen.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, die beigelegte Standesinitiative einzureichen. Zudem beantragen wir Ihnen, den Antrag Brigitte Hollinger und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber

Beilage:

- Briefentwurf Grosser Rat an Bundesversammlung



Kanton Basel-Stadt | **Grosser Rat**

Parlamentsdienste
Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Generalsekretariat
der Bundesversammlung
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Basel,

Standesinitiative betreffend Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt ersucht die Bundesbehörden, die Menschenhandelskonvention des Europarates zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Dadurch würde die Zusammenarbeit der betroffenen Behörden auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt und wichtigen Anliegen betreffend Opfer- und Zeugenschutz, die Regelung des Aufenthalts und die Unterstützung der Opfer Rechnung getragen.

Das Bundesamt für Polizei geht davon aus, dass in der Schweiz jährlich 1'500 bis 3'000 Personen von Menschenhandel betroffen sind. Es stützt sich dabei auf internationale Schätzungen sowie die geschätzte Anzahl illegaler Prostituiertes. Menschenhandel findet zwar meistens im Prostituiertenmilieu statt, betroffen sind aber auch Ausbeutungsverhältnisse im Haushaltbereich, im Gastgewerbe und anderen Branchen sowie der Organhandel. Die EU schätzt, dass jährlich 120'000 Menschen nach Westeuropa gehandelt werden. Frauen sind vor allem in Zusammenhang mit der Zwangsprostitution in besonderem Masse dieser modernen Form der Sklaverei ausgesetzt.

Die Europaratskonvention hat zum Ziel, Menschenhandel national und international zu bekämpfen und zu verhindern. Sie basiert auf den Menschenrechten und betrachtet den Menschenhandel als Verletzung derselben. Sie verlangt zwingende Massnahmen zum Schutz sämtlicher Opfer, Zeuginnen und Zeugen und stellt die Förderung der Opferrechte in den Mittelpunkt.

Bis zum heutigen Zeitpunkt haben 35 Länder die Konvention unterschrieben und sechs Mitgliedstaaten haben sie zusätzlich schon ratifiziert.¹ Die Schweiz, die aktiv an der Ausarbeitung der Konvention beteiligt war, hat sie bisher weder unterschrieben noch ratifiziert. Dies

¹ Siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=4/3/2007&CL=ENG>.

ist nicht nachvollziehbar, besteht doch in der Schweiz Handlungsbedarf. Art. 182 StGB, der in neuer Fassung am 1.1.2007 in Kraft getreten ist, erfüllt zwar bereits ein Hauptanliegen der Konvention. Neu wird nicht nur der Handel mit Menschen aus sexuellen Gründen verfolgt, sondern auch der Handel mit Kindern, die Ausbeutung der Arbeitskraft sowie der Handel mit Organen. Von Art. 182 StGB nicht erfasst werden aber zentrale Anliegen betreffend Opfer- und Zeugenschutz, die Regelung des Aufenthalts und die Unterstützung der Opfer. Konkret besteht in folgenden Punkten Handlungsbedarf:

1. Unterstützung der Opfer und Erholungs- und Bedenkzeit

In der heutigen Praxis werden Opfer von Frauenhandel meist ausgeschafft, weil sie nicht als solche erkannt werden und aus Behördensicht gegen das Ausländergesetz verstossen haben.² Die Opfer werden durch die Ausschaffungspraxis kriminalisiert und können nicht als Zeuginnen gegen die Menschenhändlerinnen und Menschenhändler aussagen, weshalb die Ermittlungen oft eingestellt werden müssen. Gemäss der Konvention sind sämtlichen Opfern von Menschenhandel gewisse Schutzrechte zuzugestehen, die unabhängig von der Durchführung eines Strafverfahrens im Aufenthaltsland oder einer allfälligen Kooperation im Strafverfahren gelten: Allen Opfern von Menschenhandel ist im Aufenthaltsland eine Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen zu gewähren (Art. 13).

2. Aufenthaltstitel

Das neue Ausländergesetz (AuG) sieht lediglich die Möglichkeit der Aufenthaltsregelung für Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel vor, es besteht kein Rechtsanspruch.³ Die Europaratskonvention hingegen verlangt, dass der betreffenden Person eine verlängerbare Aufenthaltsbewilligung erteilt wird, wenn ihr Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation oder für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist (Art. 14). Gemäss Botschaft zum AuG liegt kein Menschenhandel vor, „wenn die Vermittlung im Einverständnis mit der betroffenen Person erfolgt, oder bei Personen, die für die illegale Einreise die Hilfe eines Schleppers beanspruchen“.⁴ Die Europaratskonvention hingegen geht in Art. 4 ausdrücklich auf die Einwilligung des Opfers ein, die unerheblich sei, wenn die unter lit. a genannten Mittel (z.B. Gewalt, Nötigung, Täuschung) angewendet wurden.

3. Schutz von Opfern, Zeuginnen und Zeugen sowie Personen, die mit Justizbehörden zusammenarbeiten

Die Konvention verlangt zudem Massnahmen zum Schutz von Opfern und Zeuginnen und Zeugen vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung während und nach den Ermittlungen gegen Straftäterinnen und Straftäter und deren Strafverfolgung (Art. 28). Eine an ihre Aussagewilligkeit gebundene vorübergehende Aufenthaltsgenehmigung (heutige Praxis) wird ihrem Schutzbedürfnis deshalb nicht gerecht.

² Siehe <http://www.fiz-info.ch/makasi/index.html>.

³ Art. 30 Abs. 1 lit. E AuG: „Von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18-29) kann abgewichen werden, um den Aufenthalt von Opfern und Zeugen von Menschenhandel zu regeln.“

⁴ Siehe Botschaft zum Ausländergesetz vom 8. März 2002.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Brigitta Gerber
Präsidentin

Thomas Dähler
Leiter Parlamentsdienst