



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Rathaus
Marktplatz 9
4001 Basel

Generalsekretariat
der Bundesversammlung
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Basel, 31. Oktober 2007

Standesinitiative betreffend Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Beschluss des Grossen Rates vom 18. Oktober 2007 ersucht der Kanton Basel-Stadt 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 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 bean-

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

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.“

sprechen“.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.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Brigitta Gerber
Präsidentin



Thomas Dähler
I. Ratssekretär

⁴ Siehe Botschaft zum Ausländergesetz vom 8. März 2002.