

Stellungnahme zur nationalen Implementierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie an den Ausschuss für die Rechte des Kindes

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Folgenden möchten wir die Möglichkeit wahrnehmen, uns bezüglich der Implementierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend des Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie in der Schweiz an den Ausschuss für die Rechte des Kindes Stellung zu nehmen.

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration stützt sich bei ihrer Einschätzung auf ihre 29-jährige Erfahrung in der Arbeit mit Migrantinnen, die von Ausbeutung und Gewalt betroffen sind, und mit Opfern von Frauenhandel. Jedes Jahr betreut die FIZ etwa 200 Fälle von Menschenhandel, bei ein bis sechs handelt es sich hierbei um Minderjährige. Die Jüngste war 14.

Wir konzentrieren uns in unserer Stellungnahme auf die Themen Opferschutz im Strafverfahren, Prävention und internationale Zusammenarbeit im Bereich Kinderhandel. Wie wir aus der Beratungsstätigkeit minderjähriger Opfer von Menschenhandel wissen, sind minderjährige Betroffene besonders vulnerabel. Sie benötigen spezielle Opferschutzmassnahmen.

Opferschutz im Strafverfahren: Artikel 8

Allgemeine Bemerkungen:

In der Schweiz liegen präventive Massnahmen und Opferschutz im Kompetenzbereich des Bundes, welcher bspw. Mindeststandards im OHG festhält, sowie aber auch der Kantone, welche insbesondere für die Umsetzung verantwortlich sind.¹ Die Identifizierung, der Schutz und die Unterstützung von Opfern von Kinderhandel werden von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt. Die föderalistischen Strukturen können so zu fehlender Rechtssicherheit führen. Es

¹ Vgl. auch Vgl. Bericht der Schweizerischen Regierung über die Umsetzung des Fakultativprotokolls des Übereinkommens über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie, Bern, 9.12.2011 (folgend: Staatenbericht), N 83.

vertraut sind, beigezogen werden können. Dies ist zur Zeit, wie bereits erwähnt, nicht in allen Schweizer Kantonen gewährleistet, da nicht überall entsprechende spezialisierte Opferhilfestellen existieren.

Hinderlich ist in diesem Zusammenhang z.B. auch, dass die Schnittstellen und die Zusammenarbeit zwischen Beistandschaft und den spezialisierten Beratungs- und Interventionsstellen für minderjährige Menschenhandelsopfer mit Fokus auf den Opferschutz nicht klar definiert sind und überdies aufgrund mangelnder Kooperation und Koordination immer noch grosse kantonale Unterschiede im Opferschutz bestehen.

- **Die Finanzierung von spezialisierter Betreuung muss in der ganzen Schweiz und in sämtlichen Sprachregionen von Bund und Kantonen sichergestellt werden. Zudem muss ein nationales Opferschutzprogramm für Opfer von Menschenhandel entwickelt werden, das klare Schutz und Betreuungsmassnahmen für die besonders vulnerable Gruppe der Kinder und Jugendlichen definiert.**

Wie von uns bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel kritisiert, fehlt ein umfassender Schutz für Opfer unabhängig von ihrer Teilnahme im Strafverfahren. Die ausländerrechtlichen Regelungen, wie auch die Praxis der Kantone, konzentrieren sich heute auf die Möglichkeit einer Aufenthaltsregelung bei Kooperation. Die Bedürfnisse der Opfer als auch deren Anspruch auf Hilfeleistungen aufgrund des Opferhilfegesetzes, werden so regelmässig missachtet.

Kinder und Jugendliche, welche Opfer von Menschenhandel werden, haben andere Bedürfnisse als erwachsene Menschenhandelsopfer. Es braucht viel Zeit um Vertrauen zu ihnen aufzubauen, um zu erfahren, wer in die Ausbeutung involviert war, welche Gewalt ein Opfer erlebt hat, welche Unterstützung es benötigt und ob es den Ermittlungsbehörden Auskunft geben kann, ohne re-traumatisiert zu werden. Hierfür steht nach heutigem Stand lediglich die Bedenkzeit⁴ von 30 Tagen zur Verfügung.

Entscheidet sich ein Opfer danach gegen eine Aussage bzw. Strafanzeige, so hat es theoretisch zwar immer noch Anspruch auf staatliche Hilfe gem. OHG, faktisch muss es die Schweiz in den meisten Fällen mangels Aufenthaltsrecht aber verlassen. Die Möglichkeit nach der Identifizierung in der Schweiz bleiben zu können ist jedoch unabdingbar, für die Wahrnehmung der Opferrechte.

Im Falle einer Aussage erhalten die Opfer lediglich eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Dies ist insofern relevant, als dass es für uns als opferbetreuende Stelle sehr schwierig ist, mit diesen kurzen Aufenthaltsbewilligungen genügend Stabilität und Beschäftigungsstrukturen für die Opfer zu schaffen, die Genesung vollumfänglich einzuleiten oder gar Ausbildungsmöglichkeiten zu

⁴ Vgl. Art. 35 VZAE.

dem Staatenbericht sind die vereinzelt Weiterbildungen betreffend Handel mit Minderjährigen unzureichend, um die nötige Sensibilisierung Schweiz weit zu erwirken.⁵

Seit 1. Januar 2011 setzt der Bund in der revidierten eidgenössischen Strafprozessordnung Mindeststandards für die Befragung von Kindern fest, für deren Implementierung die Kantone zuständig sind. Die Befragung Minderjähriger muss von spezialisiert ausgebildeten Ermittlungsbeamten oder im Beisein einer Spezialistin durchgeführt werden. Kinder dürfen nur zwei Mal einvernommen werden und die Befragung wird auf Video aufgezeichnet. Eine direkte Konfrontation zwischen Kindern und Beschuldigten ist ausgeschlossen.

Um diese Minimalstandards zu gewährleisten, reichen die bestehenden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Ermittlungs- und Justizbeamte bei weitem nicht aus. Bei der Spezialisierung der entsprechenden Behörden auf dem Gebiet des Kinderhandels gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, den damit befassten Behörden und den einzelnen Beamten. Weiter- und Ausbildungsmaßnahmen im Bereich Kinderhandel existieren zwar für Angehörige verschiedener Berufsgruppen. Sie werden jedoch nur in grösseren Abständen durchgeführt und erreichen nur einen kleinen Teil der entsprechenden Berufsleute und Beamten.

Zum Beispiel führen an vielen Orten der Schweiz die für organisierte Kriminalität zuständigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen die Untersuchungen gegen Menschen- und Kinderhändler. Ohne entsprechende Weiterbildung besteht die Gefahr, dass der Tatbestand Kinderhandel bei fehlendem Bezug zu organisierter Kriminalität nicht erkannt wird und die Opfer nicht identifiziert und geschützt werden können.

Besonders wichtig sind interdisziplinäre Schulungsangebote, die laut Staatenbericht (N77) aus Ressourcegründen eingestellt wurden. Polizei, Grenzwachkorps, Justiz, Migrationsbehörden, Jugendanwaltschaft, Vormundschaftsbehörden, Sozial- und Jugendämter und Beamte im Asylwesen in allen Kantonen müssen regelmässig und gezielt zum Thema Kinderhandel weitergebildet werden. Ziel muss es sein, dass in Bundesstellen und in den kantonalen Behörden, welche mit potentiellen Opfern in Kontakt kommen, Spezialisten bzw. Abteilungen mit Spezialwissen zum Thema Kinderhandel vorhanden sind. Nur so haben die minderjährigen Opfer eine Chance, erkannt und geschützt zu werden

- **Um den Anforderungen des Fakultativprotokolls zu genügen, muss der Bund genügend Ressourcen zur Verfügung stellen, damit in den Kantonen flächendeckende und obligatorische Aus- und Weiterbildung aller entsprechenden Ämter und Behörden gewährleistet ist. Der Bund muss den Kantonen ihre Verantwortung deutlich machen und die Durchführung der Weiterbildungen begleiten.**

⁵ Vgl. die Aufzählung von Bildungs- und Weiterbildungsanlässen im Staatenbericht, N.74 ff.

Eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels ist nur möglich, wenn Strafverfolgungsbehörden, Migrationsdienste, staatliche und nichtstaatliche Organisationen, insbesondere solche der Opferberatung, eng zusammenarbeiten. Im Rahmen von sogenannten Runden Tischen treffen sich in 14 Kantonen bereits heute interdisziplinäre Arbeitsgruppen, um gemeinsam gegen Menschenhandel zu kämpfen.

Eine solche Zusammenarbeit ist jedoch noch nicht in allen Kantonen verankert.¹⁰ Ausserdem ist Kinderhandel in den bestehenden Runden Tischen bisher kein Fokus. Damit die behördliche Tätigkeit und die Betreuung von minderjährigen Opfern in sämtlichen Kantonen auf einem interdisziplinären Ansatz beruhen, bedarf es einer verbindlichen Verpflichtung der Behörden zur Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen spezialisierten Opferhilfestellen in allen Kantonen.

- **Es müssen in sämtlichen Kantonen Runde Tische gegen Menschenhandel und kantonale Kooperationsvereinbarungen zum Schutz der Opfer initiiert werden. Alle Runden Tische (bestehende und neue) sollen sich speziell des Themas Kinderhandel annehmen und auf die Besonderheiten beim Umgang, beim Schutz und bei der spezifischen Unterstützung von minderjährigen Opfern von Menschenhandel eingehen d.h. die im Rahmen der kantonalen Kooperationsvereinbarungen bereits etablierten Abläufe der involvierten staatlichen und nichtstaatlichen Stellen dahingehend ergänzen.**

Zusammenfassung

Die FIZ begrüsst die von der Schweiz bereits umgesetzten Aspekte des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie. Um die Anforderungen des Fakultativprotokolls vollständig zu erfüllen, empfehlen wir:

- Die Sicherstellung der Finanzierung von **spezialisierter Betreuung von Opfern von Kinderhandel in der ganzen Schweiz und in sämtlichen Sprachregionen** durch Bund und Kantone.
- Die **Entwicklung eines nationalen Opferschutzprogrammes** für Opfer von Menschenhandel, das klare Schutz und Betreuungsmassnahmen **für die besonders vulnerable Gruppe der Kinder und Jugendlichen** definiert.

¹⁰ Vgl. auch Staatenbericht, N 94.