



03.3573

**Motion RK-NR.****Massnahmen gegen Menschenhandel  
in der Schweiz****Motion CAJ-CN.****Mesures contre la traite  
des êtres humains en Suisse**

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.04

*Antrag der Mehrheit*

Überweisung der Motion als Postulat

*Antrag der Minderheit*

(Thanei, Fasel, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Hofmann Urs, Hubmann, Sommaruga Carlo)

Überweisung der Motion

*Proposition de la majorité*

Transmettre la motion sous forme de postulat

*Proposition de la minorité*

(Thanei, Fasel, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Hofmann Urs, Hubmann, Sommaruga Carlo)

Transmettre la motion

**Menétrey-Savary** Anne-Catherine (G, VD), pour la commission: Après l'adoption d'une motion Vermot-Mangold concernant la traite des êtres humains, le Département fédéral de justice et police a mis sur pied un groupe de travail dont le rapport a été présenté en octobre 2003 à la Commission des affaires juridiques. Ce texte est impressionnant, car il révèle des situations généralement ignorées, dont la gravité et l'ampleur ne peuvent que nous choquer. On estime qu'en Suisse, ce sont 1200 à 3000 personnes qui sont victimes chaque année du trafic: femmes contraintes à la prostitution, mais aussi enfants exploités ou personnes victimes du trafic d'organes. C'est un marché mondial du crime organisé qui représente, dit-on, un chiffre d'affaires encore plus élevé que celui de la drogue.

Des femmes venues en Suisse avec un permis L de danseuse de cabaret se trouvent parfois aussitôt privées de leur passeport et contraintes de se prostituer. Il arrive qu'elles soient vendues à des proxénètes ou à des propriétaires de salon; beaucoup sont victimes de viols ou de graves violences. Dans la lutte contre ce type de crime organisé, la justice est démunie, car il est rare que ces personnes osent porter plainte. Entre 1996 et 2001, on n'a en effet dénombré que 30 plaintes déposées et seulement 7 jugements rendus.

Lors de l'examen de ce rapport du Département fédéral de justice et police, la commission précitée a pris connaissance

AB 2004 N 2164 / BO 2004 N 2164

des recommandations qu'il contenait et des mesures qui ont déjà été prises au niveau du département et du Conseil fédéral. Mais si l'on veut lutter efficacement contre ces crimes, deux mesures indispensables s'imposent encore: assurer la protection des victimes et des témoins dans les procédures et leur accorder un permis de séjour.

La Commission des affaires juridiques a donc déposé deux motions dans ce sens. La première de ces deux motions, concernant la protection des témoins et des victimes, a déjà été acceptée par notre Parlement. Celle dont nous discutons maintenant concerne la révision de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers. Comme vous n'avez pas le texte de cette motion sous les yeux, je vous rappelle donc qu'il s'agit de modifier l'article 13





de l'ordonnance précitée: "Exceptions. Ne sont pas comptés dans les nombres maximums .... q. les étrangers qui ont été victimes ou témoins de la traite des êtres humains dont le séjour en Suisse est nécessaire dans le contexte d'une procédure judiciaire ou qui se trouvent dans une situation personnelle d'une extrême gravité." Ensuite, l'article 36bis: "Victimes de la traite des êtres humains. Des autorisations de séjour peuvent être délivrées aux victimes de la traite des êtres humains ou aux témoins de tels actes si leur séjour en Suisse est nécessaire dans le contexte d'une procédure judiciaire ou si elles se trouvent dans une situation personnelle d'une extrême gravité."

En commission, la discussion a surtout porté sur la nécessité d'accorder aux témoins, et non seulement aux victimes, des mesures de protection ou des autorisations de séjour. Il est apparu à la majorité de la commission qu'il est absolument indispensable de protéger également les témoins si l'on veut faire condamner les trafiquants. Pour les auteurs du rapport du département, les témoins sont le plus souvent aussi des victimes. Ils ou elles peuvent apporter leur témoignage dans des procès où ils ne sont pas impliqués en tant que victimes. Mais encore faut-il que ces témoins soient présents en Suisse! Dans de tels cas, on comprend qu'il est absolument impossible de faire revenir ces hommes ou ces femmes de l'étranger pour témoigner. Les risques seraient trop grands et les coûts que cela impliquerait seraient disproportionnés.

Je voudrais encore souligner que ces mesures ne devraient pas avoir pour seul objectif de servir la justice en lui permettant de condamner des criminels. Ces mesures devraient surtout viser à offrir aux victimes de la traite des êtres humains la possibilité de s'extraire de ce milieu, de trouver la sécurité et de bénéficier de perspectives d'avenir acceptables. Les difficultés de ces personnes ne s'arrêtent pas avec le procès. Privées de papiers d'identité, chargées de dettes, prostituées, violées, humiliées, elles peuvent difficilement envisager un retour dans leur pays d'origine. C'est pourquoi la motion demande des possibilités de recevoir une autorisation de séjour de plus longue durée.

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat. Par 11 voix contre 10, la commission a accepté cette proposition. Une minorité vous propose de transmettre la motion.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), für die Kommission: Menschenhandel ist eines der abscheulichsten Verbrechen unserer Zivilisation. Mit der Motion 00.3055 verlangte Frau Vermot-Mangold im Jahr 2000 einen Bericht zum Thema Menschenhandel in der Schweiz und insbesondere über den Frauenhandel und über Massnahmen zugunsten der Betroffenen. Der Bericht, der zwei Jahre später vorlag, ist sehr interessant, aber auch erschreckend. Er zeigt, dass Menschenhandel auch in unserem Land leider keine Seltenheit ist. Der Bericht wurde in der Kommission für Rechtsfragen gründlich diskutiert. Vertreter der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel beantworteten unsere Fragen und erläuterten ihre Vorschläge zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Ich habe in dieser Diskussion den Antrag gestellt, einen dieser Vorschläge als Kommissionsmotion aufzunehmen, da er offenbar einem dringenden Bedürfnis entspricht. Dazu ein Beispiel: Wie ein Zürcher Richter aussagte, gelingt es den Gerichten, welche Fälle von Menschenhandel zu beurteilen haben, oft nicht, die Angeklagten zu verurteilen, weil sie ihnen das Delikt nicht nachweisen können. Um Menschenhandel zu beweisen, braucht es die Aussagen der Opfer und die Aussagen von Zeuginnen und Zeugen. In den meisten Fällen haben diese aber das Land bereits verlassen. Der Zürcher Richter berichtete von einem Fall, den er selber zu beurteilen hatte: Er war damals davon überzeugt, dass die angeklagte Bordellbesitzerin wiederholt Frauen an andere Bordelle verkauft hatte. Anlässlich der Polizeirazzia wurde aber ein Teil der Prostituierten, welche wichtige Zeuginnen waren, von der Polizei sofort verhaftet und ausgeschafft, weil ihre Aufenthaltsbewilligungen abgelaufen waren. Die Folge war, dass die Zürcher Bordellbesitzerin von der Anklage wegen Menschenhandel freigesprochen werden musste.

Dieses Beispiel zeigt, dass wir mit unseren eigenen Gesetzen verhindern, dass Menschenhändler verurteilt und bestraft werden können. Solche Urteile wären jedoch eine wichtige Abschreckungsmassnahme. Mit der vorliegenden Kommissionsmotion wollen wir mithelfen, Menschenhändlern endlich das Handwerk zu legen. Ein Teil der Mitglieder der Kommission für Rechtsfragen war jedoch der Ansicht, das Anliegen der Motion, welche eine Ausnahme für die Begrenzungsverordnung vorsieht, gehöre in die laufende Revision des Ausländergesetzes (AuG). Um auf die Dringlichkeit des Anliegens aufmerksam zu machen, stimmte die Kommission für Rechtsfragen der Motion mit 9 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung doch zu.

Der Bundesrat ist bereit, die Kommissionsmotion als Postulat entgegenzunehmen. Er ist der Meinung, dass die Opfer von Menschenhandel gleichzeitig auch die wichtigsten Zeuginnen seien und dass man eigentlich andere Zeuginnen nicht auch noch berücksichtigen müsste. Das mag in vielen Fällen zutreffen, traf aber zum Beispiel im Fall des Zürcher Richters eben gerade nicht zu.

Die Kommission für Rechtsfragen hat einen zweiten Schritt getan und eine zweite Motion beschlossen. Da



Menschenhändler oft in mafiösen Strukturen arbeiten, ist ein weiteres Problem, dass Personen, die vor Gericht gegen Menschenhändler aussagen, ihres Lebens nicht mehr sicher sein können. Deshalb hat die Kommission eine zweite Kommissionsmotion verabschiedet, welche verlangt, dass aufgrund der besonderen Gefährdung von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel im neuen Bundesstrafprozessrecht besondere Schutzmassnahmen vorgesehen werden. Diese zweite Motion wurde bereits oppositionslos angenommen. Doch zurück zur ersten Motion, über die wir heute zu entscheiden haben. Wie ich Ihnen bereits sagte, wollte eine Minderheit der Kommission für Rechtsfragen, dass dieses Problem im AuG geregelt würde. Inzwischen haben wir, der Nationalrat hier in diesem Saal und die vorberatende Kommission des Ständerates, das AuG bereits behandelt. Der Nationalrat hat den Aufenthalt von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel in Artikel 30 Absatz 1 Litera e im Sinne unserer Kommissionsmotion geregelt. Leider aber hat die vorberatende Kommission des Ständerates die Zeuginnen und Zeugen wieder herausgestrichen. Deshalb ist es sehr wichtig, dass Sie heute die Kommissionsmotion mindestens als Postulat unterstützen und damit klar zum Ausdruck bringen, dass wir den Machenschaften der Menschenhändlermafia in unserem Land endlich einen Riegel vorschieben wollen.

**Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (S, BE): Der Menschen- und vor allem der Frauenhandel hat in den letzten Jahren und vor allem auch seit der Öffnung der Grenzen gegen Osten massiv zugenommen. Laut einer UN-Studie werden jährlich 700 000 bis 2 Millionen Frauen, Mädchen und Männer Opfer von Menschenhändlern. Jährlich kommen rund 120 000 Frauen und Mädchen neu auf die europäischen "Märkte". Spezialisierte Frauenorganisationen sprechen gar von rund 500 000 "neuen" Frauen aus dem Osten und Süden Europas.

AB 2004 N 2165 / BO 2004 N 2165

Die Gründe für den Menschen- und vor allem den Frauenhandel sind neben der Verachtung der Menschenwürde die prekäre Situation auf dem Arbeitsmarkt, der Mangel an Arbeitsplätzen, die steigende Armut, aber auch die gesellschaftliche Diskriminierung von Frauen sowie die schamlosen Profite für die Menschenhändler selbst. Gesicherte Zahlen gibt es zwar nicht, denn die Gewinne befinden sich in einer wohlgeschützten Grauzone. Sie sollen jedoch mehrere Milliarden Dollar pro Jahr betragen, und auf dieses lukrative Geschäft verzichtet das organisierte Verbrechen nicht. Es weiss sich geschützt durch Korruption und Geldwäscherei.

Eine wesentliche Rolle spielt auch die Globalisierung der Ökonomie, die weltweit riesige Einkommensunterschiede zwischen armen und reichen Ländern bewirkt und deren Opfer vor allem die Frauen sind. Eine andere UN-Studie weist darauf hin, dass in der Ukraine – nur ein Beispiel möchte ich hier nennen –, die das wichtigste Herkunftsland der "Ware Frau" ist, 70 Prozent der registrierten Arbeitslosen Frauen sind. Armut ist weiblich; Massnahmen sind also nötig.

Bisher setzten die Konsumländer des Westens – also auch die Schweiz – und die Herkunftsländer des Südens und des Ostens dem Menschenhandel wenig bis gar nichts entgegen. Zwar sind Reformen, internationale Konferenzen oder die Schutzklauseln in Ausländer-, Asyl- und Strafgesetzgebungen Beiträge zum Kampf gegen den Handel mit Menschen. Wirksam sind sie jedoch an den meisten Orten nicht. "Der politische Wille fehlt", sagte kürzlich die Spezialbeauftragte der OSZE gegen den Menschenhandel, Helga Konrad, und sie fuhr weiter: "Wir begnügen uns mit dem Entsetzen über hässliche Meldungen und Bilder von missbrauchten Frauen und Mädchen, doch unsere kollektive Empörung hilft den Opfern nicht."

Die Schweiz ist ein Konsumland des Menschen- und vor allem des Frauenhandels. Die Frauen arbeiten in Bordellen als Sexarbeiterinnen, als Tänzerinnen in Cabarets, als Haushaltsklavinnen oder kommen auf den "Heiratsmarkt". Man nimmt ihnen die Papiere ab, pfercht sie zu mehreren in winzige Räume und zieht ihnen vom Erwerb horrenden Gebühren für Reise, Unterkunft und Risiko ab. Die Frauen sind ohne Schutz, meist Opfer von menschenverachtender Gewalt. Das Bundesamt für Justiz hat im Mai 2002 in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe von Fachpersonen einen Bericht über den Menschenhandel in der Schweiz erarbeitet. Ich bin sehr froh über diesen Bericht und finde ihn lesenswert; er ist auch sehr gut und fachkompetent. Hier wird der Handlungsbedarf denn auch anerkannt. Die Zahl der Opfer des organisierten Verbrechens in der Schweiz wird auf rund 3000 Personen – mehrheitlich Frauen – geschätzt. Die Zahl wird jedoch gleich wieder dementiert: "Das Ausmass des Menschenhandels in der Schweiz ist nicht wirklich bekannt, und es ist von einer relativ hohen Dunkelziffer auszugehen."

Der Bericht nimmt einige Anliegen auf. Er ist, wie gesagt, gut, die Umsetzung finde ich aber im Moment noch sehr mangelhaft. Der Bericht geht vor allem im Opfer- und Zeuginnenschutz nicht weit genug. Erfreulich ist, dass der Nationalrat im Ausländergesetz den Opfer- und Zeuginnenschutz – es handelt sich nicht immer um die gleichen Menschen – wenigstens mit einer unverbindlichen Kann-Formulierung verankert hat. Doch ist uns der Ständerat nicht gefolgt; er hat den Zeuginnenschutz wieder gestrichen. Konsum der Frauen ja – Schutz



nein.

Ein wirksamer Schutz sieht folgendermassen aus: Opfer von Frauenhandel sollten unter anderem das unbegrenzte Aufenthaltsrecht vor, während und nach einem Prozess gegen Mitglieder des organisierten Verbrechens erhalten. Sie brauchen dazu jedoch eine Reflexionsphase von drei Monaten. Sie brauchen auch die Garantie der Straffreiheit, des Polizeischutzes bei Bedrohung durch Frauenhändler, die Sperre von Personaldaten und wenn nötig eine neue Identität. Frauen sollten aber auch finanziell und rechtlich unterstützt werden, wenn sie aus verschiedenen Gründen nicht zur Klage bereit sind. Dies ist oft der Fall, weil die Opfer von Menschenhandel zu Recht befürchten müssen, dass ihre Angehörigen in den Herkunftsländern unter Druck geraten. Verlangt wird auch eine angepasste Gesundheitsversorgung, die Hilfe bei der Suche nach einer anderen Arbeit oder Finanzbeiträge bei der Rückkehr. Es braucht also die rechtliche und die soziale Hilfe für Opfer von Menschenhandel.

Sie haben in der Kommission beschlossen, die Motion als Postulat zu überweisen; ich möchte Sie jedoch bitten, die Motion aufrechtzuerhalten und der Minderheit zuzustimmen. Menschenhandel, Opfer- und Zeuginnenschutz betreffen eine ganz gewichtige Thematik, auch hier in der Schweiz. Es wäre gut, wenn wir seriös daran arbeiten würden.

**Simoneschi-Cortesi** Chiara (C, TI): Intervengo a titolo personale per chiedere di mantenere la mozione. Sappiamo che uno dei grandi problemi irrisolti nella lotta al gravissimo fenomeno della tratta degli esseri umani è proprio quello denunciato dalle relatrici e da chi mi ha preceduto, cioè quello che le persone – in grande maggioranza donne, vittime della tratta degli esseri umani, della prostituzione organizzata, dello stato di vera e propria schiavitù in cui vengono tenute –, che queste donne non hanno nessuna possibilità di far valere in un tribunale queste gravissime violazioni dei diritti umani, perché di solito vengono mandate via in fretta e furia. Così, proprio a causa delle nostre leggi e delle nostre procedure si può dire che il nostro impianto legislativo favorisce questi gravi delitti o perlomeno non favorisce la lotta a questo gravissimo fenomeno. Non favorisce la giustizia né inquirente né requirente; non favorisce la giustizia nel perseguire in modo fermo questi delinquenti. Si tratta di delinquenti organizzati in vere e proprie associazioni a delinquere, che accanto alla tratta delle donne talvolta fanno anche la tratta dei bambini oppure il traffico di droga.

Sarebbe dunque importante modificare le leggi – abbiamo sentito che l'abbiamo fatto – e anche le relative ordinanze affinché queste donne possano rimanere in Svizzera, affinché vengano protette dalla polizia durante il periodo istruttorio e affinché vengano accompagnate durante il processo e dunque aiutate a denunciare questi criminali. Ritengo che davanti a un fenomeno così grave, davanti a un fenomeno gravissimo di violazione dei diritti umani la forma della mozione sia la forma giusta per mostrare la nostra volontà politica, per dire no e per dire che c'è tolleranza zero da parte di noi parlamentari ma anche del nostro impianto legislativo nei confronti di questo grave fenomeno.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Der Bundesrat teilt grundsätzlich das Anliegen der Motion. Die Bekämpfung und die Verhütung des Menschenhandels sind ein wichtiges Anliegen, und der Bundesrat ist daher bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Er arbeitet auch in diese Richtung. Ich habe die genannte Frau Konrad auch getroffen, um zu schauen, was da vonseiten internationaler Organisationen kommt. Es ist für uns also kein unbekanntes Anliegen.

Nun müssen Sie sehen: Wir gehen von der geltenden Regelung aus. Das geltende Ausländerrecht und die geltende Begrenzungsverordnung ermöglichen bereits die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Frauen, welche mutmasslich Opfer von Frauenhandel geworden sind; und zwar handeln wir das unter dem Begriff des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles ab. Wir bezeichnen es als persönlichen Härtefall, wenn eine Person geltend macht, dass sie das Opfer von Frauenhandel sei. Wir können sogar noch weiter gehen. Es ist nämlich auch möglich, dass staatspolitische Gründe dafür sprechen, solche Leute nicht auszuweisen. Es muss also nicht unbedingt ein persönlicher Härtefall vorliegen. Es können eben auch staatspolitische Gründe sein. Eine Aufenthaltsbewilligung ist auch möglich, wenn Menschenhandel als solcher vorliegt und bei der betreffenden Person vielleicht kein persönlicher Härtefall vorliegt. Von dieser Bewilligungsmöglichkeit kann bei Bedarf auch für Opfer des Menschenhandels für die Dauer eines gerichtlichen Verfahrens oder in Härtefällen noch darüber hinaus Gebrauch gemacht werden. Es besteht daher keine Notwendigkeit, die Opfer von Menschenhandel jetzt, inmitten des Gesetzesrevisionsverfahrens, ausdrücklich in der Begrenzungsverordnung zu erwähnen.

AB 2004 N 2166 / BO 2004 N 2166

Nun, Sie haben gesehen: Wir haben am 25. August dieses Jahres ein Rundschreiben an die Kantone erlassen, und zwar über die Aufenthaltsregelung für die Opfer von Menschenhandel. Das Rundschreiben dient der





Transparenz und ist eine Anleitung für und eine Empfehlung an die Kantone, wie man solche Personen – nicht nur Opfer, sondern auch Zeuginnen, die aussagen wollen – behandeln soll. Im Rundschreiben wird zwischen drei Phasen unterschieden:

Wenn eine Person geltend macht, sie sei vermutlich ein Opfer von Menschenhandel, bekommt sie eine Bedenkzeit von dreissig Tagen. Diese wird ihr bestätigt, sie braucht also keine Bewilligung und muss das Land nicht verlassen. In dieser Zeit kann sie überlegen, ob sie in einem Verfahren mitmachen will, ob sie als Zeugin aussagen will oder überhaupt aussagen will und ob sie mit den Behörden kooperieren will.

Wenn die betreffende Person bereit ist, das zu tun, folgt das Aufenthaltsgenehmigungsverfahren, und dann erteilen wir eine Aufenthaltsbewilligung, in der Regel für die Dauer des Gerichtsverfahrens oder, wenn notwendig, darüber hinaus. Für Aufenthalte bis zu drei Monaten ist keine Bewilligung notwendig. Bei Aufenthalten mit einer Dauer von mehr als drei Monaten gelten die Kurzaufenthaltsbewilligungen für die ganze Dauer des Verfahrens – das gibt es auch -; diese sind also zeitlich beschränkt.

Was machen wir nach dem Abschluss des Verfahrens? Frau Vermot hat dargelegt, dass das von Bedeutung ist. Da gilt der Grundsatz: Nach Abschluss des Verfahrens hat die betroffene Person grundsätzlich die Schweiz zu verlassen. Die Erteilung einer weiter gehenden Bewilligung ist aber möglich, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Das muss im Einzelfall geprüft werden. Erweist sich der Vollzug als unzumutbar – wie in den Fällen, die erwähnt worden sind –, so kann das Bundesamt für Flüchtlinge eine vorläufige Aufnahme verfügen.

Eine vorgezogene Revision der Begrenzungsverordnung rechtfertigt sich nicht. Diese Praxis soll im neuen Ausländergesetz fortgeführt werden. Frau Vermot hat darauf hingewiesen, dass der Ständerat dem Bundesrat zugestimmt hat und die Zeugnisregelung, den Zeugnisschutz, in dieser absoluten Form, gestrichen hat. Dort geht es nur um die absolute Form. Sie müssen sehen: Wenn Sie für jeden, der als Zeuge angerufen wird, eine solche Aufenthaltsbewilligung statuieren, haben wir natürlich unverzüglich wieder Missbräuche, indem jeder sofort bekannt gibt, er sei Zeuge, und dann haben wir keine Möglichkeit, den Betroffenen in berechtigten Fällen die Aufenthaltsbewilligung zu entziehen.

Bei der Beratung im Nationalrat war die Bestimmung über den Opferschutz unbestritten. Das Anliegen der Motion wird damit erfüllt; die Voraussetzung ist natürlich die Annahme des Ausländergesetzes. Darum sind wir zwar nicht bereit, den Vorstoss als Motion anzunehmen, denn das wäre in diesem Verfahren nicht zweckmässig. Aber wir nehmen die Motion als Postulat entgegen, denn der Fall ist in Prüfung, und mit dem Postulat wird dieses Verfahren unterstützt.

Ich bitte Sie, die Motion abzulehnen, aber das Postulat zu unterstützen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Überweisung als Postulat .... 80 Stimmen

Für Überweisung als Motion .... 72 Stimmen

*Schluss der Sitzung um 16.45 Uhr*

*La séance est levée à 16 h 45*

AB 2004 N 2167 / BO 2004 N 2167