

**Zusammenfassung der Ergebnisse des
Vernehmlassungsverfahrens über den
Bericht und Vorentwurf**

**Beitritt zum UNO-Übereinkommen gegen die
grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, zum
Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und
Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere
des Frauen- und Kinderhandels, und zum
Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von
Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg**

Inhaltsverzeichnis	Seite
Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen	
1. Kantone	3
2. Politische Parteien	4
3. Wirtschaftsverbände	4
4. Übrige Organisationen und Institutionen	4
Einleitung	6
I. Generelle Einschätzung der Vorlage	6
II. Das Übereinkommen	7
1. Unternehmenshaftung (Art. 100quater StGB)	7
2. Weitere Bemerkungen zum Übereinkommen	8
III. Protokoll gegen den Menschenhandel	9
1. Der Tatbestand des Menschenhandels	9
1.1 Tathandlung	9
1.2 Tatmittel	9
1.3 Das Einverständnis des Opfers	10
1.4 Besonderer Schutz Minderjähriger	10
1.5 Ein- oder mehrmalige Begehung der Tat	10
2. Aufenthaltsregelung für Opfer von Menschenhandel	10
3. Straflosigkeit für Opfer des Menschenhandels	11
4. Opferschutz allgemein	11
IV. Protokoll gegen den Menschenhandel	11
1. Menschenhandel als Verbrechen	11
2. Verschiedene Bemerkungen	11

Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen

1. Kantone

Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern	LU
Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Justizdepartement des Kantons Obwalden	OW
Landammann und Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Regierung des Kantons St. Gallen	SG
Regierung des Kantons Graubünden	GR

Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino	TI
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU

2. Politische Parteien

Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz	CVP
Schweizerische Volkspartei	SVP
Christlich-soziale Partei	csp

3. Wirtschaftsverbände

Centre Patronal	CP
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Schweizerischer Gewerbeverband	sgv
Economiesuisse	ecosu

4. Übrige Organisationen und Institutionen

Juristinnen Schweiz	JCH
Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten	SKGB
pro juventute	proju
Christlicher Friedensdienst	cfid
Schweizerische Konferenz der Interventionsstellen und Interventions- projekte gegen häusliche Gewalt	IST

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund	sek
Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa	FIZ
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter	SVR
Eidgenössische Ausländerkommission	EAK
Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft	SKG
Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz	DAO
Coordination romande des praticiens LAVI	COROLA
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz	KKPKS
Schweizerischer Anwaltsverband	SAV
terre des hommes schweiz	tdhch
Stiftung Terre des hommes	tdh
Verband Schweizerischer Polizei-Beamter	VSPB
Schweizerischer Friedensrat	SFR
Netzwerk Kinderrechte Schweiz	NKCH
Schweizerischer Verband für Frauenrechte	svf
Schweizerisches Komitee für UNICEF	unicef

Einleitung

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2003 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ermächtigt, über den Bericht und Vorentwurf zum Beitritt zum UNO-Übereinkommen gegen transnationale organisierte Kriminalität, zum Zusatzprotokoll zur Verhinderung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, und zum Zusatzprotokoll gegen den Menschenschmuggel auf dem Land-, Luft- und Seeweg ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Im Anschluss daran hat das EJPD die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die interessierten Verbände und Organisationen sowie die Eidgenössischen Gerichte zur Stellungnahme bis Ende März 2004 eingeladen.

Es sind 53 Vernehmlassungen eingegangen; Stellung genommen haben:

- 25 Kantone
- 2 Bundesratsparteien (CVP, SVP) sowie die Christlich-soziale Partei
- 4 Wirtschaftsverbände
- 21 interessierte Organisationen und Institutionen

I. Generelle Einschätzung der Vorlage

Der **Beitritt der Schweiz** zum UNO-Übereinkommen gegen transnationale organisierte Kriminalität, zum Zusatzprotokoll zur Verhinderung und Bestrafung des Menschenhandels und zum Zusatzprotokoll gegen den Menschenschmuggel wird mit einer einzigen Ausnahme **bejaht**. Auch der Revision von **Artikel 196 StGB (E-StGB 182)**¹ wird von den Befürwortern eines Beitritts ausnahmslos **zugestimmt**. Für die Stellungnahmen zum neu vorgeschlagenen Artikel 182 s. unter Ziff. III.

¹ Dieser Artikel wird im Rahmen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie revidiert. Da die Revision auch für die vorliegende Vorlage notwendig ist, werden die dazu eingegangenen Anregungen auch in diesem Bericht dargestellt.

Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild: Der Beitritt zum Übereinkommen und den Zusatzprotokollen wird von sämtlichen Kantonen, von der CVP und CSP, von den Wirtschaftsverbänden wie auch den übrigen interessierten Organisationen und Institutionen befürwortet. Gegen den Beitritt wendet sich einzig die SVP. Sie ist der Auffassung, organisierte Kriminalität könne mit einem Beitritt nicht besser bekämpft werden. Es sei Aufgabe der nationalen Strafverfolgungsbehörden, die organisierte Kriminalität mit griffigen Gesetzen und harten Strafmassen zu ahnden. Ausserdem sei das Gewicht auf die Verstärkung der (grenz-) polizeilichen Mittel und auf eine effiziente innerstaatliche Sicherheitskooperation zu legen. Für die internationale Zusammenarbeit würden die internationalen Rechtshilfeverträge genügen und im Übrigen sei das IRSG anwendbar.

Die vorgeschlagene Revision des Tatbestandes des Menschenhandels (E-StGB 182) wird überwiegend als grundsätzlich richtig beurteilt. Einer Minderheit geht die Vorlage jedoch zu wenig weit. Im Vordergrund steht hier der Wunsch, den Tatbestand zu präzisieren und den Schutz der minderjährigen Opfer des Menschenhandels zu verstärken. Nur vereinzelt wird ein weitergehendes Aufenthaltsrecht für Opfer des Menschenhandels als im E-AuG vorgesehen gefordert.

II. Das Übereinkommen

1. Unternehmenshaftung (Art. 100 quater StGB)

Sechs Vernehmlasser² bezweifeln, ob Artikel 100quater StGB, der für Fälle der Behinderung der Justiz nach Artikel 23 des Übereinkommens lediglich eine subsidiäre Haftung des Unternehmens vorsieht, den Anforderungen des Übereinkommens genüge. Eine Mitwirkung des Unternehmens sei auch in solchen Fällen nicht auszuschliessen. Es sei zu prüfen, ob die Artikel 285 und 307 in den Katalog von Artikel 100quater Absatz 2 StGB aufzunehmen seien, um eine primäre Haftung des Unternehmens zu gewährleisten³.

² JU, ZH, SKG, FER, ecosu, sgv.

³ Die SKG stellt die Frage, ob das StGB den Anforderungen von Art. 23 Bst. a genüge, da die Bestimmungen weit verstreut seien oder nur als Anstiftung (zu falschem Zeugnis) strafrechtlich relevant seien.

2. Weitere Bemerkungen zum Übereinkommen

Vereinzelt wird eine verbesserte Regelung des Zeugenschutzes bis hin zu eigentlichen Zeugenschutzprogrammen gefordert⁴.

Ein Vernehmlasser⁵ vertritt die Meinung, dass Artikel 260ter StGB wenig griffig und daher zu überarbeiten sei. Von einem weiteren Kanton⁶ wird die Frage aufgeworfen, ob dieser Artikel den Anforderungen von Artikel 2 Bst. c des Übereinkommens genüge bzw. das schweizerische Recht nicht restriktiver sei, verlange es doch eine dauerhafte Struktur, eine Aufgabenteilung und eine systematische Verhaltensweise.

Ein Kanton⁷ fände es wünschenswert, dass Informationen an die ersuchenden ausländischen Behörden vor formellem Abschluss des Rechtshilfeverfahrens übermittelt werden könnten.

Eine Organisation⁸ regt an, dass sich der Bund im Sinne der „good governance“ verpflichten und nicht lediglich in Erwägung ziehen soll, einen jährlichen Beitrag auf ein entsprechendes UNO-Konto zu bezahlen und einen angemessenen Beitrag von - in Zusammenhang mit dem Übereinkommen - eingezogenen Geldern auf das Konto zu überweisen (Art. 30 Ziff. 2 Bst. c Übereinkommen).

Eine Partei⁹ fordert, das Übereinkommen und die Zusatzprotokolle seien kostenneutral umzusetzen, andere Teilnehmer¹⁰ weisen darauf hin, dass dies kaum möglich sei.

⁴ BL, sek, JCH.

⁵ TG

⁶ JU

⁷ ZH

⁸ SFR

⁹ CVP.

¹⁰ Beispielsweise FIZ und tdhch. ZG weist darauf hin, dass der Beitritt für die Kantone mit Mehraufwand verbunden sein werde, wenn der Bund die zusätzlichen Verfahren nicht übernehme.

III. Protokoll gegen den Menschenhandel

Von den Befürwortern des Beitritts wird eine Revision des geltenden Artikels 196 StGB (Menschenhandel), insbesondere eine Ausweitung des Zwecks des Menschenhandels auf Ausbeutung der Arbeitskraft und Entnahme von Organen, einhellig befürwortet. Vereinzelt wird angeregt, die Zweckbestimmung des Handels mit Menschen noch weiter auszudehnen beispielsweise auf Ehe, illegale Adoption und Haushaltarbeit¹¹ bzw. gar den Menschenhandel unabhängig von seinem Zweck unter Strafe zu stellen¹². Einige Vernehmlasser regen an, den Tatbestand zu präzisieren, mit dem Ziel, Lehre und Rechtsprechung nicht zuviel Spielraum einzuräumen, und schlagen entsprechende Änderungen des Tatbestandes vor.

1. Der Tatbestand des Menschenhandels

1.1 Tathandlung

Einige Vernehmlasser¹³ schlagen vor, die Tathandlung – den Handel mit Menschen – näher zu definieren. Bezweckt wird damit in erster Linie sicherzustellen, dass nicht nur der Händler/Transporteur, sondern auch der Empfänger von gehandelten Menschen bestraft wird. Vorgeschlagen wird übereinstimmend folgende Formulierung: “Handel mit Menschen treibt, wer insbesondere Personen anwirbt, befördert, anbietet vermittelt, verkauft, beherbergt oder übernimmt“.

Zwei Vernehmlasser¹⁴ fordern ausdrücklich, das Anwerben zum Einsatz in einschlägigen (eigenen) Etablissements unter Strafe zu stellen.

1.2 Tatmittel

Eine Minderheit wünscht die ausdrückliche Umschreibung der Tatmittel, wie beispielsweise Androhung oder Anwendung von Gewalt oder Nötigung, Entführung,

¹¹ ZH, cfd, FIZ, DAO, tdhCH.

¹² BS.

¹³ TG, ZH, SKG, cfd, IST, FIZ, DAO, SAV, tdhCH, unicef. BS schlägt vor, den mehrdeutigen Begriff Handel zu vermeiden und nur im Marginale zu verwenden; unter Strafe zu stellen sei die verwerfliche Ausbeutung aufgrund mangelnder freier Selbstbestimmung, die übermässige Ausnützung persönlicher und finanzieller Not oder bei Kindern das Ausnützen mangelnder Urteilsfähigkeit.

¹⁴ TG, SKG.

Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht, Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit usw., bzw. wird eine entsprechende Prüfung angeregt¹⁵.

1.3 Das Einverständnis des Opfers

Einige Vernehmlasser weisen darauf hin, dass das Einverständnis des Opfers (in gewissen Fällen) unerheblich sei und die besondere Ausnutzung der Zwangslage von Menschen für die Erfüllung des Tatbestandes genüge¹⁶. Bei Kindern müsse das Einverständnis in jedem Fall irrelevant sein¹⁷.

1.4 Besonderer Schutz Minderjähriger

Es wird vereinzelt bemängelt, dass Kinder im Tatbestand keine besondere Erwähnung fänden¹⁸. Die Berücksichtigung ihrer speziellen Schutzbedürftigkeit im Rahmen der Strafzumessung genüge nicht. Insbesondere wird zweimal vorgeschlagen, den Kinderhandel einer höheren Strafdrohung zu unterstellen¹⁹.

1.5 Ein- oder mehrmalige Begehung der Tat

Drei Vernehmlasser treten dafür ein, dass auch der Einmaltäter erfasst werden soll, was vor allem bei der Ausbeutung der Arbeitskraft und Entnahme von Organen von Bedeutung sei²⁰. Eine einmalige Transaktion müsse analog dem Betäubungsmittelgesetz und entgegen gewisser Lehrmeinungen für die Erfüllung des Tatbestandes genügen.

2. Aufenthaltsregelung für Opfer von Menschenhandel

Diverse Vernehmlasser begrüßen einen legalen Aufenthaltsstatus für Opfer des Menschenhandels, allerdings unter verschiedenen Bedingungen. Die Vorschläge gehen von einer allgemeinen Aufenthaltsbewilligung²¹, über einen Rechtsanspruch

¹⁵ ZH, SKG, SAV.

¹⁶ BS, BE, sek, FIZ, DAO, KKPKS, tdhch.

¹⁷ SAV, tdh, tdhch, indirekt auch BS.

¹⁸ JCH, proju, tdh, tdhch, unicef.

¹⁹ JCH: Zuchthaus nicht unter einem Jahr; proju: Gefängnis nicht unter 18 Monaten oder Erweiterung von Art. 184 StGB mit Menschenhandel und Unmündigkeit des Opfers.

²⁰ BS, ZH, SKG.

²¹ BE, sek, EKA, tdh, FER, sgV und ecosu.

auf Aufenthalt²² bis hin zu einem bedingungslosen Aufenthaltsrecht²³. Kritisch dazu äussern sich explizit zwei Kantone und eine Organisation²⁴.

3. Straflosigkeit für Opfer des Menschenhandels

Für einen Verzicht auf Bestrafung der Opfer des Menschenhandels wegen Verletzung ausländerrechtlicher Bestimmungen sprechen sich sechs Vernehmlasser aus²⁵.

4. Opferschutz allgemein

Verschiedentlich werden mehr finanzielle Mittel für Opferhilfe und Prävention, spezielle Beratungsstellen, besondere Schutzprogramme, Hilfeleistungen und Rückkehrhilfen gefordert²⁶.

IV. Protokoll gegen den Menschenschmuggel

1. Menschenschmuggel als Verbrechen

Die Ausgestaltung des Menschenschmuggels als Verbrechen wird von keiner Seite in Frage gestellt²⁷.

2. Verschiedene Bemerkungen

Die Unterstellung des von einer kriminellen Organisation ausgehenden Menschenschmuggels unter die Bundesgerichtsbarkeit wird zweimal ausdrücklich begrüsst²⁸, da der Menschenschmuggel in der Regel auf internationaler Ebene stattfindet und kein enger Bezug zu den Kantonen bestehe.

²² FIZ, DAO, tdhCH, NKCH, unicef.

²³ cfd, FIZ, DAO.

²⁴ AG: plädiert für einen vorübergehenden Aufenthalt, wenn er für die Behörden unabdingbar ist, ein dauernder Aufenthalt sei nur mit Zurückhaltung zu gewähren; NE spricht sich für ein Aufenthaltsrecht nur unter strengen Bedingungen, evtl. Spezialstatus, aus; KKPKS äussert sich kritisch zu einem Rechtsanspruch, da eine Sogwirkung befürchtet wird.

²⁵ cfd, sek, FIZ, DAO, tdhch, unicef.

²⁶ BS, proju, FIZ, DAO, tdhch; unicef explizit für Kinder.

²⁷ Explizit unterstützt von AG und NE; ZH und SKG schlagen gar eine Zuchthausstrafe bis zu 10 Jahren (für qualifizierte Fälle) vor. BS will leichtere Formen privilegiert wissen.

²⁸ ZH, SKG.

Ein Kanton fordert den zwingenden Entzug der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung für Menschenschmuggler, ausserdem sei die Rückübernahme dieser Personen eine wichtige Voraussetzung zur Bekämpfung des Menschenschmuggels²⁹.

Zwei Vernehmlasser machen darauf aufmerksam, dass es nicht angehe, geschmuggelte Personen für ihr strafbares Verhalten nicht zur Verantwortung zu ziehen, ansonsten müsste dies auch für Opfer des Menschenhandels eingeführt werden, was wiederum eine Revision des ANAG bedinge³⁰.

Ein Kanton weist darauf hin, dass die bereits bestehende Rückkehrunterstützung des Bundes (REPAT), insbesondere die finanzielle Abgeltung, analog anzuwenden sei³¹.

Ein Vernehmlasser³² betont die Wichtigkeit des non-refoulement-Prinzips, ein anderer stellt dessen Wirksamkeit in Frage, da die Gefahr bestehe, dass nicht der Staat, sondern oft kriminelle Organisationen Druck auf die Opfer ausüben würden³³.

²⁹ AG.

³⁰ ZH, SKG.

³¹ BS.

³² sek.

³³ ZH.