



Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federation of Swiss Protestant Churches

FÜR DIE WÜRDE DER OPFER

**Vernehmlassungsantwort
des Rates des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK
zum Bundesbeschluss über die
Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats
zur Bekämpfung des Menschenhandels
und zum Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den
ausserprozessualen Zeugenschutz (Zeugenschutzgesetz, ZeugSG)**

«protection of victims per se is not the same as protection of a victim's human rights and human dignity»

J. Apap / F. Medved¹

Der Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK

- begrüsst das Anliegen des Bundes, Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von Menschenhandel besser sichtbar zu machen und wirkungsvolle Instrumente für ihre Bekämpfung zu entwickeln;
- unterstützt die Umsetzung und Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie die Schaffung eines Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz als rechtliche Mittel zum Schutz der Menschenwürde;
- betont das Ergänzungsverhältnis beider Teile der Vernehmlassung. Gegen Menschenhandel kann der Staat nur dann effizient vorgehen, wenn die Opfer von Menschenhandel mit ihrem Wissen zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden bereit sind. Das Zeugenschutzgesetz fördert die unabdingbare Zusammenarbeit, indem es den Betroffenen Rechtssicherheit bietet und einen grösstmöglichen Schutz von Leib und Leben gewährleistet;
- hebt besonders das Ziel eines aktiven Opferschutzes hervor. Die hier bestehende Lücke in der geltenden Rechtslage wird mit Zeugenschutzgesetz wirkungsvoll geschlossen;
- betrachtet beide Vernehmlassungsvorschläge als konsequente Absage gegen jede Form von Demütigung, Missbrauch und Verdinglichung von Menschen in unserer Gesellschaft. Beide Vorlagen gelten der konkreten Ausgestaltung des Grundgedankens des Schweizerischen Rechts, die Würde und Freiheit eines jeden Menschen zu achten und zu schützen.

I. Zum Kontext

Der Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK dankt dem Bundesrat für die Einladung zur Vernehmlassung. Der Rat SEK begrüsst die Bestrebungen des Bundes, gegen den Menschenhandel konsequent, lückenlos und nachhaltig vorzugehen. Die Umsetzung und Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen

¹ «Ein genereller Schutz von Opfern ist etwas anderes, als die Menschenrechte und Würde des Opfers zu schützen.» Joanna Apap / Felicita Medved, Protection schemes for victims of trafficking in selected EU member countries, candidate and third countries. International Organization of Migration (IOM), Geneve 2003, 87.

Zeugenschutz stellen für den Rat SEK zwei wirksame Instrumente im Kampf gegen den Menschenhandel dar. Im Folgenden begründet der Rat SEK seine Unterstützung aus christlich-ethischer Sicht.

200 Jahre nach der Verabschiedung des «Act to Prohibit the Importation of Slaves», das seit 1808 die Einfuhr von Sklaven über Häfen in amerikanischer Hoheit verbietet, ist Sklaverei in Form von Menschenhandel, Migrantinnen- und Migrantenhandel, sexueller Ausbeutung, Frauen- und Kinderhandel sowie Kinderarbeit eine nach wie vor lukrative Einnahmequelle. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit Sitz in Genf geht heute von *mindestens* 12,3 Millionen Sklaven aus. «Die ILO schätzt, dass sich der jährliche Handel mit etwa 2,4 Millionen Menschen in die Zwangsarbeit oder die sexuelle Ausbeutung auf einen Wert von rund 32 Milliarden US-Dollar beläuft. Sie schätzt darüber hinaus, dass rund 270 000 dieser heutigen Sklaven in die Industrieländer verbracht werden und dieser Handel sich auf einen Wert von etwa 15 Milliarden US-Dollar beläuft – wohlgemerkt jährlich.»² Die Hoffnung, dass mit der Beendigung der transatlantischen Sklaverei die Degradierung von Menschen zu einer Handelsware und ausbeutbaren Ressource ein für allemal erledigt sei, hat sich nicht bestätigt. Das Gegenteil ist der Fall. Das Geschäft mit dem Menschenhandel blüht. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) bezeichnet den Menschenhandel als «eine moderne Form der Sklaverei».³ Die Forderung nach ihrer endgültigen Abschaffung bleibt nach wie vor ein «unerledigtes Geschäft».⁴ Unter den Begriff «Menschenhandel» fallen gemäss des «Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels»

«die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere 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 Zwecke der Ausbeutung.»⁵

² Aidan McQuade, Der Kampf für die weltweite Abschaffung der Sklaverei, in: Jahrbuch Menschenrechte 2008. Schwerpunkt: Sklaverei heute, Frankfurt/M., Leipzig 2007, 15–22 (17).

³ Bundesamt für Polizei fedpol, Menschenhandel – Eine moderne Form der Sklaverei. Ein Fact Sheet der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), November 2007; vgl. auch den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement «Menschenhandel in der Schweiz», Bundesamt für Justiz, Bern, September 2001; KSMM, Kooperationsmechanismen gegen Menschenschmuggel. Leitfaden, Bern 2005 sowie der Bericht der Geschäftsstelle KSMM «Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz. Fortschritt, Situation, zukünftige Perspektiven, Bern, November 2007.

⁴ So der Titel der wichtigen Vergleichsstudie der UNESCO zwischen Sklaverei und Anti-Sklavereibewegung in Vergangenheit und Gegenwart von Joel Quirk, Unfinished Business: A Comparative Survey of Historical and Contemporary Slavery, Wilberforce Institute for the Study of Slavery and Emancipation, University of Hull, UNESCO 2008.

⁵ Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. Vertragssammlung des Europarats – Nr. 197, Warschau, 16. Mai 2005, Art. 4 lit. a.

Vier Motive stehen dabei im Vordergrund: 1. sexuelle Ausbeutung, 2. Ausbeutung der Arbeitskraft, 3. Kinderhandel und 4. Organhandel.⁶ Abgesehen von dem zuletzt genannten Delikt, begegnen alle anderen Formen moderner Sklaverei auch in der Schweiz. Das Bundesamt für Polizei schätzte im Jahr 2002 die Anzahl der Frauen, die zur Prostitution gezwungen wurden, auf 1500–3000 Frauen.⁷ Diese kommen hauptsächlich aus Brasilien, Osteuropa und Thailand.⁸ Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft begegnet vor allem in den Bereichen Landwirtschaft, Bau, Hausarbeit, Pflege, Kleingewerbe und Restauration. «Die informellsten Branchen sind per definitionem am meisten von Ausbeutung betroffen und begünstigen dadurch Fälle von Menschenhandel, weil in diesen Bereichen die Kontrolle am geringsten ist.»⁹

Die nur sehr groben Schätzungen zum Menschenhandel hängen mit der hohen Dunkelziffer und der geringen Aufklärungsquote zusammen. Denn 1. findet Menschenhandel in einem kriminellen Milieu statt und ist deshalb mit anderen strafbaren Handlungen und Menschenrechtsverletzungen verbunden («physische, psychische und sexuelle Gewalt, Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts und der Kontrolle über den eigenen Körper, Zwang zur Arbeit unter unsicheren und ungesunden Bedingungen oder Verweigerung des angemessenen Arbeitslohnes»¹⁰). 2. wohnen und arbeiten die Opfer illegal in der Schweiz. «Die Ungewissheit ihres rechtlichen Status ist einer der Risikofaktoren für eine Ausbeutung.»¹¹ 3. werden die Opfer einerseits mit massiver Gewalt eingeschüchtert und bedroht. Andererseits versuchen viele Betroffene, ihre demütigende und menschenverachtende Behandlung aus Scham zu verbergen. Schliesslich führen 4. sowohl die weitverbreitete Meinung über das Ende der Sklaverei, wie auch die Ressentiments gegenüber Menschen anderer Herkunft dazu, dass Menschenhandel häufig nicht wahrgenommen wird.

II. Zum Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren besteht aus zwei Teilen. Einerseits geht es um die Umsetzung und Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, das die Schweiz am 8. September 2008 unterzeichnet hat. Andererseits präsentiert der Bundesrat den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (Zeugenschutzgesetz, ZeugSG), mit dem die einzige bedeutende, im Hinblick auf das Übereinkommen bestehende Lücke im Schweizerischen Recht geschlossen werden soll. Vor diesem Hintergrund bilden beide Vernehmlassungselemente eine Einheit. In seinem umfangreichen erläuternden Bericht vom November 2009 zeigt der Bundesrat detailliert auf, dass «das geltende schweizerische Recht [...] bis auf die Möglichkeit zur Durchfüh-

⁶ Vgl. Joëlle Moret / Denise Efionayi-Mäder / Fabienne Stants, Menschenhandel in der Schweiz: Opferschutz und Alltagsrealität. sfm-Studien 52D, Neuchâtel 2007, 24–32.

⁷ Bundesamt für Polizei, Bericht Innere Sicherheit 2002, 71.

⁸ Vgl. Moret / Efionayi-Mäder / Stants, Menschenhandel, 53.

⁹ Moret / Efionayi-Mäder / Stants, Menschenhandel, 58.

¹⁰ Petra Follmar-Otto, Menschenrechtliche Instrumente gegen Menschenhandel, in: Jahrbuch Menschenrechte 2008, 63–76 (65).

¹¹ Moret / Efionayi-Mäder / Stants, Menschenhandel, 54.

nung spezifischer ausserprozessualer Zeugenschutzmassnahmen (Art. 28) den Anforderungen des Übereinkommens» entspricht.¹² Die Bedeutung der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel gegenüber geltenden Regelungen besteht in der menschenrechtlichen Fundierung, der Betonung des Opferschutzes und den konkreten Möglichkeiten der Überprüfung (Monitoringmechanismen).

«Beim Zeugenschutz geht es darum, Personen zu schützen, die in einem Strafverfahren über einen von ihnen wahrgenommenen Sachverhalt aussagen sollen und deshalb gefährdet sind. Ein Schutzbedarf besteht, wenn sie oder Angehörige mit Drohungen, Angriffen gegen Leib und Leben oder anderen Mitteln unter Druck gesetzt werden.»¹³ Diese Gefahr ist bei Menschenhandelsdelikten besonders gross, weil die Opfer in der Regel über keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung verfügen und ihr prekärer Status ihnen kaum erlaubt, ihre unabhängig davon bestehenden Persönlichkeits- und Schutzrechte einzuklagen. Zwar bietet die Strafprozessordnung (StPO) einen gewissen Schutz im Gerichtsverfahren selbst, diese greift aber nicht ausserhalb der eigentlichen Verhandlungen und nach Abschluss des Verfahrens. «Im Bereich des bürgerlichen Strafrechts gibt es heute weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene Rechtsnormen, welche spezifisch und umfassend die Voraussetzungen und Durchführung ausserprozessualer Schutzmassnahmen bzw. eigentlicher Zeugenschutzprogramme regeln.»¹⁴ Das Interesse des Rechtsstaates an einem wirksamen Zeugenschutzprogramm ist unmittelbar einsichtig und wird als Zweck im Gesetzentwurf klar formuliert. Er besteht in der «Unterstützung der Strafverfolgung durch Sicherstellung der Aussagebereitschaft und Aussagefähigkeit einer Person» (Art. 2 lit. b ZeugSG), vor dem Hintergrund, dass «ohne deren Mitwirkung die Strafverfolgung wesentlich erschwert wäre» (Art. 3 Abs. 1 lit b ZeugSG). Als Massnahmen werden im Gesetzentwurf (Art. 5 ZeugSG) genannt: Unterbringung an einem sicheren Ort, Wohnort- und Arbeitsplatzwechsel, Bereitstellung von Hilfsmitteln, Datensperre, Aufbau einer vorübergehenden neuen Identität sowie finanzielle Unterstützung.

Der Kampf gegen den – häufig organisierten, international vernetzten – Menschenhandel muss bei den *Ursachen* beginnen. Dafür sind Informationen nötig, über die häufig nur die Opfer selbst verfügen. Solange die Betroffenen nicht in der Lage oder bereit sind, ihr Wissen den Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben, müssen die Akteure von Menschenhandel ihre Aufdeckung kaum befürchten. Die Opfer werden aber nur dann gegen die Täter auftreten und aussagen, wenn die folgenden – mit der Ratifizierung des Übereinkommens und dem Zeugenschutz realisierten – Bedingungen erfüllt sind: 1. Die Opfer wissen um ihre Rechte und sind sich ihres Schutzes durch die Gesetze bewusst. 2. Sie werden als Rechtssubjekte wahrgenommen und behandelt und 3. ihre eingegangenen Risiken für Leib und Leben sind für sie realistisch kalkulierbar und effektiv geschützt. Die Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten der *Opfer* von Menschenhandel und die Bereitstellung realer Aus-

¹² EJPD, Erläuternder Bericht. Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel; Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG), Bern 2009, 43.

¹³ EJPD, Erläuternder Bericht, 44.

¹⁴ EJPD, Erläuternder Bericht, 47.

stiegs-Optionen bilden einen wichtigen Schritt auf dem Weg der Eindämmung und Beseitigung von *Strukturen*, die den Menschenhandel möglich, kalkulierbar und ökonomisch lukrativ machen.

III. «Einen Fremden sollst du nicht ausbeuten»¹⁵

Die spannungsvolle Geschichte im Umgang mit der Sklaverei spiegelt sich auch in den Haltungen der christlichen Kirchen wider. Nach Ansätzen im 16. Jahrhundert (Bartholomé de Las Casas) leisteten christliche Abolitionisten im 18. und 19. Jahrhundert wesentliche Beiträge zur Überwindung der transatlantischen Sklaverei. Im Zentrum ihrer Argumentation stand die Erinnerung an die biblische Exodusgeschichte, die Herausführung von Gottes auserwähltem Volk aus der ägyptischen Sklaverei. So beginnen die Zehn Gebote mit den Worten Gottes: «Ich bin der HERR, dein Gott, der dich herausgeführt hat aus dem Land Ägypten, aus einem Sklavenhaus.» (Ex 20,2). Und das Sabbatgebot schärft ein: «An ihm darfst du keine Arbeit tun: Du, dein Sohn und deine Tochter, dein Sklave und deine Sklavin, dein Vieh und der Fremde, der in deinen Stadtbereichen Wohnrecht hat.» (Ex 20,10). Genauso bemerkenswert für die damalige Zeit war die Schutzbestimmung für Sklaven: «Wenn Du einen hebräischen Sklaven kaufst, soll er sechs Jahre dienen, im siebten soll er ohne Entgelt freigelassen werden.» (Ex 21,2). Beide Bestimmungen gab es zwar auch in anderen Gesellschaften (etwa der griechischen und römischen), dort aber eher als praktizierte Gewohnheit, denn als paränetische, ethische Forderung. Im Neuen Testament wurde besonders auf die Bemerkungen von Paulus über den entflohenen Sklaven Onesimus verwiesen. Der Apostel bezeichnet Onesimus als sein Kind (Phlm 10) und Herz (Phm 12) und bittet dessen Herrn Philemon, ihn als geliebten Bruder «sowohl vor der Welt als auch vor dem Herrn» (Phlm 16) wieder aufzunehmen.

Als vor 200 Jahren der transatlantische Sklavenhandel verboten wurde, bedeutete dies «nichts Geringeres als die Änderung einer substanziellen Basis der globalen Wirtschaft».¹⁶ Der Kampf gegen Menschenhandel verlangt einen aufmerksamen Blick auch auf die Profiteure dieser unmenschlichen Praktiken. In diesem Sinne hat der Rat SEK 2007 in seiner Position «Den Menschen ins Recht setzen» von den Menschenrechten «als Schule der Wahrnehmung oder des Sehens» gesprochen. «Sie lenken unseren Blick in Richtungen, denen wir uns nicht – zumindest nicht in jedem Fall – von selbst und selbstverständlich zuwenden. Menschenrechte sind Regulative der Wahrnehmung, die sichtbar machen können, was sonst im Schatten der alltäglichen Sehgewohnheiten verschwindet. Menschenrechte sprengen die Gebrochenheit und Partikularität unserer alltäglichen Wahrnehmungen und nehmen darin das urchristliche Motiv des Liebesgebotes (Mt. 5,43f.; Lk 10,25–37) auf.»¹⁷

¹⁵ Exodus 23,9 (Einheitsübersetzung).

¹⁶ McQuade, Der Kampf, 15.

¹⁷ SEK, Den Menschen ins Recht setzen. Menschenrechte und Menschenwürde aus theologisch-ethischer Perspektive, SEK Position 6, Bern 2007, 61.

IV. Empfehlung

Das Eintreten für die Freiheit eines jeden Menschen als Geschöpf und «Ebenbild Gottes» (Gen 1,27) gehört heute zu den Grundanliegen der christlichen Kirchen. Die Würde jeder Person kann nur dann gewahrt werden, wenn der Blick dafür geschärft wird, wo ein Mensch in seiner Integrität, Freiheit und Persönlichkeit bedroht und verletzt wird. Deshalb unterstützt der Rat SEK das Anliegen des Bundes, Menschenrechtsverletzungen in unserer Gesellschaft konsequent transparent zu machen und den Opfern verlässliche Rechtssicherheit zu bieten. Besonders hebt der Rat SEK die Bedeutung des aktiven Opferschutzes hervor, der durch die Vernehmlassungsvorlagen angemessen gewährleistet und eine Lücke im bisherigen Recht schliessen würde. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels signalisiert die Schweiz, dass sie derartige Machenschaften nicht dulden und mit allen rechtsstaatlichen Mitteln bekämpfen wird. Der ausserprozessuale Zeugenschutz bildet hierbei ein wichtiges Instrument, weil er die Grundlage für eine bessere Aufklärung und Strafverfolgung bietet.