

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2020/452 von Tania Cucè: «Zugang zu geeigneter Unterkunft, Beratung und Übersetzung für Betroffene von Menschenhandel mit Tatort Ausland (inkl. Personen im Asylbereich)» 2020/452

vom 12. Januar 2021

1. Text der Interpellation

Am 10. September 2020 reichte Tania Cucè die Interpellation 2020/452 «Zugang zu geeigneter Unterkunft, Beratung und Übersetzung für betroffene von Menschenhandel mit Tatort Ausland (inkl. Personen im Asylbereich)» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Im Sommer 2019 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) einen Bericht verabschiedet, in dem festgehalten wird, auf welche Leistungen Opfer von Menschenhandel auch bei Tatort Ausland gem. internationaler Gesetzgebung ein Recht haben. Es wurde darin auch aufgezeigt, wo die Schweiz diesem jedoch noch nicht nachkommt, resp. Lücken bestehen. Diese sind: Geeignete Unterkunft, Übersetzung und spezialisierte Beratung.¹

Das beschleunigte Asylverfahren hat in diesem Bereich gleich zwei wichtige Neuerungen gebracht: Einerseits sind die Mandatstragenden für die unentgeltliche Rechtsvertretung gem. ihrem Pflichtenheft aufgefordert, potentielle Opfer von Menschenhandel zu erkennen und dem SEM zu melden. Dies hat zu einem Anstieg von potentiellen Opfern von Menschenhandel aus dem Asylbereich geführt; die meisten von ihnen mit Tatort Ausland. Andererseits ist die Zuständigkeit für die Erbringung/Finanzierung der obengenannten Leistungen je nach Phase innerhalb des Asylprozesses nun zwischen Bund und Kantonen wie folgt aufgeteilt:

Nationales Verfahren/ Dublin-Verfahren: Zuständigkeit der Ermöglichung von Zugang und Finanzierung von stationärer Unterbringung, ambulanter Beratung und Übersetzung von Personen, die sich in einem Bundesasylzentrum aufhalten, liegt beim Bund.

¹ SODK, Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel Erhalten alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz die von Art. 12 Abs. 1 EKM geforderten minimalen Unterstützungsleistungen?, S. 2. Abrufbar unter: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2019.06.28_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf.

Erweitertes Verfahren/ Kantonszuweisung: Zuständigkeit der Ermöglichung von Zugang und Finanzierung von stationärer Unterbringung, ambulanter Beratung und Übersetzung liegt beim Kanton.

Nach Asylentscheid: Zuständigkeit der Ermöglichung von Zugang und Finanzierung von stationärer Unterbringung, ambulanter Beratung und Übersetzung liegt beim Kanton.

Aufgrund der Erkenntnisse des SODK-Berichtes soll eine pragmatische Umsetzung in den Kantonen gefunden werden. Die Betroffenen befinden sich jedoch bereits jetzt in der Schweiz, werden als Opfer potentielle Opfer erkannt und haben Anrecht auf die adäquate Unterstützung. Aus diesem Grund stellen sich zum jetzigen Zeitpunkt folgende Fragen:

- An welche kantonale Stelle sind Kostengesuche für die ambulante Beratung und Übersetzung für Betroffene von Menschenhandel mit Tatort Ausland zu richten und in welcher Form müssen diese eingereicht werden? Braucht es ein Formular analog zur Einreichung eines Kostengesuches bei der kantonalen Opferhilfestelle?

- An welche kantonale Stelle sind Kostengesuche für die stationäre Aufnahme für Betroffene von Menschenhandel mit Tatort Ausland zu richten und in welcher Form müssen diese eingereicht werden? Braucht es ein Formular analog zur Einreichung eines Kostengesuches bei der kantonalen Opferhilfestelle?

2. Einleitende Bemerkungen

Definition von Menschenhandel

Menschenhandel wird gemäss Art. 3 Bst. a des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0.311.542) wie folgt definiert:

«Im Sinne dieses Protokolls:

a) bezeichnet der Ausdruck «Menschenhandel» die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen 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 Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder Sklaverei ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen;

b) ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a) genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a) genannten Mittel angewendet wurde;

c) gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der unter Buchstabe a) genannten Mittel angewendet wurde;

d) bezeichnet der Ausdruck «Kind» Personen unter 18 Jahren.».

Ausgangslage

Am 1. April 2013 trat das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (SGS 0.311.543) in der Schweiz Kraft. In Art. 12 des Übereinkommens werden Vertragsparteien verpflichtet, durch Gesetze oder andere Massnahmen die Opfer zu unterstützen:

- a) Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Massnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe;
- b) Zugang zu medizinischer Notversorgung;
- c) erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetschdienste;
- d) Beratung und Information, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache;
- e) Unterstützung, damit ihre Rechte und Interessen in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen die Täter vorgetragen und behandelt werden können;
- f) Zugang zum Bildungswesen für Kinder.

Marianne Schwander und Denise Baltensberger² kommen in ihrem Artikel «Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel» zu dem Schluss, dass die oben unter Buchstabe a) geforderte psychologische und materielle Hilfe über das Krankenversicherungsgesetz und die Sozial- und Nothilfe gewährleistet sei. Ebenso die medizinische Notversorgung (Buchstabe b). Dagegen seien die geeignete Unterkunft (Buchstabe a), Übersetzung und Beratung über die bestehende Gesetzgebung nicht abgedeckt. Die Autorinnen regen daher an, die Ermöglichung von Zugang und Finanzierung von stationärer Unterbringung, ambulanter Beratung und Übersetzung der Opferhilfe zuzuordnen, obwohl im Falle von Ausbeutung im Ausland das Territorialitätsprinzip verletzt würde. Die Sozialdirektorinnen und – direktorenkonferenz (SODK) hat mit Schreiben vom 25. November 2019 an die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration und TERRE DES FEMMES Schweiz dargelegt, dass eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Opferhilfegesetzes auf Taten im Ausland unbefriedigend sei, weil die notwendigen Sachverhaltsabklärungen im Ausland sehr schwierig seien und eine Gutheissung allein aufgrund der Angaben der betroffenen Person zu einer Ungleichbehandlung aller anderen Opfer führen würde. Die SODK weist weiter darauf hin, dass bei der Beratung und Unterstützung der Opfer von Gewalt auch das Krankenversicherungsgesetz (für die psychologische Hilfe) und die Sozialhilfe / Nothilfe (für die materielle Hilfe) zur Anwendung kommen.

Die SODK hält auf ihrer Webseite fest, dass das Generalsekretariat der SODK nun dabei sei, zusammen mit Fachleuten aus den Bereichen Soziales, Migration und Opferhilfe einen konkreten Vorgehensvorschlag zu erarbeiten, wie eine schweizweite Praxis für die Unterstützung dieser spezifischen Fälle [im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel] aussehen könnte. Dieser soll den Gremien SODK im Laufe des Jahres 2020 unterbreitet werden³. Auf Anfrage der Sicherheitsdirektion vom November 2020 teilte die zuständige Fachbereichsleiterin der SODK mit, dass das Geschäft covid-bedingt verzögert sei. Es werde im Jahr 2021 in den Gremien der SODK behandelt. Es wird aber erwartet, dass Vorschläge für eine einheitliche Handhabung erst 2022 vorliegen werden, weil vorab die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen geklärt sein müssen.

3. Beantwortung der Fragen

1. *An welche kantonale Stelle sind Kostengesuche für die ambulante Beratung und Übersetzung für Betroffene von Menschenhandel mit Tatort Ausland zu richten und in welcher Form müssen diese eingereicht werden? Braucht es ein Formular analog zur Einreichung eines Kostengesuches bei der kantonalen Opferhilfestelle?*

² Schwander Marianne / Baltensperger Denise, Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel, erstellt im Auftrag der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Bern 13. Juli 2018, Seite 2. https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2019.06.28_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf (Zugriff 19.10.2020)

³ <https://www.sodk.ch/de/dokumentation/studien-berichte/> (Zugriff 03.12.2020)

Antwort

Der Anspruch auf unentgeltliche Beratung ergibt sich zwar aus keinem Bundesgesetz, aber auf kantonaler Ebene ist die Beratung wie folgt geregelt: Alle notleidenden Personen erhalten gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SGS 850) Beratung. Diese Beratung ist nicht an die wirtschaftliche Sozialhilfe gekoppelt. Die Unterstützungsgemeinde berät alle hilfeschuchenden und hilfeschbedürftigen Personen fachgerecht (§§ 4 Abs. 2 und 4a Sozialhilfegesetz). In § 3 der Sozialhilfeverordnung (SGS 850.11) ist geregelt, dass die fachgerechte Beratung durch Sozialdienste oder den Beizug qualifizierter Stellen und Personen sichergestellt werde. Ein Recht auf Übersetzung ist nicht gesetzlich verankert und wird auch im Handbuch zur Sozialhilfe nicht gefordert. Der Fachbereich Integration stellt jedoch anderen Behörden jährlich ein Kontingent an vergünstigten Dolmetschdiensten zur Verfügung.

Gemäss Bundesverwaltungsgericht (Entscheid [D-6806/2013](#) insb. E 5.2.6) kann Art. 4⁴ der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) die Vertragsstaaten dazu verpflichten, operative Schutzmassnahmen für tatsächliche oder potenzielle Menschenhandelsopfer zu ergreifen. Eine solche Schutzpflicht entsteht im Einzelfall, wenn die Behörden von Umständen wussten oder wissen mussten, die den glaubhaften Verdacht begründen, dass eine Person Opfer von Menschenhandel ist oder sich in einer realen und unmittelbaren Gefahr befindet, dem Menschenhandel bzw. der Ausbeutung [...] ausgesetzt zu werden. Ist dies der Fall und unterlassen es die Behörden, alle angemessenen, möglichen und zumutbaren Massnahmen zu ergreifen, um die Gefahr von der Person abzuwenden, liegt eine Verletzung von Art. 4 EMRK vor. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bezieht sich auf einen Asylentscheid. Ob daraus grundsätzlich für das Gemeinwesen eine Verpflichtung abgeleitet werden kann, den Betroffenen von Menschenhandel mit Tatort im Ausland Beratung und Dolmetschdienste zur Verfügung zu stellen, werden wohl die weiteren Abklärungen der SODK zeigen.

2. *An welche kantonale Stelle sind Kostengesuche für die stationäre Aufnahme für Betroffene von Menschenhandel mit Tatort Ausland zu richten und in welcher Form müssen diese eingereicht werden? Braucht es ein Formular analog zur Einreichung eines Kostengesuches bei der kantonalen Opferhilfestelle?*

Antwort

Wie oben ausgeführt (Schreiben der SODK vom 25.11.2019), ist eine Unterstützung nach Opferhilfegesetz bei Personen mit Tatort im Ausland nicht möglich. Mehrkosten einer auf Opfer von Menschenhandel spezialisierten Unterbringung müssen somit fallweise bei der kommunalen Sozialhilfe beantragt werden, sofern die betroffene Person Sozialhilfe bezieht. Praktische Fälle im Kanton Basel-Landschaft sind dem kantonalen Sozialamt nicht bekannt. Gemäss Praxis im Kanton Zürich erfolgt die Unterbringung in einer Schutz Einrichtung über die zürcherische Asylfürsorge⁵.

Die kantonale Verwaltung in Basel-Landschaft ist nicht zuständig für die Behandlung von Gesuchen für Kostengutsprachen und für die Durchführung von Beratungen. Entsprechend gibt es auch keine Formvorschriften für Formulare zur Einreichung eines Kostengesuches.

⁴ Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit.

⁵ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 15. November 2017. 1067. Interpellation (Schutz und Unterstützung für Opfer von Menschenhandel im Asylbereich) Antwort auf Frage 7. <http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D88455737-f321-4cf9-8383-1edc098f38af/R17256.pdf#View=Fit> (Zugriff 17.11.2020)

Liestal, 12. Januar 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich