

# Kinderhandel und die Schweiz

## UNICEF Schweiz

Erstellt in Zusammenarbeit mit:

FIZ – Fraueninformationszentrum für Frauen  
aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa

[Humanrights.ch/MERS](http://Humanrights.ch/MERS)

Kinderschutz Schweiz,  
Fachstelle ECPAT Switzerland

Schweizerische Flüchtlingshilfe

Schweizerische Stiftung des Internationalen  
Sozialdienstes

Stiftung Terre des hommes

terre des hommes schweiz

pro juventute



Schweiz Suisse Svizzera



## Editorial

Das vorliegende Papier soll als Informationsgrundlage zur Problematik des Kinderhandels und der Situation in der Schweiz dienen. Daher bietet es in der Einleitung einen generellen Überblick über die internationalen, insbesondere die westeuropäischen Ausmasse des Kinderhandels und stellt in Kapitel II «Kinderhandel und die Schweiz» die für die Schweiz relevanten gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen dar. Danach wird auf die Bemühungen der Schweiz gegen den Menschen- und Kinderhandel eingegangen, um so in einem neuen Kapitel zu sich daraus ableitenden Handlungsempfehlungen zu gelangen. Auf dieses folgt der Bereich «Internationale Adoption und Kinderhandel». Der Thematik der kommerziellen Adoption wurde ein eigener Bereich gewidmet, da diese nicht unter Artikel 182 StGB fällt und darüber hinaus eine andere Form der Ausbeutung darstellt und auch anders bekämpft werden muss.

Die im Folgenden wiedergegebenen Informationen basieren in erster Linie auf dem Studium und der Analyse von Recherchen, Berichten und Internetseiten über Menschen- und Kinderhandel von Regierungsinstitutionen, internationalen Organisationen sowie wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Presseinformationen. Des Weiteren wurden von verschiedenen, mit der Thematik konfrontierten Institutionen, Fachstellen und Nichtregierungsorganisationen Erfahrungen zum Thema eingeholt.

Der Entwurf wurde diversen NGOs in die Vernehmlassung gegeben und ihre Anmerkungen anschliessend eingearbeitet. Der Bericht wird vom FIZ (Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa), der Fachstelle ECPAT Switzerland von Kinderschutz Schweiz, Humanrights.ch/MERS, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, der Schweizerischen Stiftung des Internationalen Sozialdienstes, der Stiftung Terre des hommes, terre des hommes schweiz sowie pro juventute mitgetragen.



Elsbeth Müller  
Geschäftsleiterin, UNICEF Schweiz

# Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Einleitung</b> .....	4
<b>1.</b>	<b>Definition von Kinderhandel</b> .....	4
1.1	Schutzbedürftige und gefährdete Kinder ....	4
<b>2.</b>	<b>Das internationale Ausmass des Kinderhandels</b> .....	5
<b>II.</b>	<b>Kinderhandel und die Schweiz</b> .....	7
<b>1.</b>	<b>Kinderhandel in der Schweiz</b> .....	7
1.1	Beispiele von Kinderhandel .....	7
1.1.1	Zwangsheirat .....	7
1.1.2	Zwangsprostitution .....	7
1.1.3	Verwicklung in kriminelle Handlungen .....	8
1.1.4	Hausarbeit .....	8
1.2	Verurteilungen .....	8
<b>2.</b>	<b>Die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz</b> .....	9
2.1	Internationale Instrumente .....	9
2.1.1	Rechtlich bindende Instrumente .....	9
2.1.2	Rechtlich unverbindliche Instrumente .....	9
2.2	Nationale Gesetzgebung .....	10
2.3	Internationale Berichterstattung und nationale Aktionspläne .....	11
2.3.1	Internationale Berichterstattung .....	11
2.3.2	Nationale Aktionspläne .....	12
<b>3.</b>	<b>Bemühungen gegen den Kinderhandel</b> .....	12
3.1	Nationale Körperschaften .....	12
3.1.1	Die Bundesverwaltung.....	12
3.1.1.1	Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement .....	13
3.1.1.2	Das Eidgenössische Departement des Innern .....	13
3.1.1.3	Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten .....	13
3.1.1.4	Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement	14
3.1.2	Das Parlament .....	14

3.2	Internationale Zusammenarbeit .....	14	5.	<b>Bemühungen gegen kommerzielle Adoption</b> .....	24
3.2.1	Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe .....	14	5.1	Die zentrale Adoptionsbehörde .....	24
3.2.2	Menschliche Sicherheit .....	14	5.2	Das Parlament .....	24
3.2.3	Polizeiliche Zusammenarbeit.....	15	6.	<b>Handlungsempfehlungen</b> .....	25
<b>III.</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b> .....	17	6.1	Anerkennung als Kinderhandel .....	25
<b>1.</b>	<b>Innenpolitische Massnahmen</b> .....	17	6.2	Handlungskonzept für Opfer von Kinderhandel .....	25
1.1	Anerkennung und Nutzung der internationalen Instrumente .....	17	6.3	Adoptionsvermittlungsstellen .....	25
1.2	Datenerhebung .....	17	6.4	Datenerhebung, Forschung und Erfahrungsaustausch .....	25
1.3	Strafverfolgung.....	17	<b>V.</b>	<b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b> ....	27
1.4	Hilfestellung für Opfer.....	17		Internetlinks .....	30
<b>2.</b>	<b>Aussenpolitische Massnahmen</b> .....	18	<b>VI.</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	31
<b>IV.</b>	<b>Internationale Adoption und Kinderhandel</b> .....	19	<b>VII.</b>	<b>Anhang</b> .....	33
<b>1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	19		<b>Anhang 1:</b> Bekämpfung des Kinderhandels – die wichtigsten zwischenstaatlichen Schauplätze .....	33
<b>2.</b>	<b>Definition strafbarer Adoption</b> .....	19		<b>Anhang 2:</b> Kinderhandel – eine Auswahl an relevanten Internationalen Instrumenten .....	34
<b>3.</b>	<b>Das Ausmass der internationalen Adoptionen</b> .....	19		<b>Anhang 3:</b> Kinderhandel – eine Auswahl an relevanten parlamentarischen Geschäften .....	40
3.1	Das weltweite Ausmass .....	19		<b>Anhang 4:</b> Kinderhandel und die Schweiz – Staatenberichtsverfahren im Zeitablauf .....	43
3.2	Das nationale Ausmass .....	20			
3.2.1	Ein Beispiel von kommerziellen Machenschaften .....	21			
3.2.2	Verurteilungen .....	21			
<b>4.</b>	<b>Die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz</b> .....	21			
4.1	Internationale Instrumente .....	21			
4.1.1	Rechtlich unverbindliche Instrumente und Institutionen .....	21			
4.1.2	Rechtlich bindende Instrumente .....	22			
4.1.3	Funktionsweise des Haager Übereinkommens .....	22			
4.2	Nationale Gesetzgebung .....	23			
4.2.1	Adoptionsvermittlung .....	23			

# I Einleitung

## 1 Definition von Kinderhandel

Eine international verbindliche Definition des Menschenhandels legt das UN «Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität», das sogenannte Palermo-Protokoll, fest: «Im Sinne dieses Protokolls bezeichnet der Ausdruck «Menschenhandel» die Anwerbung, Beförderung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer 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 sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.»<sup>1</sup>

In Bezug auf Kinder «gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Empfang eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als «Menschenhandel», wenn dabei keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewen-

det wurde»<sup>2</sup>. Kinderhandel wird somit stets als Straftat definiert, unabhängig von der Zustimmung der Betroffenen oder den Mitteln, die ihnen gegenüber angewendet werden. Als Kind gilt jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat.<sup>3</sup>

### 1.1 Schutzbedürftige und gefährdete Kinder

In Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, sind in erster Linie diejenigen Kinder, die sich in wirtschaftlichen und sozialen Ausnahmesituationen befinden, in denen die üblichen Strukturen, insbesondere das schützende familiäre Netzwerk, fehlen. Ihre Schutzbedürftigkeit kann von Menschenhändlern gezielt ausgenutzt werden. Als besonders gefährdet Opfer von Kinderhandel zu werden nennt das «Fakultativprotokoll zur Konvention über die Rechte des Kindes betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie»<sup>4</sup> diejenigen Kinder, die «Unterentwicklung, Armut, wirtschaftliche Disparitäten, ungleiche sozioökonomische Strukturen, dysfunktionale Familien, fehlende Bildung, Land-Stadt-Wanderung, Diskriminierung auf Grund der Geschlechtszugehörigkeit, verantwortungsloses sexuelles Verhalten Erwachsener, schädliche traditionelle Praktiken [sowie] bewaffnete Konflikte»<sup>5</sup> erfahren oder der Praxis des Sextourismus ausgesetzt sind. Als weiteren Faktor nennt es auch «die zunehmende Verfügbarkeit von Kinderpornografie über das Internet»<sup>6</sup>. Hinzu kommt die Gefährdung derjenigen Kinder, die bei ihrer Geburt nicht registriert wurden.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> United Nations (UN): Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. A/55/383, 2000, Artikel 3a. Siehe Kapitel II.2.3.1 Internationale Berichterstattung.

<sup>2</sup> Ebd. Artikel 3c.

<sup>3</sup> Ebd. Artikel 3d.

<sup>4</sup> Originaltitel: «Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography».

<sup>5</sup> Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie. Übersetzung, Präambel.

<sup>6</sup> Ebd., Präambel.

<sup>7</sup> Siehe Kapitel II.3 Das Ausmass der internationalen Adoptionen.

<sup>8</sup> Bernard Boëton von Terre des hommes bemängelt, dass von 800 bis 1000 unbegleiteten Kindern und Jugendlichen, die pro Jahr in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, nur 10 Prozent eine Aufenthaltserlaubnis erhielten und die anderen 90 Prozent einfach verschwanden. Leybold-Johnson, Isobel: «Hilfswerk schlägt wegen Kinderhandel Alarm». In: Swissinfo, 28. Oktober 2004.

<sup>9</sup> Im Jahr 2001 stellten 1387 Minderjährige ein Asylgesuch in der Schweiz, 10 von ihnen wurden als Flüchtlinge anerkannt, 104 vorläufig aufgenommen. Es ist unklar, was mit den übrigen 1273 Jugendlichen passiert ist. Mehr als 85 Prozent dieser unbegleiteten Minderjährigen sind Jungen im Alter zwischen 15 und 18 Jahren. van Spyk, Benedikt: «Das Paradies in den Köpfen lebt weiter – Menschenhandel und Sklaverei in der Schweiz». In: Jusletter, 7. Februar 2005, S. 7. Im Jahr 2004 stellten dagegen nur 861 unbegleitete Minderjährige ein Asylgesuch. Bundesamt für Migration (BFM): Statistikdienst Asyl. Unbegleitete Minderjährige nach Nationen – ADM\_CD 530 AUF GES\_CD 120: Einreisen vom 01.1.2002 bis 31.12.2004, 23. Februar 2005. Die Fachstelle MNA ist der Ansicht, dass die meisten der untertauchenden Kinder lediglich heimlich von Verwandten abgeholt werden und dass im Prinzip nur die untertauchenden (männlichen) Jugendlichen, die bereits kurz vor der Volljährigkeit stehen, auf sich alleine gestellt sind. Auskunft des MNA 2005.

<sup>10</sup> Auf internationaler Ebene wurden 1904 die ersten Massnahmen gegen Mädchen- und Frauenhandel getroffen. Rijken, Conny: Trafficking in Persons. Prosecution from a European Perspective. The Hague 2003, S. 54ff. Auch in der Schweiz engagierten sich Vereine gegen den Frauen- und Mädchenhandel. Siehe

z.B. Ninck, J.: Der heutige Frauen- und Kinderhandel nach den amtlichen Feststellungen des Völkerbundes auf Grund des Rapport du Comité Spécial d'experts sur la traite des femmes et des enfants, Genève, Société des Nations 1927. Kurz dargestellt von Dr. J. Ninck, Präsident des Schweizerischen Nationalvereins gegen den Mädchenhandel. Basel 1930. In seinen inhaltlichen Aussagen stellt das Heft ein typisches Dokument seiner Zeit und deren Ansichten dar. Kelly, Liz: «You Can Find Anything You Want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe». In: International Organization for Migration (IOM): International Migration vol 43 (1/2) 2005. Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey. Special Issue 1/2005, S. 235-266, S. 246f.

<sup>11</sup> Andererseits fördert jedoch auch die Abschottung der reichen Länder durch schwerer zu überwindende, weil zu den armen Ländern abgeriegelte, Grenzen den Menschenhandel. Dies stellt auf den ersten Blick einen Widerspruch dar, der sich jedoch bei genauerer Betrachtung der Situation auflöst. Strengere Kriterien und eine Erschwerung der offiziellen Einwanderung treiben Migrationswillige, die diesen Kriterien nicht entsprechen, in die Illegalität und damit in die Arme von Menschenschmugglern. Aus der sich daraus ergebenden Abhängigkeit entstehen Strukturen, die zum Teil von den Menschen-

In der Schweiz dürften sich folgende Gruppen als besonders schutzlos, und damit potentiell gefährdet, von Kinderhandel betroffen zu werden erweisen: die während des Asylverfahrens, bei Nichteintreten oder Ablehnung des Asylgesuchs untertauchenden Minderjährigen,<sup>8</sup> aufgrund ihres Lebens in der Illegalität<sup>9</sup> sowie aus anderen Ländern zur internationalen Adoption freigegebene Kinder und kommerziell sexuell ausgebeutete Minderjährige, auch wenn an ihnen bisher noch kein Handel vollzogen wurde. Es ist daher von Bedeutung in der Diskussion zwischen gehandelten und schutzbedürftigen Kindern zu unterscheiden.

## 2 Das internationale Ausmass des Kinderhandels

Menschen- und Kinderhandel stellt kein neues Phänomen dar, sondern reicht in vielen Ländern, so auch in der Schweiz, weiter zurück.<sup>10</sup> Neu sind jedoch die Ausmasse,<sup>11</sup> sowie die geografischen Distanzen, die beim Transport überwunden werden. Der Nährboden für Kinderhandel ist jedoch derselbe geblieben: Armut, die Diskriminierung von Frauen und Mädchen, ethnische Diskriminierung, mangelnde Bildung und Information, politische Krisensituationen, Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen. Vor allem das sich verschärfende wirtschaftliche Ungleichgewicht sowie die Erleichterung der operativen Bedingungen durch offenere Grenzen<sup>12</sup>, bessere und schnellere Transportmöglichkeiten und moderne Kommunikationstechno-

logien sind diejenigen Umstände, welche die Zunahme des Handels fördern.<sup>13</sup> Zu nennen ist auch der Anstieg des internationalen Tourismus als Teil dieser Entwicklung im Bereich des wachsenden Sextourismus. Die meisten Opfer<sup>14</sup> des Menschenhandels stammen aus Südostasien, Afrika<sup>15</sup>, Lateinamerika<sup>16</sup>, Zentralamerika<sup>17</sup> sowie osteuropäischen Ländern. Bevorzugte Zieldestinationen sind die USA, Westeuropa<sup>18</sup>, der Nahe Osten, Japan und Australien. Entscheidend für den Menschenhandel in die Europäische Union, und von dort aus in die Schweiz, sind auf dem Landweg die Grenzen von Deutschland mit Polen und der Tschechischen Republik sowie, in geringerem Masse, die Grenze Italiens. Auf dem Seeweg gelangen die Opfer vor allem über die Adriaküste und Sizilien in die EU und von dort in die Schweiz. Bevorzugte Flughäfen für den Menschenhandel sind Mailand, Rom, Frankfurt und Amsterdam.<sup>19</sup> Vermutungen gehen davon aus, dass weltweit pro Jahr etwa 600 000<sup>20</sup> bis 2,45 Millionen<sup>21</sup> Personen im Zusammenhang mit Zwangsarbeit und sexueller Ausbeutung Opfer von Menschenhändlern werden. Etwa die Hälfte von ihnen sind Kinder.<sup>22</sup> Es wird angenommen, dass jährlich zwischen 120 000<sup>23</sup> und 200 000<sup>24</sup> Menschen nach Westeuropa geschleust und dort ausgebeutet werden. Damit stellt der Menschenhandel, neben dem Drogenhandel, mittlerweile die rentabelste illegale Geschäftsaktivität dar;<sup>25</sup> der Umsatz wird insgesamt auf bis zu 32 Milliarden US-Dollar geschätzt.<sup>26</sup> Allein durch den Kinderhandel werden mutmasslich 7 Milliarden Dollar jährlich erwirtschaftet.<sup>27</sup>

schmugglern ausgenutzt werden. So kann es zu Menschenhandel kommen. Menschenhandel aufgrund offenerer Grenzen ergibt sich dagegen aus einer anderen Problematik. Sind gewisse Grenzen (so zum Beispiel die EU Aussengrenze) erst einmal überwunden, fällt es den Menschenhändlern leichter innerhalb dieser Zone zu operieren, da sie dort weniger Kontrollen unterworfen sind. Beide Probleme könnten nach allgemeiner Ansicht jedoch durch dieselbe Lösung überwunden werden: die Erleichterung der offiziellen, genehmigten Migration.

<sup>13</sup> Rijken, C., Trafficking, 2003, S. 5f.

<sup>14</sup> Im vorliegenden Bericht wurde nach Möglichkeit stets eine geschlechtsneutrale Formulierung gewählt. Bei einigen Ausdrücken ist dies nicht möglich, da nur geschlechtsspezifische Formulierungen existieren. Eine stete Nennung der maskulinen sowie der femininen Form wurde aus Gründen des Textflusses unterlassen.

An diesen steht die maskuline Form des Wortes sowohl für Männer als auch für Frauen.

<sup>15</sup> Vor allem aus Nigeria und Kamerun.

<sup>16</sup> In erster Linie sind Brasilien, Kolumbien und Ecuador betroffen.

<sup>17</sup> Insbesondere aus der Dominikanischen Republik.

<sup>18</sup> Insbesondere England, Frankreich, Deutschland, Spanien, Griechenland und Italien.

<sup>19</sup> Für die Ausführungen dieses Abschnitts siehe: Dienst für Analyse und Prävention (DAP):

Illegale Prostitution und Menschenhandel in der Schweiz. Auszüge aus dem Bericht des Dienstes für Analyse und Prävention. Bern 2002, S. 3.

<sup>20</sup> Office of the Under Secretary for Global Affairs: Trafficking in Persons Report. Washington 2005, S. 6.

<sup>21</sup> In dieser Zahl enthalten sind lediglich Opfer, die zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie einer Mischung dieser beiden Formen gehandelt wurden. International Labour Office (ILO): A global alliance against forced labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Genf 2005, S. 14.

<sup>22</sup> Die Aktion Anti-Kinderporno schätzt die Zahl der minderjährigen Opfer auf 1,2 Millionen jährlich. Scholtys, Britta: «Milliardengeschäfte mit Kinderhandel». Anti-Kinderporno, 16. Februar 2004. [www1.anti-kinderporno.de/index.php?id=1761](http://www1.anti-kinderporno.de/index.php?id=1761).

<sup>23</sup> Dies entspricht einer Schätzung der Europäischen Kommission, die lediglich den Handel von Frauen und Kindern aus südost- und osteuropäischen Ländern umfasst. Europäische Kommission (EK): Frauenhandel: Traum und böses Erwachen: von der Armut in die Sexsklaverei. Brüssel [2001], S. 3.

<sup>24</sup> Dies ist eine Schätzung des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten und bezieht sich lediglich auf Opfer sexueller

Ausbeutung. DAP, Menschenhandel, 2002, S. 2. <sup>25</sup> King, Gilbert: Woman, child for sale: The new slave trade in the 21st century. New York 2004, S. 21. «[...] dass der Menschenhandel zu sexuellen Zwecken zu den sich am schnellsten ausbreitenden Straftaten im Rahmen des organisierten Verbrechens in der Europäischen Union zählt». Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter: Entschliessung des Europäischen Parlaments zu den Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind. 2004/2216(INI).

<sup>26</sup> ILO, forced labour, 2005, S. 55.

<sup>27</sup> Berker, Claudia: «Geringe Investitionen, Hohe Rendite: Handelsware Kind. Eine Einführung». In: Berker, Claudia/ Große-Oetringhaus, Hans-Martin (Hrsg.): Getäuscht, verkauft, missbraucht. Reportagen und Hintergründe zum weltweiten Kinderhandel. Zürich 2003, S. 9-28, S. 12.

Der Menschenhandel stellt weltweit eines der rentabelsten illegalen Geschäfte dar.

## II Kinderhandel in der Schweiz

### 1 Kinderhandel in der Schweiz

Obwohl bekannt ist, dass die Schweiz sowohl ein Transit- wie auch ein Zielland des Menschenhandels darstellt<sup>28</sup>, lässt sich das Ausmass des Problems innerhalb der Schweiz nur schwer eingrenzen, da zu der Thematik keine zuverlässigen Zahlen existieren.<sup>29</sup> Dies hängt einerseits mit der Art des Handels und der Ausbeutung zusammen, die sich im kriminellen Milieu abspielen, zusätzlich besteht jedoch die Problematik der nicht einheitlichen sowie unvollständigen Datenerhebung. Je nach Behörde unterscheiden sich die Erfassungsmethoden, die wiederum nur selten nach Alter oder Geschlecht differenzieren. Zudem sind die Organisationsstrukturen des Handels nur schwer zu durchleuchten.<sup>30</sup>

Die Zahl der jährlich in die Schweiz Gehandelten kann somit nur geschätzt werden. Das Bundesamt für Justiz ging in seinem Bericht «Menschenhandel in der Schweiz», aus dem Jahr 2001, von bis zu 3000 Personen aus.<sup>31</sup> In Bezug auf den Handel von Kindern wurden bis heute nur wenige Betroffene bekannt. Nachgewiesen wurden Fälle aus Albanien,<sup>32</sup> Kamerun,<sup>33</sup> und Brasilien<sup>34</sup>. Weitere werden vermutet, in denen die Kinder zur Ausbeutung in Privathaushalten,<sup>35</sup> in der Prostitution<sup>36</sup> sowie zur Begehung von Straftaten<sup>37</sup> in die Schweiz gebracht wurden. Kinderhandel zum Zweck der Organentnahme scheint in der Schweiz bisher nicht stattgefunden zu haben.<sup>38</sup> Auch waren bis heute keine schweizerischen Staatsbürger beziehungsweise Staatsbürgerinnen unter den entdeckten Opfern.<sup>39</sup> Aufgrund der bisher bekannten Daten wird daher angenommen, dass sich der Kinderhandel in der Schweiz auf Einzelfälle beschränkt. In den letzten Jahren sind verschiedene Behörden darauf aufmerksam geworden, dass Minderjährige von erwachsenen Asylsuchenden zum Teil zu Unrecht als eigene Kinder ausgegeben und so in die Schweiz gebracht werden. In diesem Zusammenhang

wurden vereinzelt Fälle von sexuellem Missbrauch oder der Ausnutzung der Kinder als Haushaltshilfen bekannt.<sup>40</sup> Die Behörden klären zudem die Frage, ob hinter dieser Form der Einschleusung Privatpersonen oder Menschenhandelsringe stehen.<sup>41</sup>

#### 1.1 Beispiele von Kinderhandel

Dass sich die Grenzen zwischen für Kinder besonders gefährlichen Situationen und Kinderhandel vermischen, spiegelt sich in den folgenden Beispielen wieder. An ihnen wird deutlich, dass die gesetzlichen Bestimmungen präzisiert werden müssen um sämtliche Phänomene angemessen berücksichtigen zu können.

##### 1.1.1 Zwangsheirat

Als Marie-Anne<sup>42</sup> 14 Jahre alt war, wurde sie von Verwandten aus Kamerun an einen Mann in die Schweiz verkauft. Obwohl sie sich weigerte, wurde sie mit ihm verheiratet. Wie sie später erfuhr, bezahlte ihr Ehemann dafür. Nachdem Marie-Anne in der Schweiz angekommen war, wurde sie von ihrem Mann im Haus seiner Eltern, im Luzerner Hinterland, eingesperrt, vergewaltigt und geschlagen. Erst Jahre später konnte sie aus der Familie, welcher sie auch den Haushalt führen musste, fliehen und reichte die Scheidung ein. Das Verbrechen wurde strafrechtlich nicht verfolgt, die Ehe 1998 geschieden.<sup>43</sup> Mittlerweile kann das Verbrechen nicht mehr verfolgt werden, da der Ex-Mann von Marie-Anne inzwischen verstarb.<sup>44</sup>

##### 1.1.2 Zwangsprostitution

Im April 1999 wurde die Brasilianerin Maria de Lurdes<sup>45</sup> von ihrer Tante mit einem falschen Pass in die Schweiz geschmuggelt. Die Verwandte hatte die Sechzehnjährige während eines Aufenthalts in Brasilien kennengelernt und sie dann nach Europa gelockt. In Zürich zwang sie das Mädchen zur Prosti-

<sup>28</sup> Die Schweiz gehört laut der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel sogar zu einem der Haupttransit- und Zielländer. Bundesamt für Justiz (BJ): Menschenhandel in der Schweiz. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel. Bern 2001, S. 17.

<sup>29</sup> Bundesamt für Polizei (EJPD): Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2004. Bern 2005, S. 60.

<sup>30</sup> Zu den diversen Organisationsstrukturen der Handelsringe siehe Kelly, L., Anything, 2005, S. 251 Table 1.

<sup>31</sup> BJ, Menschenhandel, 2001, S. 48. Gemäss Auskunft des fedpol liesse sich vermuten, dass es sich um ein geringeres Ausmass von bis zu 2500 Opfern handelt. Auskunft des fedpol 2005.

<sup>32</sup> Siehe Kapitel II.1.1.3 Verwicklung in kriminelle Handlungen.

<sup>33</sup> Siehe Kapitel II.1.1.1 Zwangsheirat.

<sup>34</sup> Siehe Kapitel II.1.1.2 Zwangsprostitution.

<sup>35</sup> BJ, Menschenhandel, 2001, S. 15. Offenbar kam es durch Botschaftspersonal zu Fällen von

Kinderhandel in ausländischen Botschaften. Maurer, Urs: «Kinderhandel: Tragödie im Dunkeln». Swissinfo, 23. Oktober 2003.

Zur Ausbeutung Minderjähriger in Privathaushalten siehe Jurt, Luzia: Minderjährige Hausangestellte in der Schweiz. Eine Untersuchung im Auftrag von terre des hommes schweiz. Brugg 2004.

<sup>36</sup> Im Prostitutionsgeschäft werden offenbar überdies zunehmend Frauen mit minderjährigen Kindern gesucht, so dass Frauenhandel zum Teil in Kinderhandel übergeht. BJ, Menschenhandel, 2001, S. 15f. Im Jahre 2004 verwiesen Verdachtsmomente auf die Existenz eines Kinderbordells in der Schweiz. Scholtys, B., Milliardenengeschäfte, 2004.

<sup>37</sup> Im Jahre 2003 wurden bei einer Razzia in der Berner Drogenszene auch 10 Kinder aus Afrika verhaftet. Maurer, U., Kinderhandel, 2003.

<sup>38</sup> Aus anderen Ländern kamen jedoch offenbar diverse Fälle an die Öffentlichkeit. [SN/ APA]:

«In Afrika werden Kinder ihrer Organe wegen getötet». In: Salzburger Nachrichten, 8. Juli 2005. ML [Mona Lisa Magazin]:

«Die verschwundenen Babys von Charkow». 19. Dezember 2003. Auf: [www.zdf.de/ZDFde/inhalt/26/0,1872,2091002,00.html](http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/26/0,1872,2091002,00.html), 19. Dezember 2003. Europarat: «Verschwinden Neugeborener in der Ukraine: PACE-Berichterstatteerin fordert sofortige Wiederaufnahme der gerichtlichen Untersuchungen». Pressemitteilung, 5. Oktober 2005.

<sup>39</sup> In Deutschland wurden vom Bundeskriminalamt im Jahr 2004 insgesamt 972 Opfer des Menschenhandels registriert, 79 von ihnen im Alter zwischen 14 und 17 Jahren. Der Anteil der minderjährigen Opfer lag damit bei 8 Prozent der Betroffenen. Von ihnen stammten 26, das heisst 20,5 Prozent, aus Deutschland. Bundeskriminalamt: Bundeslagebild Menschenhandel 2004. [Wiesbaden], Stand: 1.08.2005. Dies verdeutlicht, dass auch in wohl-situier-ten Staaten

tution und zur Heirat mit ihrem eigenen Ex-Mann, der Maria vergewaltigte. Als das Mädchen kurz danach schwanger wurde, nötigte ihre Tante sie das Kind abtreiben zu lassen. Im Jahr 2001 brachte einer von Marias Freiern, der sich in sie verliebt hatte, das Mädchen ins FIZ; Marias Tante und ihr Ehemann wurden angeklagt. Während des ganzen Verfahrens wurde Maria vom FIZ begleitet. Schlussendlich wurde ihre Tante wegen Förderung der Prostitution zu zehn Monaten Haft auf Bewährung verurteilt; eine Anklage wegen Menschenhandel wurde jedoch nicht erhoben. Marias Mutter, die vor dem Prozess, in dem sie aussagte, bedroht wurde, kam im Oktober 2003 bei einem Anschlag auf das Haus der Familie ums Leben.<sup>46</sup>

### 1.1.3 Verwicklung in kriminelle Handlungen

Unter dem Vorwand ihm in Italien eine Schulausbildung zu bezahlen, wurde 1998 ein 12-jähriger Albaner von seinem Onkel in Pflege genommen. Tatsächlich brachte der Verwandte den Minderjährigen jedoch in den Kanton Waadt, wo dieser, unter der ständigen Überwachung von Drogenhändlern, den Transport von grossen Mengen Heroin zwischen Yverdon-les-Bains und Lausanne übernehmen musste.<sup>47</sup> Nachdem die Bande aufzog, wurde der Junge vom Roten Kreuz betreut und auf eigenen Wunsch zu seiner Familie nach Albanien zurückgebracht. Die Erwachsenen, die ihn ausgenutzt hatten, wurden zu Freiheitsstrafen zwischen 10 und 12 Jahren verurteilt.<sup>48</sup>

### 1.1.4 Hausarbeit

In ihrer Heimat Peru wohnte Gloria<sup>49</sup> als Babysitterin bei einer Familie in der Stadt. Als die in der Schweiz lebende Schwester ihres Arbeitgebers zu Besuch kam, bat sie die 17-Jährige, sie in die Schweiz zu begleiten um sich dort um ihre vierjährige Tochter zu kümmern. Als Gegenleistung versprach sie ihr ei-

nen Monatslohn von 50 Franken und in der Schweiz studieren zu können. Gloria wurde bereits während der Reise der Pass abgenommen, in der Schweiz wurde sie bald schikaniert. Ihr wurde verboten das Haus zu verlassen, mit anderen Leuten zu sprechen oder Kontakt zu ihren Eltern aufzunehmen. Nach einiger Zeit wurde ihr der Lohn verweigert, obwohl ihr Arbeitstag um fünf Uhr morgens begann und um acht oder neun Uhr abends endete. Als nach einem Jahr der Sohn ihrer Arbeitgeberin, der sie bereits seit längerem sexuell belästigte, versuchte, sie zu vergewaltigen, informierte sie seine Mutter. Da der Sohn jedoch alles abstritt und sie als Lügnerin beschimpfte, glaubte ihr ihre Arbeitgeberin nicht und schickte sie zum Einkaufen. Gloria, die in der Stadt umherirrte, wurde bei einer Ausweiskontrolle schliesslich von der Polizei aufgegriffen, wo sie Anzeige erstattete. Während Gloria aufgrund ihrer psychischen Verfassung für einige Monate in eine psychiatrische Klinik eingeliefert wurde, liess ihre Arbeitgeberin ihre Familie in Peru massiv bedrohen, um einen Rückzug der Anzeige zu erreichen. Schlussendlich wurde der Sohn jedoch zu 10 Tagen bedingt verurteilt und Gloria eine Genugtuung von 2000 Franken zugesprochen.<sup>50</sup>

### 1.2 Verurteilungen

Im Bereich des Kinder- und Menschenhandels kam es bis anhin kaum zu Anzeigen und noch seltener zu Verurteilungen, was unter anderem auch auf mangelnde Umsetzung beziehungsweise Wirksamkeit der einschlägigen Opfer- und Strafbestimmungen zurückzuführen ist. Häufig werden Opfer schon vor dem Gerichtsverfahren ausgewiesen, da sie sich illegal im Land aufhalten.<sup>51</sup> Die Furcht vor der Ausweisung stellt für die Betroffenen eine grosse Belastung dar und ist für sie, abgesehen von der Angst vor den Händlern, ein Motiv, sich nicht an

Menschenhandel innerhalb des Landes möglich ist. Es lässt sich daher nicht von vorneherein ausschliessen, dass die Schweiz kein Herkunftsland von Opfern ist, auch wenn bisher nichts in diese Richtung deutet.

<sup>40</sup> Auskunft des Dienstes für Analyse und Prävention 2004. In einzelnen Fällen ist die Zahl der Opfer, mit denen kleine Gruppen Handel treiben, offenbar überraschend hoch. Bundesamt für Polizei (EJPD): Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2002. [Bern] 2003, S. 71.

<sup>41</sup> «Auch wenn die Schweiz bislang kein mit seinen Nachbarstaaten vergleichbares Ausmass organisierten Menschenhandels kennt, so sind auch hierzulande kriminelle Gruppen im Rotlichtmilieu aktiv.» Bundesamt für Polizei (EJPD): Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2003. [Bern] 2004, S. 59.

<sup>42</sup> Name geändert. Grasser, Heinrich: «Ich wollte, meine Geschichte wäre bloss erfunden». In: Berker, Claudia/Große-Oetringhaus, Hans-Martin (Hrsg.):

Getäuscht, verkauft, missbraucht. Reportagen und Hintergründe zum weltweiten Kinderhandel. Zürich 2003, S. 99-109, S. 109, Fussnote.

<sup>43</sup> Drei von Marie-Annes minderjährigen Cousinen erlitten ein ähnliches Schicksal; eine von ihnen floh ebenfalls. Ebd., S. 99-109.

<sup>44</sup> Auskunft Stiftung Terre des hommes 2005.

<sup>45</sup> Name geändert. Koch, Erwin: «Es geschieht mitten in Zürich». In: EMMA, Nr. 2, 2006, S. 77.

<sup>46</sup> Ebd., S. 77-81. Brasilien wird zu einem immer wichtigeren Herkunftsland für illegal arbeitende Prostituierte. EJPD, Sicherheit, 2004, S. 61.

<sup>47</sup> Ähnliches ereignete sich 2001 in Genf. «Gemäß Angaben der Waadtländer Polizei existieren kriminelle Netzwerke, die regelmäßig Minderjährige mit dem Ziel des Drogenschmuggels und -handels in die Schweiz schleusen.» Boëtton, Bernard/Schoch, Renate: Kinderhandel in der Schweiz. In: Berker, Claudia/Große-Oetringhaus, Hans-Martin (Hrsg.): Getäuscht,

verkauft, missbraucht. Reportagen und Hintergründe zum weltweiten Kinderhandel. Zürich 2003, S. 107-109, S. 108f.

<sup>48</sup> Conseil d'Etat: Reponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Mireille Aubert et consorts concernant le trafic d'enfants. 02/INT/035. März 2003, S. 3f.

<sup>49</sup> Name geändert. Jurt, L., Hausangestellte, 2004, S. 29.

<sup>50</sup> Ebd., S. 34f.

<sup>51</sup> Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenhändler (KSMM): Leitfaden. Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel. Bern 2005, S. 9.

<sup>52</sup> Ebd., S. 7f. BJ, Menschenhandel, 2001, S. 47.

<sup>53</sup> Diese Angabe bezieht sich auf die geschätzte Zahl von jährlich 3000 Opfern.

<sup>54</sup> BJ, Menschenhandel, 2001, S. 16 sowie S. 17, Fussnote 53.

<sup>55</sup> Bundesamt für Statistik: Statistik 195\_196StGB1. [Neuchâtel] 2005.

die Polizei zu wenden. Aufgrund der Abschiebung der Opfer kann die Straftat des Menschenhandels oft nicht genügend verfolgt werden, da die Betroffenen als Zeugen danach häufig nicht mehr erreichbar sind.<sup>52</sup>

Es wird geschätzt, dass bis 2001 pro Jahr höchstens ein Prozent der Menschenhandelsfälle zur Anzeige gebracht wurden.<sup>53</sup> Von diesen endeten wiederum nur fünf Prozent mit einem Schuldspruch.<sup>54</sup> Im Jahr 2002 erfolgten drei Verurteilungen, sieben im Jahre 2003<sup>55</sup> und zwei im darauffolgenden Jahr<sup>56</sup>. Die Mehrzahl der zwischen 1998 und 2001 wegen Menschenhandels ausgesprochenen Strafen erging im Zusammenhang mit anderen Straftaten wie Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz oder gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.<sup>57</sup> In den meisten Fällen bestand das Strafmass in einer zur Bewährung ausgesetzten Haftstrafe von weniger als 18 Monaten.<sup>58</sup> In Hinblick auf Kinderhandel wurden in den Jahren 1997 bis 2000 insgesamt drei Anzeigen erstattet.<sup>59</sup> Für die darauffolgenden Jahre liegen keine gesonderten Angaben vor.

## 2 Die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz

### 2.1 Internationale Instrumente

#### 2.1.1 Rechtlich bindende Instrumente

Am 26. März 1997 trat die «Konvention über die Rechte des Kindes»<sup>60</sup> in der Schweiz in Kraft. Diese stellt eine rechtlich bindende internationale Vereinbarung im Bereich der Kinderrechte dar. Des Weiteren sind das «Fakultativprotokoll zur Konvention über die Rechte des Kindes betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie», das die Schweiz im September 2000 unterzeichnete, sowie das

«Fakultativprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität»<sup>61</sup>, das sie im April 2002 unterschrieb, zu nennen. Ersteres genehmigte die Bundesversammlung mit Bundesbeschluss vom 24. März 2006, am 19. September 2006 wurde es ratifiziert. Letzteres wurde am 23. Juni 2006 genehmigt und am 27. Oktober desselben Jahres ratifiziert. Darüber hinaus trat die Schweiz am 18. Juni 1992 dem «Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» bei, in welchem die Vertragsstaaten anerkennen, dass Kinder und Jugendliche vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung geschützt werden sollen.<sup>62</sup> Zudem ratifizierte die Schweiz im März 1997 das «Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frau»<sup>63</sup> sowie im Juni 2000 das «ILO Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und die Abschaffung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit»<sup>64</sup>.

Im Mai 2005 hat der Europarat der «Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels»<sup>65</sup> zugestimmt und in Warschau zur Unterzeichnung aufgelegt. Die Schweiz ist zur Ratifizierung eingeladen.<sup>66</sup>

#### 2.1.2 Rechtlich unverbindliche Instrumente

Auch zahlreiche rechtlich unverbindliche Verhaltensempfehlungen sind für die Schweiz relevant. Jedes Jahr verabschiedet die UNO-Generalversammlung Resolutionen zu den Rechten des Kindes, Menschenhandel, Frauen- und Mädchenhandel, Organhandel und anderen Themen. Die für die internationale Gemeinschaft zentrale Millenniums-Erklärung bezieht sich im Abschnitt über Frieden, Sicherheit und Abrüstung auf den Menschenhandel; darin beschlossen die Regierungen, ein-

<sup>56</sup> KSMM, Leitfaden, 2005, S. 7.

<sup>57</sup> (DAP), Menschenhandel, 2002, S. 2.

<sup>58</sup> Ebd., S. 9.

<sup>59</sup> Dienst für Analyse und Prävention (DAP): Szene Schweiz. Lagebericht 2000, S. 69.

<sup>60</sup> Originaltitel: «Convention on the Rights of the Child».

<sup>61</sup> Originaltitel: «Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, particularly Women and Children, Supplementing the UN Convention Against Transnational Organised Crime».

<sup>62</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Übersetzung. SR 0.103.1, Artikel 10.

<sup>63</sup> Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau. Abgeschlossen am 18. Dezember 1979. Übersetzung. SR 0.108. Originaltitel: «Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women».

<sup>64</sup> Originaltitel: «ILO Convention 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour». International Labour Organisation (ILO): Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour. Convention C 182.

<sup>65</sup> Originaltitel: «Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings». Council of Europe: Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report. Council of Europe Treaty Series No. 197. Warsaw 16. V. 2005.

<sup>66</sup> Das Bundesamt für Polizei prüft daher gegenwärtig, welche Auswirkungen und Änderungen eine allfällige Ratifikation der Konvention zur Folge haben könnte. Siehe dazu: Vermot-Mangold, Ruth Gaby: Konvention des Europarates gegen den Menschenhandel. Fragestunde. Frage, SR 06.5048, 15. 3. 2006.

schliesslich der Schweiz, ihre «Anstrengungen im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität in allen ihren Dimensionen, insbesondere gegen den Menschenhandel [...] zu intensivieren»<sup>67</sup>. Zudem wurden vom Menschenrechtsrat zwei Sonderberichterstatter eingesetzt. Seit 1991 gibt es den Posten des Sonderberichterstatters zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>68</sup> und seit 2004 einen Sonderberichterstatter zu Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel<sup>69</sup> sowie seit 1994 den Sonderberichterstatter zur Abschaffung der Gewalt gegen Frauen<sup>70</sup>. Daneben existieren verschiedene UNO<sup>71</sup>- und andere zwischenstaatliche internationale Organisationen, die individuell oder im Verbund – mit oder ohne Mitwirkung ihrer Mitgliedstaaten – Leitlinien, Empfehlungen und Handbücher zum Thema Kinderhandel publizieren. Diese gilt es zu berücksichtigen, so zum Beispiel UNICEF, UNHCHR, UNHCR, und UNODC<sup>72</sup> sowie das IKRK, die ILO und die IOM. Zentral für die Schweiz sind auch die Abschlussdokumente bedeutender internationaler Konferenzen und Sondertagungen der UNO-Generalversammlung der vergangenen Jahre. Namentlich zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang der Weltkindergipfel<sup>73</sup> und seine Folgekonferenz<sup>74</sup>, die Stockholm und Yokohama-Konferenzen zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern aus den Jahren 1996 und 2001 sowie die Weltfrauenkonferenz<sup>75</sup> und deren Folgekonferenzen<sup>76</sup>.

Darüber hinaus befasst sich die Schweiz auch im Rahmen des sicherheitspolitischen Forums der OSZE mit Kinderhandel. So hat der Ministerrat der OSZE im Jahr 2003 für die teilnehmenden Staaten einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>77</sup> verabschiedet und im Jahr 2004 als unterstützende Massnahme einen Sonderbeauftragten zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>78</sup> eingesetzt. Letztlich engagiert sich die

Schweiz auch im Rahmen ihrer internationalen Polizeikooperation, als Mitgliedstaat von Interpol sowie durch die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und Europol.<sup>79</sup>

### 2.2 Nationale Gesetzgebung

Mit dem alten Artikel 196 stellte das Schweizerische Strafgesetzbuch Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung unter Strafe.<sup>80</sup> Seit dem 1. Dezember 2006 gilt neu Artikel 182.<sup>81</sup> Dieser wurde im Zusammenhang mit der Zustimmung zur Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Konvention über die Rechte des Kindes betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie eingeführt.<sup>82</sup> Er stellt zusätzlich zur sexuellen Ausbeutung auch die Ausbeutung der Arbeitskraft und die Entnahme von Körperorganen unter Strafe. Im Falle des gewerbsmässigen Handels oder der Minderjährigkeit des Opfers, bestimmt er, dass der Täter mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr zu bestrafen und in jedem Fall eine Geldstrafe auszusprechen ist. Darüber hinaus können durch ihn auch Einmaltäter, sowie durch Artikel 5 und 6 des Strafgesetzbuches auch diejenigen belangt werden, die ihre Tat im Ausland begingen.<sup>83</sup>

Mitte 2003 wurde in einer Parlamentarischen Initiative beantragt, das organisierte Verbrechen an Kindern, und damit auch den organisierten Handel, explizit als «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» zu qualifizieren. Der Initiative wurde einstimmig Folge geleistet und die Kommission für Rechtsfragen beauftragt bis zur Herbstsession 2008 eine Vorlage auszuarbeiten.<sup>84</sup> Das geltende Ausländerrecht ermöglicht es, Opfern von Menschenhandel über die sogenannte «Härtefallregelung» eine langfristige Aufenthaltsbewilligung zukommen zu lassen.<sup>85</sup> Eine solche Bewilligungen kann erteilt werden, wenn eine Verweigerung für die Betroffenen schwerwiegende Nachteile zur Folge hätte. Die

<sup>67</sup> United Nations: Millenniums-Deklaration. A/Res55/2. [New York] 2000.

<sup>68</sup> Originaltitel: «Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography».

<sup>69</sup> Originaltitel: «Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children».

<sup>70</sup> Originaltitel: «Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences». Siehe: [www.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/](http://www.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/). Siehe auch: [www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e29d45a105cd8143802568be0051fcfb?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e29d45a105cd8143802568be0051fcfb?Opendocument)

<sup>71</sup> Weitere UNO-Gremien, die sich auf normativer Ebene mit Kinderhandel sowie verwandten Themen befassen, sind der ECOSOC, die Menschenrechtskommission, die Kommission für die Rechtsstellung der Frau sowie die Kommission für Verbrechenverhütung und Strafrechtspflege.

<sup>72</sup> Das UNO-Büro für Drogen- und Verbrechenbekämpfung.

<sup>73</sup> Im Jahr 1990.

<sup>74</sup> Im Jahr 2002.

<sup>75</sup> Im Jahr 1995.

<sup>76</sup> Im Rahmen der Kommission für die Rechtsstellung der Frau im Jahr 2000 und 2005.

<sup>77</sup> Originaltitel: «Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings». Organization for Security and Co-operation in Europe Permanent Council: Decision No. 557. OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings. PC.DEC/557, 24. July 2003.

<sup>78</sup> Originaltitel: «Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings».

<sup>79</sup> Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt. Bundesblatt 5971, 7. Oktober 2005.

<sup>80</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937. Stand am 28. März 2006, SR 311.0.

<sup>81</sup> Artikel 182: «<sup>1</sup> Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt. <sup>2</sup> Handelt es sich beim Opfer um eine unmündige Person oder handelt der Täter gewerbsmässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr. <sup>3</sup> In jedem Fall ist auch eine Geldstrafe auszusprechen. <sup>4</sup> Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt. Die Artikel 5 und 6 sind anwendbar.» Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937. Stand am 19. Dezember 2006, SR 311.0.

<sup>82</sup> Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention: Genehmigung des Vernehmlassungsberichts und des Fakultativ-

Formulierung dieser Regelung ist jedoch wenig verbindlich und überlässt es den Behörden nach freiem Ermessen zu entscheiden. Um die Handhabung zu vereinfachen, erging im August 2004 ein Rundschreiben des IMES<sup>86</sup> an die zuständigen Behörden, die Opfer nicht sofort abzuschicken, sondern ihnen eine minimale Aufenthaltsdauer von 30 Tagen zuzugestehen.<sup>87</sup> Damit soll eine Vereinheitlichung bei der Ermessensausübung erzielt und den Betroffenen eine geschützte Bedenkzeit für die Entscheidung eingeräumt werden, ob sie gegen die Täter aussagen möchten. Die Chancen der Antragsteller auf eine Aufenthaltsbewilligung steigen, wenn sie mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten.<sup>88</sup> Das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), das am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, erwähnt in Artikel 30e ausdrücklich die Möglichkeit, zugunsten der Opfer und Zeugen von Menschenhandel von den strikten Aufenthaltsbestimmungen abzuweichen.<sup>89</sup> Das neue Gesetz gibt jedoch keinen Rechtsanspruch auf Aufenthalt.<sup>90</sup>

Wird Asyl beantragt, sieht das Asylgesetz für unbegleitete Minderjährige eine Vertrauensperson vor,<sup>91</sup> die ihre Interessen im Asylverfahren wahrnehmen soll.<sup>92</sup> Ist unklar, ob es sich um einen Minderjährigen handelt, trägt dieser die Beweislast.<sup>93</sup> Bei einem Mangel an Beweisen ist keine Vertrauensperson oder eine andere spezielle Begleitung vorgesehen.<sup>94</sup> Ansonsten sieht die Verordnung zum Asylgesetz vor, dass den besonderen Aspekten der Minderjährigkeit Rechnung getragen werden soll,<sup>95</sup> allerdings ohne diese genauer zu benennen.<sup>96</sup>

Menschenhandelsopfer haben, ebenso wie andere Opfer von Straftaten, Anspruch auf Opferhilfe.<sup>97</sup> Anscheinend wird diese jedoch nur von etwa der Hälfte der bekannten Opfer genutzt.<sup>98</sup> Dies geht wahrscheinlich sowohl auf die mangelhafte Information der Betroffenen, als auch auf die ungenügende Zusammenarbeit der Strafverfolgung mit der Opferhilfe

sowie auf die oft unklare aufenthaltsrechtliche Situation der Betroffenen zurück, die sich aufgrund ihres Status nicht an Behörden wenden möchten.

## 2.3 Internationale Berichterstattung und nationale Aktionspläne<sup>99</sup>

### 2.3.1 Internationale Berichterstattung<sup>100</sup>

Als Ratifikationsstaat verschiedener UN-Konventionen ist die Schweiz zur Staatenberichterstattung verpflichtet. Im Zusammenhang mit Kinderhandel stehen die Kinderrechtskonvention, der Sozialpakt<sup>101</sup>, die Konvention zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frau sowie das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention im Zentrum.<sup>102</sup>

Im Jahr 2002 wurde der Erstbericht der Schweiz zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention im Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)<sup>103</sup> behandelt. Den zweiten Bericht muss die Schweiz in einer konsolidierten Fassung am 25. September 2007 einreichen.<sup>104</sup>

Ihren ersten und gleichzeitig zweiten Bericht zur Umsetzung der Konvention zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frau präsentierte die Schweiz dem Komitee für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) im Jahr 2003. Der dritte Bericht ist seit April 2006 fällig. Die Verabschiedung durch den Bundesrat ist auf Mai/Juni 2007 geplant. Der erste Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Sozialpaktes datiert vom September 1996. Der zweite Bericht befindet sich zurzeit in Arbeit.<sup>105</sup>

Nach der im Herbst 2006 erfolgten Ratifizierung der Fakultativprotokolle zur Kinderrechtskonvention ist der erste Bericht der Schweiz im Ausschuss für die Rechte des Kindes innerhalb von zwei Jahren vorzulegen.

protokolls. Pressemitteilung. 11. März 2005. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie. Bundesblatt Nr. 17, 3. Mai 2005, BBl 2005 2807. Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel. SR 05.030, 11. März 2005. In: Bundesblatt Nr. 17, 3. Mai 2005, 2807-2890, 2836.

<sup>83</sup> «<sup>1</sup> Diesem Gesetz ist ausserdem unterworfen, wer sich in der Schweiz befindet, nicht ausgeliefert wird und im Ausland eine der folgenden Taten begangen hat: a.<sup>6</sup> Menschenhandel (Art. 182), sexuelle Nötigung (Art. 189), Vergewal-

tigung (Art. 190), Schändung (Art. 191) oder Förderung der Prostitution (Art. 195), wenn das Opfer weniger als 18 Jahre alt war.» StGB, Artikel 5.

<sup>84</sup> Glasson, Jean-Paul: Das organisierte Verbrechen an Kindern ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Parlamentarische Initiative SR 03.430.

<sup>85</sup> Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO). SR 3823.21, 6. Oktober 1986, Artikel 13.

<sup>86</sup> Heute Bundesamt für Migration.

<sup>87</sup> Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung: Rundschreiben. Aufenthaltsregelung für die Opfer von Menschenhandel. Nr. 171-000, 25. August 2004.

<sup>88</sup> «[...] kann an Opfer von Menschenhandel unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, insbesondere wenn sie mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten.» EJPd, Sicherheit, 2005, S. 62.

<sup>89</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005, Artikel 30e.

<sup>90</sup> Ausser dem revidierten AuG wird auch ein revidiertes Asylgesetz in Kraft treten, das, auch in Bezug auf minderjährige Asylsuchende, diverse Änderungen vorsieht, die von verschiedenen NGOs stark kritisiert werden. So zum Beispiel die Verweigerung von Sozialhilfe, wenn auf das Asylgesuch nicht eingetreten wurde. Asylgesetz (AsylG) Änderung vom 16. Dezember 2005.

<sup>91</sup> Eine Vertrauensperson stellt keine Rechtsvertretung dar.

<sup>92</sup> Für diese Massnahme sind die Kantone zuständig: «Wird einem Kanton eine unbegleitete minderjährige Asylsuchende Person zugewiesen, so ernennt er für die Dauer des Verfahrens unverzüglich eine Vertrauensperson, welche deren Interessen wahrnimmt. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.» Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998. SR 142.31, Stand am 23.

### 2.3.2 Nationale Aktionspläne

Die Abschlussdokumente des Kindergipfels von 1990<sup>106</sup> und des Weltkindergipfels von 2002<sup>107</sup> beziehungsweise der Sondertagung der UNO-Generalversammlung von 2002<sup>108</sup> und derjenigen des ersten<sup>109</sup> und zweiten Weltkongresses<sup>110</sup> gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen<sup>111</sup> sowie verschiedene Resolutionen der UNO-Generalversammlung,<sup>112</sup> sehen die Erarbeitung von nationalen Aktionsplänen zur Bekämpfung des Kinderhandels vor.<sup>113</sup> Ausdrücklich empfahl das Committee on the Rights of the Child der Schweiz in seinen Schlussbemerkungen zu deren verspäteten Staatenbericht, einen umfassenden nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention auszuarbeiten und umzusetzen sowie Untersuchungen durchzuführen, um das Ausmass des Kinderhandels in Erfahrung zu bringen.<sup>114</sup> In seinem zweiten Bericht wird die Schweiz dazu Stellung nehmen müssen. Auch der CEDAW-Ausschuss bat in seinen Schlussbemerkungen zum ersten und zweiten Bericht der Schweiz die Regierung, eine umfassende Strategie zur Bekämpfung des Frauen- und Mädchenhandels auszuarbeiten sowie in ihrem dritten Bericht ausführlich über Frauen- und Mädchenhandel zu berichten und Zahlen dazu zu liefern.<sup>115</sup>

Trotz verschiedenen Vorstössen aus dem Schweizer Parlament,<sup>116</sup> haben sich der Bundesrat und die Bundesverwaltung bisher schwer getan, einen allgemeinen Aktionsplan zu Kinderrechten oder einen spezifischen Aktionsplan zur Bekämpfung des Kinderhandels zu entwickeln. Der interdepartementale Bericht «Menschenhandel in der Schweiz», von September 2001, bezieht sich in einem Kapitel zwar auf den Kinderhandel und besitzt stellenweise auch den Charakter eines Aktionsplans, jedoch gibt er weder eine gründliche Analyse der Ausgangslage, noch empfiehlt er konkrete Massnahmen. Hingegen

beschäftigt sich der im Zusammenhang mit der UNO-Weltfrauenkonferenz entstandene «Aktionsplan der Schweiz für die Gleichstellung von Frau und Mann»<sup>117</sup> generell nicht mit dem Phänomen des Mädchenhandels, obwohl im Kapitel «Gewalt» auf Frauenhandel und Prostitution auf nationaler und internationaler Ebene eingegangen wird.

## 3 Bemühungen gegen den Kinderhandel

### 3.1 Nationale Körperschaften

#### 3.1.1 Die Bundesverwaltung

Die Eidgenössischen Departemente und Bundesämter, die auf nationaler oder internationaler Ebene in die Bekämpfung des Kinderhandels involviert sind, werden von der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) koordiniert. Ausser den föderalen Büros und kantonalen Autoritäten sind in der KSMM auch das Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ), die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die Stiftung Terre des hommes in beratender Mitgliedschaft vertreten. Die Arbeitsgrundlage der 2003 von Seiten der Regierung gebildeten KSMM bilden die Empfehlungen einer interministeriellen Arbeitsgruppe, eingesetzt vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, die im Jahre 2001 den Bericht über «Menschenhandel in der Schweiz» erstellte. Der Fokus der Koordinationsstelle liegt auf der Bekämpfung des Frauenhandels, ihr Auftrag umfasst jedoch auch sämtliche anderen Formen des Menschenhandels. So befindet sich unter der Leitung der Abteilung PA IV des EDA momentan eine Arbeitsgruppe zum Thema «Kinderhandel» im Aufbau, allerdings ohne Einbeziehung der NGOs. Darüber hinaus befasst sich die

Mai 2006, Artikel 17. Die Praxis dieser Regelung sieht in den Kantonen sehr verschieden aus. So sieht beispielsweise die kantonale Gesetzgebung Zürichs nur eine Vertretung derjenigen vor, die das 15. Altersjahr noch nicht erreicht haben: «Richtet sich ein Verfahren [Zwangsmassnahmeverfahren] gegen Minderjährige, welche das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben; und kann keine Person mit elterlicher Gewalt oder eine anderweitige gesetzliche Vertretung umgehend erreicht werden, wird die Vormundschaftsbehörde benachrichtigt.» Verordnung zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (vom 4. Dezember 1996), SR 211.56, Artikel 8. Da die Rechte und Pflichten der Vertrauenspersonen nicht einheitlich geregelt sind, nehmen diese ihre Rolle, und somit die Begleitung der Minderjährigen, sehr unterschiedlich wahr. Grundsätzlich sieht das Schweizerische Zivilgesetz gegenüber jedem Minderjährigen, dessen Eltern ihre

Verantwortung ihm gegenüber nicht wahrnehmen können, vormundschaftliche Massnahmen vor. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907. SR 210, Stand am 13. Juni 2006, Artikel 368 und 392. «In konstanter Praxis werden in zahlreichen Schweizer Kantonen üblicherweise keine vormundschaftlichen Massnahmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende angeordnet. Die fehlende Anordnung vormundschaftlicher Massnahmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende ist mit dem Zivilgesetzbuch nicht zu vereinbaren.» Schertenleib, Jürg (in Zusammenarbeit mit Nicole Hitz): Die Bedeutung der Kinderrechtskonvention im Asylbereich. Kurzkommentar der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Bern, Juni 2000, S. 14. Siehe auch EMARK (Entscheidungen und Mitteilungen der ARK) 1998/Nr. 13. Auszug aus dem Urteil der ARK vom 31. Juli 1998, i.S. S.K., Sri Lanka. Zur Begleitung von Minderjährigen siehe UNHCR: Guidelines on Policies and

Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum. February 1997.

<sup>93</sup> EMARK (Entscheidungen und Mitteilungen der ARK) 2001/23: Auszug aus dem Urteil der ARK vom 13. Februar 2001 i.S. L. Z., Guinea.

«1. Im Rahmen der Feststellung des Sachverhaltes kann mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der asylsuchenden Person dem tatsächlichen Alter entspricht.» Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1) vom 11. August 1999. SR 142.311, Stand am 28. März 2006, Artikel 7. Diese Ermittlung erfolgt häufig über Knochenaltersanalysen, deren Rechtmässigkeit und Tauglichkeit als Beweismittel in der Praxis umstritten sind. Schertenleib, J., Kinderrechtskonvention, 2000, Anhang, S. 1.

<sup>94</sup> EMARK 2001/23.

<sup>95</sup> «7. Personen, die minderjährige asylsuchende Personen anhören, tragen den besonderen

KSM mit der Erarbeitung spezialisierter Ausbildungsangebote für Migrations- und Polizeibehörden, die bald verfügbar sein sollen.<sup>118</sup> Auch fand im November 2005 eine Fachtagung des fedpol statt, auf welcher ein Leitfaden verabschiedet wurde, der die Zusammenarbeit zwischen den mit Menschenhandel konfrontierten Behörden weiter verbessern soll.<sup>119</sup>

### 3.1.1.1 Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

Im Bundesamt für Polizei ist auch die Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIC) beheimatet. Auch sie könnte mit der Thematik des Kinderhandels konfrontiert werden, da sie unter anderem im Internet aktiv nach deliktischen Inhalten wie harter Pornografie mit Kindern sucht. Darüber hinaus koordiniert und unterstützt das am 1. November 2003 neu geschaffene Kommissariat Pädophilie, Menschenhandel und Menschenschmuggel der Bundeskriminalpolizei (BKP), eine Hauptabteilung des fedpol, die Kantone bei der Bekämpfung dieser Themen.

Das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement beherbergt ausserdem das Bundesamt für Migration (BFM),<sup>120</sup> das für die Umsetzung des Ausländergesetzes zuständig ist.

### 3.1.1.2 Das Eidgenössische Departement des Innern

Mit Koordinationsaufgaben im Bereich der Prävention von Kindesmisshandlungen sowie des Kinderschutzes ist das Geschäftsfeld Generationen, Gesellschaft und soziale Fragen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) betraut. Das Geschäftsfeld unterstützt und initiiert Aktionen und Projekte zur Sensibilisierung und Prävention, unter anderem im Bereich der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern.<sup>121</sup> Gegen Frauenhandel ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) mit seiner 2004 gegründeten

Fachstelle gegen Gewalt aktiv. Für potentielle erwachsene Opfer von Frauenhandel erarbeitete es erstmals im Jahr 1998 in verschiedenen Sprachen Falblätter mit Informationen über sogenannte «Tänzerinnenbewilligungen»<sup>122</sup>, in denen die Rechte der Frauen aufgeführt und sie darauf hingewiesen werden, wo sie im Falle von Ausnutzung Hilfe finden können. Diese Falblätter werden von den schweizerischen Vertretungen vor Ort an diejenigen Frauen abgegeben, die eine solche Bewilligung beantragen.<sup>123</sup>

### 3.1.1.3 Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten

Auch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten beschäftigt sich mit der Problematik des Menschenhandels: Die Politische Abteilung IV (PA IV) im Zusammenhang mit dem Thema menschliche Sicherheit und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) im Rahmen der schweizerischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie die humanitäre Hilfe. Zudem ist die Direktion für Völkerrecht (DV) innerhalb der Bundesverwaltung das Kompetenzzentrum für Völkerrecht; sie verfasst, in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen, Staatenberichte zuhanden von UNO-Ausschüssen.<sup>124</sup>

Im März 2005 wandte sich das EDA in Sachen Frauenhandel an alle Botschaften; es versandte ein Rundschreiben mit Empfehlungen zu weiterführenden Präventionsmassnahmen. Mit Cabaret-Tänzerinnen, die zum ersten Mal in die Schweiz reisen, soll ein Gespräch geführt, und ihnen, neben dem Falblatt des EBG, auch ein Muster des Arbeitsvertrages in ihrer jeweiligen Landessprache gegeben werden.

Momentan finanziert das EDA die Übersetzung des «Resource Book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Com-

Aspekten der Minderjährigkeit Rechnung». AsylV 1 - Artikel 7, Absatz 7.

<sup>96</sup> «Damit ist es der Einschätzung und dem Können der befragenden Personen überlassen, wie sie das Alter bei der Befragung berücksichtigen.» Schertenleib, J., Kinderrechtskonvention, 2000, S. 12. Im Zusammenhang mit der Befragung geht das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) davon aus, «[...] dass jede minderjährige Person – ihre Urteilsfähigkeit vorausgesetzt – in der Lage ist, Ereignisse, die sie persönlich betroffen haben, ohne Beisein einer Vertretung oder Vertrauensperson wiederzugeben.» Bundesamt für Flüchtlinge: Weisung zum Asylgesetz über Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen und nicht urteilsfähigen Erwachsenen. Asyl 23.2, 20. September 1999. Die Schweizerische Asylrekurskommission hält dazu fest, dass dem Minderjährigen, sofern er noch sehr jung ist und er die Gründe für sein Gesuch nicht genügend klar darlegen konnte,

grundsätzlich keine Verletzung der Mitwirkungspflicht vorgehalten werden könne. EMARK 1999/Nr. 2. Extraits de la décision de la CRA du 27 octobre 1998, J. N., République démocratique du Congo.

<sup>97</sup> BJ, Menschenhandel, 2001, S. 24ff.

<sup>98</sup> Ebd., S. 19f.

<sup>99</sup> Siehe Anhang 2.

<sup>100</sup> Siehe Anhänge 2 und 4.

<sup>101</sup> Originaltitel: «International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights». United Nations: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Resolution 2200 A (XXI), 16. December 1966.

<sup>102</sup> Anhang 4 stellt die diesbezüglich relevante Staatenberichterstattung der Schweiz im Zeitablauf dar.

<sup>103</sup> Originaltitel: «Committee on the Rights of the Child».

<sup>104</sup> Ursprünglich hätte der erste Bericht im Jahr 1999 vorliegen müssen.

<sup>105</sup> Auskunft des seco 2007.

<sup>106</sup> World Summit for Children: World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children. Auf: [www.unicef.org/wsc/declare.htm](http://www.unicef.org/wsc/declare.htm). World Summit for Children: Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s.

<sup>107</sup> Eine kindergerechte Welt. Übersetzung aus dem Englischen. A/S-27/19/Rev. 1.

<sup>108</sup> United Nations General Assembly: Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Ad Hoc Committee of the Whole (A/S-27/19/Rev.1 and Corr.1 and 2)] S-27/2. A world fit for children. Twenty-seventh special session, A/Res/S-27/2, 11 October 2002.

<sup>109</sup> Im Jahre 1996.

<sup>110</sup> Im Jahre 2001.

<sup>111</sup> Second World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children. The Yokohama Global Commitment 2001.

bating Child Trafficking»<sup>125</sup>, das aus einer Zusammenarbeit des österreichischen Bundesministeriums des Innern und der IOM hervorgegangen war. Das Buch, das in der Ausbildungsarbeit eingesetzt werden soll, wird dazu beitragen, Fälle von Kinderhandel und gefährdete Kinder besser erkennen zu können.

### 3.1.1.4 Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement

Für internationale Arbeitsfragen, insbesondere für die Umsetzung und Förderung des ILO-Übereinkommens Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) zuständig.

### 3.1.2 Das Parlament<sup>126</sup>

Das Schweizer Parlament befasst sich vor allem im Nationalrat mit nationalen und internationalen Aspekten des Menschen- und Kinderhandels sowie der Schutzbedürftigkeit bestimmter Gruppen von Kindern. So im Bereich des Opferschutzes, des Frauen- und Kinderhandels, der Menschen- und Kinderrechte, des Sextourismus sowie Zwangsheiraten und Pädophilie im Internet. Davon sind eine Reihe im Rat noch nicht behandelt worden, wie zum Beispiel die Interpellation von Nationalrätin Chiara Simoneschi-Cortesi betreffend die Kinderrechtskonventions-Berichterstattung oder diejenige von Nationalrat Markus Wäfler betreffend Sextourismus. Andere wiederum haben die Bundesverwaltung veranlasst, Massnahmen zu treffen. So zum Beispiel die Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats betreffend den Schutz von Opfern und Zeugen.

Schliesslich ist hier auch auf die parlamentarische Initiative von Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi hinzuweisen, die dazu geführt hat, dass die Staatspolitische Kommission des Natio-

nalrats den Auftrag hat, einen konkreten Vorschlag für die Schaffung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution auszuarbeiten.

## 3.2 Internationale Zusammenarbeit

### 3.2.1 Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe

Die schweizerische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe der DEZA verfolgt als übergeordnetes Ziel die Bekämpfung der Armut und hilft auf diese Weise indirekt mit, den Menschen-, Frauen- und Kinderhandel innerhalb und aus ihren Schwerpunktländern vorzubeugen und zu unterbinden. Sie engagiert sich aber auch – sowohl auf bilateraler wie auch auf multilateraler Ebene – gezielt für Einzelprojekte, die sich um den Menschenhandel und um mit diesem Verbrechen zusammenhängende Kinderbelange kümmern. Ihre Hauptpartner sind dabei, neben den jeweiligen Regierungen, die UNO<sup>127</sup>, die IOM, der Stabilitätspakt für Südosteuropa, sowie internationale und nationale NGOs. Das seco unterstützt verschiedene Projekte im Kampf gegen die Kinderarbeit, vor allem im Rahmen des International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) der ILO.

Menschen- und Kinderhandel geniessen als solches keine Priorität in der schweizerischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit oder der humanitären Hilfe. Weder im Bericht des Bundesrats «Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005»<sup>128</sup> noch im Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz aus dem Jahr 2004<sup>129</sup> oder demjenigen des Jahres 2005<sup>130</sup> wird das Thema Kinderhandel erwähnt.

<sup>125</sup> z. B. United Nations General Assembly: Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/59/499)] 59/261. Rights of the child. A/RES/59/261 24 February 2005, Paragraph 50. Siehe Anhang 2. Generalversammlung der Vereinten Nationen: Resolution der Generalversammlung [Aufgrund des Berichts des Dritten Ausschusses (A/59/496)] 59/166. Frauen- und Mädchenhandel. A/RES/59/166, 10. Februar 2005. Siehe Anhang 2.

<sup>126</sup> Siehe auch: ILO: Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Übereinkommen 182. Genf 1999, Artikel 6 Absatz 1.

<sup>127</sup> CRC: Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes: Schweiz. 07/06/2002. CRC/C15/Add. 182 (Abschliessende Bemerkungen), S. 3.

<sup>128</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW): Auszug aus dem Bericht A/58/38 (Part. I), Paragraph 87 bis 141, 20. März 2003. Übersetzung: Eidg. Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau, S. 7.

<sup>129</sup> Siehe Anhang 3.

<sup>130</sup> Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann: Aktionsplan der Schweiz. Bern 1999.

<sup>131</sup> KSMM, Leitfaden, 2005, S. 16.

<sup>132</sup> Auskunft der KSMM 2006.

<sup>133</sup> Das Bundesamt für Migration ist am 1. Januar 2005 aus der Zusammenlegung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) entstanden.

<sup>134</sup> So die Anfang 2003 von ECPAT initiierte Präventionskampagne zum Thema Sextourismus.

<sup>135</sup> Aufenthaltsbewilligung L.

<sup>136</sup> Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (Hrsg.): Faltblatt für Aus-

länderinnen mit einer Cabaret-Tänzerinnen-Bewilligung (L-Ausweis). Bern 2004.

<sup>137</sup> Siehe Kapitel II. 3.2.3 Polizeiliche Zusammenarbeit für weitere Informationen über die Tätigkeiten des EDA auf operationeller Ebene im Ausland.

<sup>138</sup> IOM/ Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres: Ressource Book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking. Wien 2005.

<sup>139</sup> Siehe Anhang 3.

<sup>140</sup> UNICEF, ILO, UNHCR, UNHCHR.

<sup>141</sup> Schweizerischer Bundesrat: Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005. [Bern] 2005.

<sup>142</sup> Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit/ Staatssekretariat für Wirtschaft: Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2004. Bern 2005.

<sup>143</sup> Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit/ Staatssekretariat für Wirtschaft: Jahresbericht

### 3.2.2 Menschliche Sicherheit

Kinderrechte geniessen, gemäss der Website des EDA/PAIV, eine thematische Priorität in der schweizerischen Menschenrechtspolitik. So engagiert sich die Schweiz sowohl bilateral, zum Beispiel in Form von Menschenrechtsdialogen, als auch multilateral vermehrt für einen möglichst wirksamen Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten und widmet sich allgemein der Bekämpfung sämtlicher Formen der Gewalt sowie der sexuellen und wirtschaftlichen Ausbeutung von Kindern.<sup>131</sup> Auch Frauenrechte figurieren auf der Liste der thematischen Prioritäten. Zum Beispiel kamen im November 2004, auf Einladung der schweizerischen Aussenministerin Micheline Calmy-Rey, rund 350 Personen in Genf zu einer Konferenz zum Thema «Frauen engagieren sich für den Frieden» zusammen.<sup>132</sup> Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer verabschiedeten ein Aktionsprogramm, das unter anderem vorsieht, durch die Schaffung einer «Global Coalition – Women Defending Peace», Frauen und Mädchen vor Gewalt, Ausbeutung und Menschenhandel zu schützen. Im Jahr 2003 unterstützen 25 Angehörige des Schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung (SEF) die OSZE, unter anderem auch im Kampf gegen Menschenhandel. In Bezug auf die internationale Lage wird der spezifischen Situation von Kindern jedoch zu wenig Rechnung getragen.

### 3.2.3 Polizeiliche Zusammenarbeit

Repräsentiert durch das fedpol, ist die Schweiz Teil der Arbeitsgruppe von Interpol gegen Menschenhandel.<sup>133</sup> Des Weiteren bestehen bilaterale Polizeiabkommen mit sämtlichen Nachbarländern sowie anderen selektierten Staaten<sup>134</sup>. Darüber hinaus sind schweizerische Polizeibeamtete in verschiedenen Ländern stationiert; so in den USA, Deutschland, Italien, Thailand, Brasilien und der Tschechischen Republik.

der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2005. Bern 2006.

<sup>131</sup> Auf: [www.eda.admin.ch/eda/g/home.html](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home.html).

<sup>132</sup> Auf: [www.dcaf.ch/wdp](http://www.dcaf.ch/wdp)

<sup>133</sup> Specialist Group on Crimes against Children.

<sup>134</sup> So wurde zum Beispiel im Juni 2005 der Bundesrat vom Parlament ermächtigt, ein Rechtshilfeabkommen mit den Philippinen zu ratifizieren.

# III Handlungsempfehlungen

Aufgrund des Berichts ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

## 1 Innenpolitische Massnahmen

### 1.1 Anerkennung und Nutzung der internationalen Instrumente

Notwendig ist vor allem ein vom Bundesrat verabschiedeter, nationaler Aktionsplan für Kinderrechte. Dieser sollte auch den Bereich des Kinderhandels abdecken, um so, unter der Federführung einer geeigneten Bundesstelle, einen stringenten, adäquaten und nach aussen transparenten Umgang mit dem Thema zu garantieren.<sup>135</sup> Ein nationaler Aktionsplan würde eine koordinierte Anerkennung und Umsetzung der für die Schweiz relevanten internationalen Instrumente erlauben. Dieser könnte durch die Etablierung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution, wie sie von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats empfohlen wurde<sup>136</sup>, die Massnahmen gegen Kinderhandel effektiv umsetzen. Insbesondere, wenn sie mit einem ausdrücklichen kinderrechtlichen Mandat ausgestattet würde.<sup>137</sup>

Für Verbesserungen im Opferschutz sowie der Strafverfolgung sollte die Schweiz darüber hinaus die Ratifizierung der Konvention des Europarates vollziehen.<sup>138</sup>

### 1.2 Datenerhebung

Es besteht ein eklatanter Mangel an verlässlichen Daten über die Problematik des Kinderhandels in der Schweiz. Um zu grundsätzlichen Informationen zu gelangen, ist es daher vor allem notwendig in sämtlichen Institutionen und Behörden eine einheitliche Form der Datenerhebung zu etablieren sowie den Kinderhandel als eigenes Phänomen innerhalb des Menschen-

handels zu erfassen. Dies ist nur möglich, wenn eine einheitliche Regelung in allen Kantonen durchgesetzt wird, eventuell durch gesetzliche Vorgaben von Seiten des Bundes. Auch sollte, um das Problem besser beleuchten zu können, über die passive Datenerfassung hinaus von Seiten des Staates durch die Erstellung von Studien und Recherchen zum Thema<sup>139</sup> eine aktive Datenerhebung betrieben werden.<sup>140</sup> Dabei müsste auch das Thema der Zwangsheirat berücksichtigt werden, da es den Bereich des Kinder- und Menschenhandels berührt.<sup>141</sup>

### 1.3 Strafverfolgung

In manchen Fällen ist das Alter betroffener Kinde nicht bekannt. Ist unklar, ob es sich bei einem Asylantragssteller um einen Minderjährigen handelt, sollten nicht wie bisher die Betroffenen die Beweislast für ihr angegebenes Alter tragen. Vielmehr sollte der Staat diese Aufgabe übernehmen. Es muss so lange davon ausgegangen werden, dass es sich um einen Minderjährigen handelt, bis das Gegenteil bewiesen ist. Darüber hinaus sollte eine Verwicklung minderjähriger Opfer in kriminelle Handlungen nicht als Straftat gewertet werden, da sie diese nicht freiwillig begangen haben; dies gilt auch bei Verstössen gegen das Ausländerrecht.<sup>142</sup>

### 1.4 Hilfestellung für Opfer

Opfern von Kinderhandel sollte, sofern dies dem Kindeswohl am ehesten entspricht, eine Aufenthaltsbewilligung garantiert werden, unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft. Darüber hinaus sollten die Behörden auch ausserhalb des Asylverfahrens unverzüglich eine Vormund- oder Beistandschaft für die Kinder bezeichnen. Minderjährige Opfer müssen sowohl in der Schweiz als auch im Falle einer Rückkehr in das Heimatland mit einer langfristigen staatlichen, kompetenten, situations-

<sup>135</sup> Siehe dazu auch Interpellation Simoneschi-Cortesi in Anhang 3.

<sup>136</sup> Die 2001 initiierte parlamentarische Initiative von Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi zur Gründung einer eidgenössischen Kommission für Menschenrechte, führte 2003 zu der Empfehlung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats der Initiative Folge zu leisten. Die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage wurde 2005 verschoben und endet zur Sommersession 2007. Siehe Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 9. September 2005. 01.461 n Pa.Iv. Müller-Hemmi. Eidgenössische Kommission für Menschenrechte. Antrag auf Fristverlängerung. Momentan arbeitet das EDA an einen Bundesratsantrag, der noch im Herbst dieses Jahres zu einer Entscheidung des Bundesrates führen sollte. Telefonische Auskunft des EDA, Juli 2006. Siehe auch Parlamentarische Initiative Müller-Hemmi in Anhang 3.

<sup>137</sup> Der General Comment 2/2002 der CRC fordert die Etablierung einer unabhängigen Kommission die sich mit den Rechten der Kinder befasst. United Nations: General Comment No. 2/2002: The role of independent human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. CRC/GC/2002/2, January 2003.

<sup>138</sup> Siehe Kapitel II. 2.1.1 Rechtlich bindende Instrumente.

<sup>139</sup> Eventuell wäre das Nationale Forschungsprogramm NFP 52 dafür geeignet. Siehe: [www.nfp52.ch/d.cfm](http://www.nfp52.ch/d.cfm)

<sup>140</sup> Vor kurzem wurde das Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren, der Fachstelle gegen Gewalt und der KSMM beauftragt eine qualitative Studie zum Thema Menschenhandel durchzuführen.

<sup>141</sup> Siehe dazu auch Anfrage Banga in Anhang 3.

<sup>142</sup> Das Schweizerische Strafgesetzbuch kennt strafmildernde und strafbefreiende Bestimmungen. Diese könnten ausgeweitet und generell auf Opfer von Kinderhandel angewendet werden. StGB Artikel 64. StGB Artikel 66bis.

und geschlechterspezifischen Beratung rechnen können. In der Schweiz sollten sie in angemessenen und geschützten Unterkünften, getrennt von Erwachsenen, untergebracht werden und müssen juristische, medizinische, psychologische und soziale Soforthilfe erhalten. Sofern sie in der Schweiz eine Ausbildung begonnen haben, sollten sie diese im Falle ihrer späteren Wegweisung zuvor beenden dürfen.

Im Sinne einer effektiveren Hilfsleistung wäre darüber hinaus eine systematischere und engere Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit den Opferhilfestellen sinnvoll, damit diese, im Falle eines Verdachts auf Kinderhandel, sofort Kontakt zu den Opfern aufnehmen könnten.

Sich an die Polizei zu wenden stellt für viele eine starke Hemmschwelle dar. Die Einrichtung einer nichtstaatlichen Melde- und Anlaufstelle wäre daher sinnvoll.<sup>143</sup>

## 2 Aussenpolitische Massnahmen

Die Umsetzung des Zusatzprotokolls zur Konvention über die Rechte des Kindes betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie sowie des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität muss weiter vorangetrieben werden.

Des Weiteren sollte der Bereich der Kinderrechte, beziehungsweise des Kinderhandels, von der Schweiz stets zu einer Priorität ihres bilateralen und multilateralen aussenpolitischen Engagements gemacht werden, so zum Beispiel in den relevanten zwischenstaatlichen Gremien wie der UNO-Generalversammlung oder dem UNO-Menschenrechtsrat.<sup>144</sup> Dabei sollte die Bundesverwaltung den Einbezug relevanter Schweizer NGOs in den internationalen Politikdialog fördern. Darüber hinaus

wäre es sinnvoll, wenn die Schweiz mit Blick auf die UNO-Generalversammlung – mit gleichgesinnten Staaten und basierend auf bestehenden Berichten – darauf hinarbeiten würde, einen globalen Bericht über das weltweite Ausmass des Kinderhandels mit entsprechenden handlungsorientierten Empfehlungen zu verlangen.<sup>145</sup>

<sup>143</sup> Beispielsweise wie das Projekt Makasi des Fraueninformationszentrums für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ). Obwohl das FIZ die erste spezialisierte Beratungsstelle für Opfer von Frauenhandel darstellt, erhält es nur eine geringe staatliche Finanzierung für dieses Projekt.

<sup>144</sup> Siehe Anhang 1.

<sup>145</sup> Ähnlich dem umfassenden Bericht von Graça Machel über die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder, welcher schliesslich die Grundlage bildete für die Verhandlungen über das Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict. Machel, Graça: Impact of Armed Conflict on Children. Report of the expert of the Secretary-General, Ms. Graça Machel, submitted pursuant to General Assembly Resolution 48/157. A/51/306 [New York] 1996.

Es darf davon ausgegangen werden,  
dass sich der Kinderhandel in der  
Schweiz auf Einzelfälle beschränkt.

# IV Internationale Adoption und Kinderhandel

## 1 Einleitung

Internationale Adoptionen, bei denen Kinder zu Handelsobjekten degradiert wurden, geraten relativ häufig in die Schlagzeilen und somit auch in das öffentliche Bewusstsein. In diesen Adoptionsverfahren verfolgen meist diverse Akteure kommerzielle Ziele.<sup>146</sup> Damit kann die internationale Adoption auch ein Schauplatz von Kinderhandel sein.<sup>147</sup> Sie wird in vorliegendem Bericht jedoch gesondert betrachtet, da die Adoptiveltern in der Regel keine Ausbeutung der Kinder beabsichtigen und diese Form des Handels nicht unter den Artikel 182 des Strafgesetzbuches oder die Definition der Zusatzprotokolle zur Kinderrechtskonvention, sondern vielmehr unter das Haager Übereinkommen und das entsprechende Bundesgesetz fallen.<sup>148</sup>

## 2 Definition strafbarer Adoption

Eine internationale Adoption in die Schweiz ist dann strafbar, wenn sie den Bestimmungen des Haager Übereinkommens oder dem Bundesgesetz zum Haager Übereinkommen nicht entspricht. Als strafbar gelten somit folgende Verstösse: die Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Adoption ohne Bewilligung und die Widerhandlung gegen Auflagen, das Verschaffen unstatthafter Vermögensvorteile sowie der Kinderhandel.<sup>149</sup>

## 3 Das Ausmass der internationalen Adoptionen

### 3.1 Das weltweite Ausmass

Weltweit werden jedes Jahr etwa 30 000 Babys adoptiert.<sup>150</sup> Die Mehrzahl dieser Kinder sind Mädchen; von den aus China zur Adoption ins Ausland freigegebenen Kindern machten sie Ende der 1990er Jahre über 90 Prozent aus, von denen aus Indien etwa

70 Prozent.<sup>151</sup> Anhand der signifikant höheren Freigabe von Mädchen zur Adoption zeigt sich deutlich eine geschlechtsspezifische Diskriminierung innerhalb dieser Länder.<sup>152</sup>

Durch den sozio-ökonomischen Wandel Lateinamerikas, Afrikas und einiger asiatischer Länder sowie aufgrund von politischen Umbrüchen in Osteuropa, Kriegen und Naturkatastrophen in verschiedenen Gebieten der Erde stieg vor einiger Zeit die Zahl der zur Adoption freigegebenen Kinder aus Schwellen- und Entwicklungsländern allgemein an. Mittlerweile geht diese zurück<sup>153</sup>, die gestiegene Nachfrage aus Industrieländern blieb jedoch bestehen. Die hohe Nachfrage ist in erster Linie auf den gesellschaftlichen Wandel der Industrienationen zurückzuführen, in denen vor allem aufgrund der gestiegenen Akzeptanz alleinerziehender Mütter sowie der guten Erhältlichkeit kontrazeptiver Hilfen die Zahl der zur Adoption freigegebenen Kinder stark zurückging. In diesem Zusammenhang ergeben sich diverse Problematiken. Die grösste stellen dabei die zahlreichen Adoptionsfälle, die sich in einer rechtlichen Grauzone abspielen, dar.<sup>154</sup> Sie erhöhen die Verletzlichkeit der betroffenen Kinder und geben sie so potentiell den Gefahren der kommerziellen Adoption und des Kinderhandels preis.

Am unerfüllten Kinderwunsch von Paaren verdienen weltweit hunderte von Agenturen, viele von ihnen an der Grenze der Legalität. Zu dieser Entwicklung hat der Ausbau des Internets wesentlich beigetragen. Es bietet eine effektive Lösung bei der Suche nach Kindern, da im Netz die Vermittler nicht nur ihre Dienste, sondern oft auch die zur Adoption freigegebenen Babys anpreisen. Seit einigen Jahrzehnten hat sich aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach internationalen Adoptionen so ein Markt etabliert, auf dem Kinder aus unterprivilegierten Ländern zu besser situierten Paaren in die Industrienationen verschoben werden. Für jedes unter dubiosen Umständen ins Ausland ver-

<sup>146</sup> Müller, Elsbeth: «Nepper, Schlepper und Kinderfänger». In: UNICEF (Hrsg.): Die Risiken internationaler Adoption. Magazin der UNICEF Schweiz, Nr. 3/2000. Zürich 2000, S. 8-11, S. 8.

<sup>147</sup> [Stiftung Terre des hommes]: «Kinderhandel und internationale Adoption. Interview mit Marlène Hofstetter, Leiterin des Bereichs Internationale Adoption (Stiftung Terre des hommes)». Auf: [http://tdh.ch/cms/fileadmin/site\\_uploads/d/pdf/projekte/schweiz/Dokument5.pdf](http://tdh.ch/cms/fileadmin/site_uploads/d/pdf/projekte/schweiz/Dokument5.pdf)

<sup>148</sup> Siehe Kapitel IV.4 Die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz.

<sup>149</sup> Siehe Kapitel IV.4 Die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz.

<sup>150</sup> Schätzung UNICEF Headquarter New York 2005. Stiftung Terre des hommes schätzt die Zahl der Adoptionen mit etwa 40 000 noch höher ein. Auskunft Stiftung Terre des hommes 2006.

<sup>151</sup> UNICEF Innocenti Research Centre: Intercountry Adoption. In: *innocenti digest*, Dezember 1998, S. 10.

<sup>152</sup> Das UNICEF Innocenti Research Centre erstellt eine Studie über internationale Adoptionen.

<sup>153</sup> Auskunft der Stiftung Terre des hommes, 2006.

<sup>154</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, Adoption, 1998, S. 8.

mittelte Kind verdienen Anwälte und Notare schätzungsweise bis zu 30000 US-Dollar<sup>155</sup>; Summen, von denen die leiblichen Eltern nichts erfahren. Die Gruppe derjenigen, die in die kommerzielle Adoption verwickelt sind, umfasst oft einen weiten Kreis von Personen, die sich typischerweise nicht einmal kennen. Involviert sind Späher, die nach schwangeren Mädchen Ausschau halten, Krankenhauspersonal, Ärzte und Hebammen, Beamte und Anwälte. Dabei bedienen sie sich verschiedener Methoden. Diese reichen von Fehlinformationen der leiblichen Eltern bezüglich ihres rechtlichen Status nach der Adoption über falsche Elterndeclarationen und Geldzahlungen an Betroffene bis hin zu Kindesentführungen. Besonders gefährdet kommerzieller Adoption zum Opfer zu fallen sind Kinder minderjähriger, alleinstehender und zusätzlich schlecht ausgebildeter Mütter. Ihre schwierige Situation wird von Kinderhändlern bewusst ausgenutzt. Auch diejenigen Kinder, die nicht in das Geburtenregister eingetragen werden, sind besonders gefährdet. Da sie juristisch inexistent sind, kann im Falle einer dubiosen Adoption ihre Verbringung ins Ausland ohne Angst vor Entdeckung abgewickelt werden. Weltweit wird etwa jedes dritte Kind, also 40 Millionen Kinder pro Jahr, nicht registriert.<sup>156</sup> Doch selbst wenn sich Agenturen um Transparenz bemühen, ist die Kontrolle in einigen Ländern sehr schwierig. Dies liegt auch daran, dass sich Paare, die sich ihren Kinderwunsch unbedingt erfüllen wollen, zum Teil ahnungslos, einige auch bereitwillig, in obskure Adoptionsgeschäfte verwickeln lassen.<sup>157</sup> Die Unkenntnis oder das Verdrängen unseriöser Adoptionsmethoden hängt auch mit der weit verbreiteten Vorstellung zusammen, durch die Erfüllung des eigenen Kinderwunsches Kindern aus Entwicklungs- und Schwellenländern mit der Adoption in ein materiell reicheres Land grundsätzlich immer zu helfen. Dabei gerät der Blick auf das individuelle Kindes-

wohl in den Hintergrund. Da die Herkunft der Kinder durch die Vermittler oft verschleiert wird um kriminelle Aktivitäten zu verdecken, führt diese Einstellung in der Konsequenz häufig dazu, dass sie dem Kind das Recht auf seine Identität nimmt, welche auch das Wissen über die eigene Abstammung beinhaltet.<sup>158</sup> Darüber hinaus kann der Missbrauch von Adoptionsmethoden zur Folge haben, dass für Kinder, die in den Waisenhäusern betroffener Länder leben, nicht mehr nach Lösungen in ihrem Heimatland gesucht wird, wenn es sich für die Betreuer als einfacher erweist sie in das zahlungskräftige Ausland zu vermitteln. Wird diese Praxis dann bekannt, verbieten die Herkunftsländer des öfteren sämtliche Auslandsadoptionen<sup>159</sup>, was wiederum denjenigen Kindern schadet, die in einem anderen Land hätten besser betreut werden können. Oft verbleiben solche Kinder dann vermehrt in Institutionen, die keine kindgerechte Umgebung darstellen.<sup>160</sup> Ähnlich kann auch das Schicksal schwer kranker Kinder aussehen. Bei privat ohne behördliche Abklärung getätigten Adoptionen, werden den Adoptiveltern zum Teil als gesund bezeichnete, in Wahrheit jedoch kranke, behinderte oder schwer erziehbare Kinder präsentiert. Offenbart sich dies, sind die Adoptiveltern oft überfordert, da sie sich nicht auf diese Situation einstellen konnten. So finden sich manche Kinder in Institutionen wieder, die sich fern ihres Heimatlandes befinden. Darüber hinaus besteht für die Kinder durch die damit verbundene Verweigerung der Adoption die Gefahr staatenlos zu werden.<sup>161</sup>

### 3.2 Das nationale Ausmass

Seit der Jahrtausendwende wurden in der Schweiz jährlich etwa 500 bis 600 Kinder aus dem Ausland<sup>162</sup>, überwiegend aus Afrika und Asien<sup>163</sup>, adoptiert.<sup>164</sup> Je nach Schätzung wird davon ausgegangen, dass zwischen 30 und 90 Prozent dieser Adop-

<sup>155</sup> Balz, Rigendinger: «Million Dollar Baby». In: FACTS. Das Schweizer Nachrichtenmagazin, 7. Juli 2005, S. 34-44. Hier: S. 34.

<sup>156</sup> Müller, Elsbeth: «Zu viele Risiken für verletzte Kinder». In: UNICEF (Hrsg.): Die Risiken internationaler Adoption. Magazin der UNICEF Schweiz. Zürich 2000, S. 12-17. Hier: S. 12.

<sup>157</sup> Althaus, Nicole: «Den Spiess umdrehen». In: FACTS. Das Schweizer Nachrichtenmagazin, 7. Juli 2005, S. 42f.

<sup>158</sup> Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption. Artikel 30. SR 0.211.211.311, S.10.

<sup>159</sup> Rumänien erlaubt internationale Adoptionen nur noch durch im Ausland lebende Grosseltern der betroffenen Kinder, was praktisch auf ein Verbot internationaler Adoptionen hinausläuft.

<sup>160</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, Adoption, 1998, S. 10f.

<sup>161</sup> UNICEF Schweiz: Kinder und Jugendliche in der Schweiz: Bericht zu ihrer Situation. Zürich, 1999. Mit der Revision von Artikel 264 des Zivilgesetzbuches (ZGB), die am 1. Januar 2003 in Kraft trat, wurde die Pflegezeit, die ein Kind in der potentiellen Adoptionsfamilie verbringen muss, bevor eine Adoption in der Schweiz ausgesprochen wird, auf ein Jahr heruntersetzt. Damit wurde der zeitliche Rahmen zwar verringert, die Grundproblematik, dass die Wartezeit zu Diskriminierung und Staatenlosigkeit führen kann, bleibt jedoch bestehen. Siehe Kapitel IV.4.2.1 Adoptionsvermittlung.

<sup>162</sup> EJPD, Sicherheit, 2005, S.59.

<sup>163</sup> Bundesamt für Migration (BFM): Erteilte Einreisbewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden nach Staatsangehörigkeit und Kanton, 2004. Stand: September 2005. Sowohl die Zahlen

der Inlands- als auch die Auslandsadoptionen sind ungenau, da in ihnen auch innerfamiliäre Adoptionen enthalten sind.

<sup>164</sup> Insgesamt werden in der Schweiz pro Jahr zwischen 700 und 900 Kinder adoptiert. Bundesamt für Statistik (BFS/BEVNAT): Adoptierte Kinder nach erreichtem Alter zum Zeitpunkt der Adoption, 1980-2003. T33303\_D. Stand: September 2005.

<sup>165</sup> EJPD, Sicherheit, 2005, S. 59. Terre des hommes dagegen schätzt, dass etwa die Hälfte der Auslandsadoptionen über private Vermittler zustande kommt. Althaus, N., Spiess, S. 42. Die zentralen kantonalen Behörden schätzen den Prozentsatz jedoch weitaus geringer, bis auf etwa 30 Prozent.

<sup>166</sup> Boëton, B./Schoch, R., Kinderhandel, Zürich 2003, S. 107.

<sup>167</sup> Kuhn, Hans: Die Umsetzung des Haager Adoptionsübereinkommens als Massnahme der Qualitätsentwicklung im Adoptionswesen.

tionen ohne Mithilfe einer dem Bund unterstellten, anerkannten Vermittlungsstelle zu Stande kommen.<sup>165</sup>

Untersuchungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Zahlen der Adoptierten aus einem bestimmten Land oft nicht mit denen der zu Adoptionszwecken ausgereisten Kinder übereinstimmen, ein Zeichen, das auf Kinderhandel schliessen lässt.<sup>166</sup> Inwiefern dies auch für die Schweiz gilt, kann aufgrund der nicht zur Verfügung stehenden schweizerischen Statistiken nicht beantwortet werden. Studien über dubiose Adoptionen ausländischer Kinder in die Schweiz liegen nicht vor. Es werden jedoch immer wieder Einzelfälle bekannt, in denen schweizerische Adoptiveltern unter Umgehung des vorgeschriebenen Verfahrens Kinder aus dem Ausland aufgenommen haben.<sup>167</sup>

### 3.2.1 Ein Beispiel von kommerziellen Machenschaften

Ein Anwalt aus den USA bot 1999 auf einer öffentlichen Veranstaltung in Zürich Kinder zur Adoption an. Für 25 000 Dollar konnten bei ihm noch ungeborene Kinder «bestellt» werden. Stiftung Terre des Hommes prangerte dieses Vorgehen öffentlich an und informierte die zuständigen Stellen. Obwohl der Bund sowie die Kantone solche Adoptionen als anstössig bezeichneten, bestehen keine gesetzlichen Grundlagen, um sie in der Schweiz zu verbieten, insbesondere da diese Form von Adoption in den USA legal ist.<sup>168</sup> Einzelne Kantone haben jedoch zum Schutz dieser Kinder die Massnahme ergriffen, die Bewilligung für solche Adoptionen nicht mehr zu erteilen.<sup>169</sup>

### 3.2.2 Verurteilungen

Statistiken über Anzeigen oder Verurteilungen im Zusammenhang mit kommerzieller Adoption oder Verstössen gegen das Adoptionsgesetz liegen aus der Schweiz nicht vor.

Fachkongress «Qualitätsentwicklung im Pflegekinder- und Adoptionswesen». Zürich, 2.-4. November 2000, S. 10f. Bei der Umgehung des vorgeschriebenen Verfahrens handelt es sich fast ausschliesslich um Fälle, in denen die Adoptiveltern keine Bewilligung zur Aufnahme eines Kindes hatten. Da schwer überprüfbar ist, was im Herkunftsland des Kindes geschieht, riskierten es einige Adoptiveltern vor der Ratifizierung des Haager Übereinkommens die notwendigen Papiere nicht einzuholen, da sie nur mit Bussen zwischen 2000 und 3000 Schweizer Franken rechnen mussten. Auskunft Stiftung Terre des Hommes 2006.

<sup>168</sup> Boëtton, B./Schoch, R., Kinderhandel, Zürich 2003, S. 107.

<sup>169</sup> So wurde in St. Gallen beschlossen auf solche Anfragen nicht einzutreten; allerdings wurde bislang noch keine entsprechende Anfrage gestellt. Auskunft Stiftung Terre des Hommes, 2006.

<sup>170</sup> Bereits 1967 erliess der Europarat ein Übereinkommen um die Adoptionspraxis (innerhalb Europas) zu vereinheitlichen und minimale Standards festzulegen. Das Übereinkommen befasst sich generell mit der Problematik der Adoption, ohne diese speziell in Hinblick auf internationale Adoption zu betrachten, da diese zum damaligen Zeitpunkt eher Ausnahmen bildeten. Das Übereinkommen trat in der Schweiz am 1. April 1973 in Kraft. Council of Europe: European Convention on the Adoption of Children. European Treaty Series No. 58. Strasbourg, 24. April 1967.

<sup>171</sup> International Council on Social Welfare (ICSW)/Swedish ICSW/Adoption Centre Sweden/International Social Service: The child rights to grow up in a family. Guidelines for practice on national and intercountry adoption and foster family care. Auf: [www.iss-ssi.org/Resource\\_Centre/Tronc\\_DI/documents/Hong-KongENG.pdf](http://www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/documents/Hong-KongENG.pdf)

<sup>172</sup> Originaltitel: «United Nations Declaration on Social and Legal Principles Relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption, Nationally and Internationally». United Nations: Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally. A/RES/41/85, 3. Dezember 1986.

<sup>173</sup> Ebd. Art. 17.

<sup>174</sup> Originaltitel: «UN Working Group on Contemporary Forms of Slavery».

<sup>175</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery. Sub-Commission Resolution 1999/17, Unedited Version. Point Nr. 51.

<sup>176</sup> Originaltitel: «Commission on Human Rights».

## 4 Die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz

### 4.1 Internationale Instrumente

#### 4.1.1 Rechtlich unverbindliche Instrumente und Institutionen

Diverse Organisationen wiesen bereits in den 1950er Jahren auf die Problematik der internationalen Adoption hin. Festgelegt wurden die ersten Grundsätze internationaler Adoptionen, auf die alle weiteren Deklarationen aufbauten, bereits 1957 und 1960 auf von den Vereinten Nationen veranstalteten Expertentreffen.<sup>170</sup> Seitdem wurden verschiedene Richtlinien erlassen und den sich ändernden Realitäten angepasst.<sup>171</sup> Einen wichtigen Schritt stellte die Erklärung der Vereinten Nationen über die sozialen und rechtlichen Grundsätze für den Schutz und das Wohl von Kindern unter besonderer Berücksichtigung der Aufnahme in eine Pflegefamilie und der Adoption auf nationaler und internationaler Ebene von 1986 dar.<sup>172</sup> Sie besagt, dass für ein Kind, welches im Herkunftsland nicht gut versorgt werden kann, alternativ eine landesübergreifende Adoption möglich ist.<sup>173</sup>

Verschiedene Gruppen beschäftigen sich mit der Thematik der kommerziellen Adoption. So überwacht der Sonderberichterstatter zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie diese Problematik und die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen über gegenwärtige Formen von Sklaverei<sup>174</sup> hat einen, illegale Adoptionen betreffenden Punkt zu ihrer Agenda hinzugefügt.<sup>175</sup> Diesbezügliche Empfehlungen der Arbeitsgruppe werden an den Ausschuss für Menschenrechte<sup>176</sup> weitergeleitet.

### 4.1.2 Rechtlich bindende Instrumente

Mit der Thematik der Adoption beschäftigt sich auch das «Übereinkommen über die Rechte des Kindes». <sup>177</sup> Es legt mit Artikel 21 fest, dass die internationale Adoption nur dann als eine geeignete Form der Betreuung gilt, wenn das Kind in seinem Heimatland nicht in einer Pflege- oder Adoptionsfamilie untergebracht oder wenn es dort nicht in geeigneter Weise betreut werden kann. <sup>178</sup> Damit soll der gängigen Rechtfertigung, einem, auf welchem Wege auch immer, in die Industrienationen gelangten Adoptivkind aus einem armen Land ginge es bei seinen neuen Eltern grundsätzlich besser, der Boden entzogen werden. Darüber hinaus sucht die Kinderrechtskonvention durch Artikel 35 zu garantieren, dass bei einer Adoption keine unstatthafter Vermögensvorteile entstehen und Adoptionen nur durch die zuständigen Behörden durchgeführt werden können. <sup>179</sup> So soll das betreffende Kind vor Handel geschützt werden. Zwar beschäftigen sich weitere Artikel mit bestimmten Aspekten der Adoption, Artikel 21 und 35 räumen jedoch dem Wohl des Kindes die höchste Bedeutung ein und bilden damit den politisch-moralischen Kern des vier Jahre später verabschiedeten Haager Übereinkommens.

Dies kam zustande, nachdem in den 1990er Jahren Meldungen über in Guatemala gestohlene Säuglinge an die Weltöffentlichkeit drangen. Davon alarmiert, schuf die Staatengemeinschaft ein Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption <sup>180</sup>, das sogenannte Haager Übereinkommen. Verabschiedet in Den Haag am 29. Mai 1993, und nunmehr von etwa 70 Ländern ratifiziert, trat es in der Schweiz am 1. Januar 2003 in Kraft.

### 4.1.3 Funktionsweise des Haager Übereinkommens

Mit dem Haager Übereinkommen unternahm die Staatengemeinschaft den bisher weitreichendsten Versuch die Voraussetzungen und Verfahren internationaler Adoptionen zu verbessern und eine gezielte internationale Zusammenarbeit zu etablieren. Aus diesem Grunde werden die Adoptionsverfahren der beteiligten Staaten nach einem vorgeschriebenen System koordiniert. So bestimmt das Übereinkommen, dass die vorher festgelegten zentralen Behörden des Heimat- sowie des Aufnahme Staates sich die Aufgaben, die im Rahmen einer grenzüberschreitenden Adoption anfallen, teilen. Während die Behörden des Heimatstaates die grundsätzliche Eignung des Kindes zur Adoption klären und für die Zustimmung der leiblichen Eltern verantwortlich sind <sup>181</sup>, untersuchen die Behörden im Aufnahme Staat die Eignung der potentiellen Adoptiveltern. <sup>182</sup> Die daraus entstandenen Berichte werden dann in einem sogenannten Matching-Entscheid zusammengeführt. <sup>183</sup> Kommen die Behörden der beteiligten Staaten durch diesen Vergleich zu dem Schluss, dass eine Adoption nicht dem Kindeswohl dient oder die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, können sie ihre Zustimmung zur Adoption verweigern. Damit ist das Verfahren beendet.

Um betroffene Kinder vor Handel zu schützen, müssen die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen treffen um unstatthafter Vermögensvorteile im Zusammenhang mit einer Adoption auszuschliessen. <sup>184</sup> Insofern werden Mindeststandards für das Adoptionsverfahren formuliert, deren Schwergewicht darauf liegt, den leiblichen Eltern, und je nach Alter und Reife auch dem Kind, eine möglichst unbeeinflusste Zustimmung zur Adoption zu garantieren. Diese beinhalten sowohl ein Verbot der Freigabe des Kindes zur Adoption vor dessen Geburt, als auch die Beeinflussung der Beteiligten in Form von Gegenleistungen. <sup>185</sup>

<sup>177</sup> United Nations: Übereinkommen über die Rechte des Kindes. New York, 1989. Übersetzung. SR 0.107.

<sup>178</sup> Ebd., Artikel 21.

<sup>179</sup> Ebd., Artikel 35.

<sup>180</sup> Original «Convention on the Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption».

<sup>181</sup> HAÜ, Artikel 5.

<sup>182</sup> HAÜ, Artikel 6.

<sup>183</sup> HAÜ, Artikel 17 bis c.

<sup>184</sup> HAÜ, Artikel 4, 8, 32.

<sup>185</sup> HAÜ, Artikel 4.

## 4.2 Nationale Gesetzgebung

Neben dem Haager Übereinkommen gelten in der Schweiz folgende Gesetze und Verordnungen bei Auslandsadoptionen: Das Adoptionsrecht des Zivilgesetzbuches<sup>186</sup>, das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen<sup>187</sup>, die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption<sup>188</sup>, die Verordnung über die Adoptionsvermittlung<sup>189</sup> sowie die Verordnung über die Gebühren und Dienstleistungen bei internationalen Adoptionen<sup>190</sup>, die Verordnung über die Adoptionsvermittlung und das Übereinkommen zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Beglaubigung<sup>191</sup>. Des Weiteren gelten die Weisungen und Kreisreiben des Eidgenössischen Amtes für Zivilstandswesen zur Umsetzung des Haager Adoptionsübereinkommens und des Bundesgesetzes zum Haager Adoptionsübereinkommen<sup>192</sup> sowie das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts<sup>193</sup>.

Das relevanteste dieser Gesetze und Verordnungen stellt das Bundesgesetz zum Haager Übereinkommen dar, da es dessen Umsetzung in der Schweiz regelt. Zwar bestimmt das Bundesgesetz nicht die Einzelheiten des Verfahrens, es stellt jedoch eine Verbindung zwischen nationalem und internationalem Recht her, indem es organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen des Haager Übereinkommens<sup>194</sup> ebenso wie die Vorschriften zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen<sup>195</sup> konkretisiert und mit Strafnormen absichert.<sup>196</sup> So legt das Bundesgesetz fest, dass die Funktion der zentralen Behörde mit der Pflegekinderaufsicht koordiniert wird und verpflichtet zugleich die Kantone eine einzige kantonale Behörde mit dieser Aufsicht zu betrauen.<sup>197</sup> Die Bearbeitung der Einzelfälle liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der kantonalen

Behörden<sup>198</sup>, während die zentrale Behörde des Bundes nur unterstützend tätig wird, beispielsweise mit Auskünften über das ausländische Adoptionsrecht.<sup>199</sup>

Die im Bundesgesetz verankerten Vorschriften zum Schutz des Kindes beschäftigen sich dagegen mit der Anerkennung der verschiedenen Adoptionsverfahren. So wird unter anderem vorgeschrieben, dass ein Kind, welches zum Zweck der Adoption aufgenommen wurde, ohne dass die entsprechenden Voraussetzungen für die Einreise erfüllt waren, von der Pflegekinderaufsichtsbehörde sofort in einer geeigneten Pflegefamilie unterzubringen ist.<sup>200</sup> Darüber hinaus werden die Aufnahme eines Adoptivkindes ohne Vorliegen der notwendigen Bewilligungen<sup>201</sup>, das Verschaffen unstatthafter Vermögensvorteile<sup>202</sup> und der Kinderhandel<sup>203</sup> unter Strafe gestellt. Die Strafen reichen von einer Geldbusse bis zu 40 000 Franken über Freiheitsentzug von einem Monat bis zu drei Jahren.<sup>204</sup>

Besonders hohe Strafen drohen denjenigen, die gewerbsmässig oder als Mitglied einer kriminellen Organisation handeln. Sie können mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren oder einer Busse bis zu 100 000 Schweizer Franken bestraft werden.<sup>205</sup> Die Schutzbestimmungen des Haager Übereinkommens und des dazugehörigen Bundesgesetzes gelten auch für Adoptionen mit Nicht-Vertragsstaaten. Durch diese Regelung müssen potentielle Adoptiveltern, die sich nicht an das vorgeschriebene Verfahren halten, damit rechnen, dass ihr Kinderwunsch nicht in Erfüllung geht. Damit setzt das Bundesgesetz bei der Nachfrage an.

### 4.2.1 Adoptionsvermittlung

Adoptionswillige haben in der Schweiz die Möglichkeit sich an eine der Adoptionsvermittlungsstellen zu wenden. Diese sollen sicherstellen, dass das Adoptionsverfahren rechtmässig abläuft und das Wohl und die Grundrechte des Kindes gewahrt

<sup>186</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch. SR 210. Artikel 264-269c.

<sup>187</sup> Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ) vom 22. Juni 2001, Stand am 17. Dezember 2002. SR 211.221.31.

<sup>188</sup> Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977, Stand am 24. Dezember 2002. SR 211.222.338.

<sup>189</sup> Verordnung über die Adoptionsvermittlung (VadoV) vom 29. November 2002, Stand am 24. Dezember 2002. SR 211.211.36.

<sup>190</sup> Verordnung über die Gebühren und Dienstleistungen bei internationalen Adoptionen vom 29. November 2002. SR 211.221.312.3.

<sup>191</sup> Verordnung über die Adoptionsvermittlung und das Übereinkommen zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Beglaubigung vom 5. Oktober 1961, Stand am 21. Februar 2006. SR 0.172.030.4.

<sup>192</sup> Zentralbehörde zur Behandlung internationaler Adoptionen: [www.bj.admin.ch/d/adoptionen-index.html](http://www.bj.admin.ch/d/adoptionen-index.html)

<sup>193</sup> Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts. Änderung vom 3. Oktober 2003. Artikel 30.

<sup>194</sup> BG-HAÜ, Artikel 2-16.

<sup>195</sup> BG-HAÜ, Artikel 17-20.

<sup>196</sup> BG-HAÜ, Artikel 22-25.

<sup>197</sup> ZGB - Artikel 316 Abs. 1 bis.

<sup>198</sup> BG-HAÜ, Artikel 3 Abs. 2.

<sup>199</sup> BG-HAÜ, Artikel 2 Abs. 2.

<sup>200</sup> BG-HAÜ, Artikel 19.

<sup>201</sup> BG-HAÜ, Artikel 22.

<sup>202</sup> BG-HAÜ, Artikel 23.

<sup>203</sup> BG-HAÜ, Artikel 24.

<sup>204</sup> Obwohl dieses Verhalten ethisch verwerflich ist, konnte es bis zur Einführung des Gesetzes strafrechtlich nicht verfolgt werden.

<sup>205</sup> BG-HAÜ, Artikel 24 Abs. 2. Die Verfolgung der Straftaten liegt bei den Kantonen. BG-HAÜ, Artikel 25.

bleiben; sie besitzen jedoch keine Entscheidungsbefugnis im Adoptionsverfahren, diese verbleibt bei den zentralen Behörden.<sup>206</sup> Bedingung für die Anerkennung einer Adoptionsvermittlungsstelle ist die Erfüllung der Anforderungen von Artikel 10, 11 und 12 des Haager Übereinkommens; parallel gelten die Bedingungen nach PAVO und ZGB. Somit müssen die Vermittlungsstellen Erfahrung in der Vermittlung und in der Regel auch eine Ausbildung auf dem Gebiet der Sozialarbeit, Kenntnis der kulturellen und rechtlichen Verhältnisse im Herkunftsland des Kindes sowie die Fähigkeit die Pflegeeltern fachkundig zu beraten, nachweisen. Darüber hinaus müssen sie gewährleisten, dass die Gesetzgebung des Herkunftslandes eingehalten und die vorgeschriebenen Untersuchungen durchgeführt werden. Da Vermittlungsstellen keine gewinnorientierten Unternehmen sein sollen, sind sie verpflichtet die Tarife der Vermittlungsgebühren von der Aufsichtsbehörde der Adoptionsvermittlungsstellen genehmigen zu lassen.<sup>207</sup> Die Bewilligung ist jeweils auf eines oder mehrere Herkunftsländer beschränkt und zeitlich befristet. Die Aufsicht über die Vermittlungsstellen übt der Bund aus.<sup>208</sup>

Bei Adoptionen aus Staaten, die nicht dem Haager Übereinkommen beigetreten sind, liegt die Zuständigkeit des gesamten Verfahrens bei den Vermittlungsstellen, einschliesslich des Matchingsentscheids und der Kontakte vor Ort. Die zentrale Behörde oder die Kantone intervenieren daher nicht. Solange die zukünftigen Eltern eine Bewilligung des Kantons erhalten, können sie somit Kinder aus diesen Ländern adoptieren, selbst wenn die betroffenen Staaten in einem schlechten Ruf stehen.<sup>209</sup> Findet in diesen Ländern kommerzielle Adoption statt, kann dies kaum kontrolliert werden.<sup>210</sup>

Erfolgt die Adoption eines Kindes nach der Pflegezeit, die es vor der endgültigen Adoption bei den potentiellen Adoptivel-

tern verbringt, nicht, ist es unter Umständen staatenlos.<sup>211</sup> Nach schweizerischem Recht können staatenlose Kinder einen Antrag auf erleichterte Einbürgerung stellen, sofern sie fünf Jahre in der Schweiz gelebt haben. Es besteht jedoch kein Anspruch auf den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts.<sup>212</sup>

## 5 Bemühungen gegen kommerzielle Adoption

### 5.1 Die zentrale Adoptionsbehörde

Die zentrale Behörde für internationale Adoptionen ist der Dienst für internationalen Kinderschutz des Bundesamtes für Justiz (BJ). Diese hat in der Schweiz eine Koordinationsfunktion sowie die Aufsicht über die Adoptionsvermittlungsstellen. Darüber hinaus besitzt jeder Kanton zusätzlich eine zentrale kantonale Behörde, die mit dem Dienst für internationalen Kinderschutz zusammenarbeitet und die, ebenso wie dieser, ihren im Haager Übereinkommen und im Bundesgesetz festgelegten Aufgaben nachgeht.

### 5.2 Das Parlament<sup>213</sup>

Das Schweizer Parlament befasst sich vor allem im Nationalrat mit Aspekten der internationalen Adoption.<sup>214</sup> So hat zum Beispiel das Postulat von Nationalrätin Vreni Hubmann, betreffend den Bericht über Adoptionen, die Bundesverwaltung veranlasst, den Bundesrat zu beauftragen einen Bericht über die schweizerische Adoptionspraxis der letzten zehn Jahre vorzulegen. Der Bericht setzt sich jedoch nicht in ausreichendem Umfang mit der Problematik der Datenerhebung und der kommerziellen Adoption auseinander.<sup>215</sup>

<sup>206</sup> BG-HAÜ, Artikel 32.

<sup>207</sup> Eine Zusammenstellung der Adoptionsvermittlungsstellen mit kantonaler Bewilligung liefert die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (SSISS). Siehe: Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (Hrsg.): Zusammenstellung der zugelassenen Adoptionsvermittlungsstellen in der Schweiz für potentielle Adoptiveltern und relevante Fachstellen. [Genf] Mai 2000. Die Konferenz der Adoptionsvermittlungsstellen Schweiz (KAVS) hat Kriterien zusammengestellt die zukünftigen Adoptiveltern bei der Überprüfung der Seriosität von Vermittlungsstellen behilflich sein können.

Siehe: [www.adoption.ch/daten/serioese/](http://www.adoption.ch/daten/serioese/)

<sup>208</sup> Eine Zusammenstellung der Vermittlungsstellen mit staatlicher Bewilligung kann beim Bundesamt für Justiz bezogen werden.

<sup>209</sup> Zum Beispiel Haiti oder die Ukraine.

<sup>210</sup> Dies, obwohl die Mehrzahl der internationalen Adoptionen in der Schweiz mit Ländern getätigt wird, die das Abkommen nicht ratifiziert haben. Auskunft Stiftung Terre des Hommes 2005.

<sup>211</sup> Für ein Beispiel siehe: Müller, E., Nepper, 2000, S. 11.

<sup>212</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. SR 101, 18. April 1999, Artikel 38. Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes. SR 01.076, 21. November 2001.

<sup>213</sup> Siehe Anhang 3.

<sup>214</sup> Siehe Postulat Hubmann in Anhang 3.

<sup>215</sup> Bundesrat: Bericht des Bundesrates über die Adoptionen in der Schweiz (Antwort auf das Postulat Hubmann «Bericht über die Adoptionen»). 1. Februar 2006.

## 6 Handlungsempfehlungen

### 6.1 Anerkennung als Kinderhandel

Internationale kommerzielle Adoptionen sollten als Kinderhandel gelten und unter diesem Aspekt im Strafgesetzbuch verankert werden. Nur so kann kommerzielle Adoption effektiv verfolgt werden.<sup>216</sup>

### 6.2 Handlungskonzept für Opfer von Kinderhandel

Ebenso wie im Zusammenhang mit Kinderhandel ist im Bereich der kommerziellen Adoption ein vom Bundesrat verabschiedeter, nationaler Aktionsplan notwendig. Dieser muss ein verbindliches Handlungskonzept enthalten, wie von den zuständigen Stellen auf den Verdacht der kommerziellen Adoption reagiert werden soll. Im Falle einer Verweigerung der Adoption muss sichergestellt sein, dass die Kinder sofort kompetente Hilfe erhalten und nicht Gefahr laufen staatenlos zu werden.

### 6.3 Adoptionsvermittlungsstellen

Im Bereich der Adoptionsvermittlung besteht Handlungsbedarf. Der Bund müsste für diese verbindliche fachliche Qualifikationen vorschreiben.<sup>217</sup> Vor allem sollten Adoptionen nicht mehr privat, sondern nur noch über die zentralen kantonalen Behörden oder staatlich kontrollierte Vermittlungsstellen stattfinden dürfen. So würden Adoptionen im Grenzbereich der Legalität von vorneherein unmöglich gemacht und garantiert, dass das Wohl des Kindes im Zentrum steht.<sup>218</sup> In denjenigen Ländern, die das Haager Übereinkommen nicht unterschrieben haben, sollte der Beizug einer schweizerischen Vermittlungsstelle verpflichtend sein. Diese müssten, ebenso wie diejenigen in der Schweiz, systematisch überprüft werden.

Darüber hinaus ist zu überlegen, ob die Begleitung von Adoptionsverhältnissen auch nach der Adoption, so wie sie von einigen Ländern gefordert wird, sinnvoll wäre.<sup>219</sup>

### 6.4 Datenerhebung, Forschung und Erfahrungsaustausch

Die Datenerhebung der Polizei, der Gerichte sowie der Adoptionsstellen muss das Phänomen der illegalen internationalen Adoption berücksichtigen. Auch eine stärkere Beobachtung der privaten Adoption ist notwendig, da nur so die Situation in der Schweiz besser eingeschätzt werden kann. Um eine einheitliche Definition und Datenerhebung zu garantieren, sollte dies über den Bund geschehen.<sup>220</sup>

<sup>216</sup> In Deutschland fällt Kinderhandel zum Zweck der Adoption unter «Straftaten gegen die persönliche Freiheit» und ist damit im Strafgesetzbuch, Artikel 236, verankert. Strafgesetzbuch [der Bundesrepublik Deutschland] vom 15. Mai 1871 in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998. Zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2006 m.w.r. 31. Dezember 2006.

<sup>217</sup> In anderen Ländern, zum Beispiel in Holland, dürfen nur staatlich kontrollierte Stellen Adoptionen vermitteln.

<sup>218</sup> In letzter Zeit wurde publik, dass rund 60 Familien viel Geld an die ehemals vom Bund anerkannte Vermittlungsstelle RomAdopt zahlten. RomAdopt forderte dieses Geld als Vermittlungsgebühr für Adoptionen aus Rumänien, obwohl aus Rumänien nur noch Kinder ins Ausland vermittelt werden dürfen, wenn mindestens ein Elternteil rumänischer Staatsangehöriger ist. Hubmann, Vreni: Fragwürdige Praktiken

der Vermittlungsstelle RomAdopt. Interpellation 04.3783. 17. 12. 2004.

<sup>219</sup> HAÜ, Artikel 9c.

<sup>220</sup> Eventuell könnte dazu Artikel 21 des Bundesgesetzes zum Haager Übereinkommen genutzt werden, das von Seiten des Bundes die Möglichkeit einer Finanzierung wissenschaftlicher Studien vorsieht. BG-HAÜ, Artikel 21.

Schätzungen zufolge werden in der Schweiz pro Jahr höchstens ein Prozent der Menschenhandelsfälle zur Anzeige gebracht.

# V Quellen- und Literaturverzeichnis

- Althaus, Nicole:** «Den Spiess umdrehen». In: FACTS. Das Schweizer Nachrichtenmagazin, 7. Juli 2005, S. 42f.
- Asylgesetz (AsylG)** vom 26. Juni 1998. SR 142.31, Stand am 23. Mai 2006.
- Asylgesetz (AsylG)** Änderung vom 16. Dezember 2005.
- Asylverordnung 1** über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1) vom 11. August 1999. SR 142.311, Stand am 28. März 2006.
- Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter:** Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind. 2004/2216(INI).
- Balz, Ringendinger:** «Million Dollar Baby». In: FACTS. Das Schweizer Nachrichtenmagazin, 7. Juli 2005, S. 34-44.
- Bericht der Staatspolitischen Kommission** vom 9. September 2005. 01.461 n Pa.Iv. Müller-Hemmi. Eidgenössische Kommission für Menschenrechte. Antrag auf Fristverlängerung.
- Berker, Claudia:** «Geringe Investitionen, Hohe Rendite: Handelsware Kind. Eine Einführung». In: Berker, Claudia/Große-Oetringhaus, Hans-Martin (Hrsg.): Getäuscht, verkauft, missbraucht. Reportagen und Hintergründe zum weltweiten Kinderhandel. Zürich 2003, S. 9-28.
- Boëton, Bernard/ Schoch, Renate:** «Kinderhandel in der Schweiz». In: Berker, Claudia/ Große-Oetringhaus, Hans-Martin (Hrsg.): Getäuscht, verkauft, missbraucht. Reportagen und Hintergründe zum weltweiten Kinderhandel. Zürich 2003, S. 107-109.
- Botschaft** über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel. SR 05.030, 11. März 2005, 2836. In: Bundesblatt Nr. 17. 3. Mai 2005, 2807-2890, 2836.
- Botschaft** zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes. SR 01.076, 21. November 2001.
- Bundesamt für Flüchtlinge:** Weisung zum Asylgesetz über Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen und nicht urteilsfähigen Erwachsenen. Asyl 23.2, 20. September 1999.
- Bundesamt für Migration (BFM):** Erteilte Einreisewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden nach Staatsangehörigkeit und Kanton, 2004. Stand: September 2005.
- Bundesamt für Justiz:** Menschenhandel in der Schweiz. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel. Bern 2001.
- Bundesamt für Migration:** Statistikdienst Asyl. Unbegleitete Minderjährige nach Nationen – ADM\_CD 530 AUF GES\_CD 120: Einreisen vom 01.1.2002 bis 31.12.2004, 23. Februar 2005.
- Bundesamt für Polizei:** Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2002. [Bern] 2003.
- Bundesamt für Polizei:** Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2003. [Bern] 2004.
- Bundesamt für Polizei:** Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2004. [Bern] 2005.
- Bundesamt für Statistik:** Statistik 195\_196StGB1. [Neuchâtel] 2005.
- Bundesamt für Statistik (BFS/ BEVNAT):** Adoptierte Kinder nach erreichtem Alter zum Zeitpunkt der Adoption, 1980-2003. T33303\_D. Stand: September 2005.
- Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung:** Rundschreiben. Aufenthaltsregelung für die Opfer von Menschenhandel. Nr. 171-000, 25. August 2004.
- Bundesbeschluss** über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt. Bundesblatt 5971, 7. Oktober 2005.
- Bundesbeschluss** über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie. Entwurf 05.030, 11. März 2005. In: Bundesblatt Nr. 17., 3. Mai 2005, 2807-2890, 2807.
- Bundesgesetz** über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005.
- Bundesgesetz** über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts. Änderung vom 3. Oktober 2003.
- Bundesgesetz** zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen vom 22. Juni 2001, SR 211.221.31.
- Bundeskriminalamt:** Bundeslagebild Menschenhandel 2004. [Wiesbaden], Stand: 1.08.2005.
- Bundesrat:** Bericht des Bundesrates über die Adoptionen in der Schweiz (Antwort auf das Postulat Hubmann «Bericht über die Adoptionen»), 1. Februar 2006.
- Bundesverfassung** der Schweizerischen Eidgenossenschaft. SR 101, 18. April 1999.
- Conseil d'Etat:** Reponse du Conseil d'Etat á l'interpellation Mireille Aubert et consorts concernant le trafic d'enfants. 02/INT/035, März 2003.
- Council of Europe:** Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report. Council of Europe Treaty Series No. 197. Warschw 16. V. 2005.
- Council of Europe:** European Convention on the Adoption of Children. European Treaty Series No. 58. Strasbourg, 24. April 1967.
- CRC:** Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes: Schweiz. 07/06/2002. CRC/C15/Add. 182 (Abschliessende Bemerkungen). Auf: [www.ddip.admin.ch/content/sub\\_dipl/g/home/arti/report/rapun/child.ContentPar.0006.UpFile.pdf/rp\\_001101\\_conchild1\\_g.pdf](http://www.ddip.admin.ch/content/sub_dipl/g/home/arti/report/rapun/child.ContentPar.0006.UpFile.pdf/rp_001101_conchild1_g.pdf)
- Dienst für Analyse und Prävention:** Szene Schweiz. Lagebericht 2000.

**Dienst für Analyse und Prävention:** Illegale Prostitution und Menschenhandel in der Schweiz. Auszüge aus dem Bericht des Dienstes für Analyse und Prävention. [Bern] 2002.

**Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit/Staatssekretariat für Wirtschaft:** Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2004. Bern 2005.

**Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit/Staatssekretariat für Wirtschaft:** Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2005. Bern 2006.

**Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann:** Gleichstellung von Frau und Mann – Aktionsplan der Schweiz. Bern 1999.

**Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (Hrsg.):** Faltblatt für Ausländerinnen mit einer Cabaret-Tänzerinnen-Bewilligung (L-Ausweis). Bern 2004.

**Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten:** Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention: Genehmigung des Vernehmlassungsberichts und des Fakultativprotokolls. Pressemitteilung. 11. März 2005.

**EMARK (Entscheidungen und Mitteilungen der ARK):** 1998/Nr. 13. Auszug aus dem Urteil der ARK vom 31. Juli 1998, i.S. S.K., Sri Lanka.

**EMARK (Entscheidungen und Mitteilungen der ARK):** 1999/Nr. 2. Extraits de la décision de la CRA du 27 octobre 1998, J. N., République démocratique du Congo.

**EMARK (Entscheidungen und Mitteilungen der ARK):** 2001/Nr. 23: Auszug aus dem Urteil der ARK vom 13. Februar 2001 i.S. L. Z., Guinea.

**Europäische Kommission:** Frauenhandel: Traum und böses Erwachen: von der Armut in die Sexsklaverei. Brüssel [2001].

**Europarat:** «Verschwinden Neugeborener in der Ukraine: PACE-Berichterstatterin fordert sofortige Wiederaufnahme der gerichtlichen Untersuchungen». Pressemitteilung 5. Oktober 2005.

**Fragestunde.** Frage Vermot-Mangold Ruth-Gaby. Konvention des Europarates gegen den Menschenhandel. 06.5048, Nationalrat, Frühjahrssession 2006, 11. Sitzung, 20. 3. 06.

**Generalversammlung der Vereinten Nationen:** Resolution der Generalversammlung [Aufgrund des Berichts des Dritten Ausschusses (A/59/496)] 59/166. Frauen- und Mädchenhandel. A/RES/59/166, 10. Februar 2005.

**Glasson, Jean-Paul:** Das organisierte Verbrechen an Kindern ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Parlamentarische Initiative 03.430.

**Grasser, Heinrich:** ««Ich wollte, meine Geschichte wäre bloss erfunden». Als Ehefrau in die Schweiz verkauft». In: Berker, Claudia/Große-Oetringhaus, Hans-Martin (Hrsg.): Getäuscht, verkauft, missbraucht. Reportagen und Hintergründe zum weltweiten Kinderhandel. Zürich 2003, S. 99-109.

**Hubmann, Vreni:** Fragwürdige Praktiken der Vermittlungsstelle RomAdopt. Interpellation 04.3783, 17. Dezember 2004.

**International Council on Social Welfare (ICSW)/ Swedish ICSW/ Adoption Centre Sweden/ International Social Service:** The child's right to grow up in a family. Guidelines for practice on national and intercountry adoption and foster family care. Auf: [www.iss-ssi.org/Resource\\_Centre/Tronc\\_DI/documents/HongKongENG.pdf](http://www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/documents/HongKongENG.pdf)

**International Criminal Court:** Rome Statute of the International Criminal Court. Den Haag 2002.

**International Labour Office:** Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Übereinkommen 182. Genf 1999.

**International Labour Office:** A global alliance against forced labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. [Geneva] 2005.

**International Labour Organisation:** Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour. Convention C 182.

**IOM/Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres:** Ressource Book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking. Wien 2005.

**Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.** Übersetzung. SR 0.103.1.

**Jurt, Luzia:** Minderjährige Hausangestellte in der Schweiz. Eine Untersuchung im Auftrag von terre des hommes schweiz. Brugg 2004.

**Kelly, Liz:** ««You Can Find Anything You Want»: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe». In: International Organization for Migration (IOM): International Migration vol 43 (1/2) 2005. Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey. Special Issue 1/2005, S. 235-266.

**King, Gilbert:** Woman, child for sale: The new slave trade in the 21st century. New York 2004.

**Koch, Erwin:** «Es geschieht mitten in Zürich». In: EMMA, Nr. 2, 2006.

**Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen-smuggel:** Leitfaden. Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel. Bern 2005.

**Kuhn, Hans:** Die Umsetzung des Haager Adoptionsübereinkommens als Massnahme der Qualitätsentwicklung im Adoptionswesen. Fachkongress «Qualitätsentwicklung im Pflegekinder- und Adoptionswesen». Zürich, 2.-4. November 2000.

**Leybold-Johnson, Isobel:** «Hilfswerk schlägt wegen Kinderhandel Alarm». In: Swissinfo, 28. Oktober 2004.

**Machel, Graça:** Impact of Armed Conflict on Children. Report of the expert of the Secretary-General, Ms. Graça Machel, submitted pursuant to General Assembly Resolution 48/157. A/51/306, [New York] 1996.

- Maurer, Urs:** «Kinderhandel: Tragödie im Dunkeln». In: Swissinfo, 23. Oktober 2003. Auf: [www.swissinfo.org/ger/suche/detail/Kinderhandel\\_Tragoedie\\_im\\_Dunkeln.html?siteSect=881&sid=4370689&cKey=1066919894000](http://www.swissinfo.org/ger/suche/detail/Kinderhandel_Tragoedie_im_Dunkeln.html?siteSect=881&sid=4370689&cKey=1066919894000).
- ML [Magazin Mona Lisa]:** «Die verschwundenen Babys von Charkow». 19. Dezember 2003. Auf: [www.zdf.de/ZDFde/inhalt/26/0,1872,2091002,00.html](http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/26/0,1872,2091002,00.html).
- Müller, Elsbeth:** «Nepper, Schlepper und Kinderfänger». In: UNICEF (Hrsg.): Die Risiken internationaler Adoption. Magazin der UNICEF Schweiz, Nr. 3/2000. Zürich 2000, S. 8-11.
- Müller, Elsbeth:** «Zu viele Risiken für verletzte Kinder». In: UNICEF (Hrsg.): Die Risiken internationaler Adoption. Magazin der UNICEF Schweiz. Zürich 2000, S. 12-17.
- Ninck, J.:** Mädchenhandel mit besonderer Beziehung auf die Schweiz. Basel 1912.
- Office of the Under Secretary for Global Affairs:** Trafficking in Persons Report. Washington 2005.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights:** Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery. Sub-Commission Resolution 1999/17, Unedited Version. Point Nr. 51.
- Organization for Security and Co-operation in Europe Permanent Council:** Decision No. 557. OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings. PC.DEC/557, 24. July 2003.
- Rijken, Conny:** Trafficking in Persons. Prosecution from a European Perspective. The Hague 2003.
- Schertenleib, Jürg** (in Zusammenarbeit mit Nicole Hitz): Die Bedeutung der Kinderrechtskonvention im Asylbereich. Kurzkommunikation der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Bern, Juni 2000.
- Scholtys, Britta:** «Milliardengeschäfte mit Kinderhandel». Anti-Kinderporno 16. Februar 2004. Auf: [www1.anti-kinderporno.de/index.php?id=1761](http://www1.anti-kinderporno.de/index.php?id=1761).
- Schweizerischer Bundesrat:** Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005. [Bern] 2005.
- Schweizerischer Bundesrat:** Botschaft über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel. SR 05.030, 11. März 2005. In: Bundesblatt Nr. 17. 3. Mai 2005, 2807-2890, 2836.
- Schweizerisches Strafbuch** vom 21. Dezember 1937. Stand am 28. März 2006, SR 311.0.
- Schweizerisches Strafbuch** vom 21. Dezember 1937. Stand am 19. Dezember 2006, SR 311.0.
- Schweizerisches Strafbuch.** Änderung vom 13. Dezember 2003. Bundesblatt Nr. 51, 24. Dezember 2002, BB1 2002, 8240. Auf: [www.admin.ch/ch/d/ff/2002/8240.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/8240.pdf).
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch** (ZGB) vom 10. Dezember 1907. SR 210, Stand am 13. Juni 2006.
- Second World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children:** The Yokohama Global Commitment 2001. Auf: [www.unicef.org/events/yokohama/outcome.html](http://www.unicef.org/events/yokohama/outcome.html).
- Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (Hrsg.):** Zusammenstellung der zugelassenen Adoptionsvermittlungsstellen in der Schweiz für potentielle Adoptiveltern und relevante Fachstellen. [Genf] Mai 2000.
- [Stiftung Terre des hommes]:** «Kinderhandel und internationale Adoption. Interview mit Marlène Hofstetter, Leiterin des Bereichs Internationale Adoption (Stiftung Terre des hommes)». Auf: [http://tdh.ch/cms/fileadmin/site\\_uploads/d/pdf/projekte/schweiz/Dokument5.pdf](http://tdh.ch/cms/fileadmin/site_uploads/d/pdf/projekte/schweiz/Dokument5.pdf).
- Strafbuch** [der Bundesrepublik Deutschland]. Vom 15. Mai 1871 in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998. Zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2006 m.w.v. 31. Dezember 2006.
- [SN/APA]:** «In Afrika werden Kinder ihrer Organe wegen getötet». In: Salzburger Nachrichten, 8. Juli 2005.
- Übereinkommen** über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption. SR 0.211.211.311. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau. Abgeschlossen am 18. Dezember 1979. Übersetzung, SR 0.108.
- UNHCR:** Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum. February 1997.
- UNICEF Innocenti Research Centre:** Intercountry Adoption. In: innocenti digest, Dezember 1998.
- UNICEF Schweiz:** Kinder und Jugendliche in der Schweiz: Bericht zu ihrer Situation. Zürich, 1999.
- United Nations:** Millenniums-Deklaration. A/Res55/2. [New York] 2000.
- United Nations:** Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, particularly Women and Children. New York 2000.
- United Nations:** Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally. A/RES/41/85, 3. Dezember 1986.
- United Nations:** International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Resolution 2200 A (XXI), 16. December 1966.
- United Nations:** Übereinkommen über die Rechte des Kindes. New York, 1989. Übersetzung. SR 0107.

**United Nations:** Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. A/55/383, 2000.

**United Nations Committee on the Rights of the Child:** General Comment No. 2/2002: The role of independent human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. CRC/GC/2002/2, January 2003.

**United Nations General Assembly:** Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Ad Hoc Committee of the Whole (A/S-27/19/Rev.1 and Corr.1 and 2)]. A world fit for children. Twenty-seventh special session, A/Res/S-27/2, 11 October 2002.

**United Nations General Assembly:** Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/59/499)] 59/261. Rights of the child. A/RES/59/261 24 February 2005.

**van Spyk, Benedikt:** «Das Paradies in den Köpfen lebt weiter – Menschenhandel und Sklaverei in der Schweiz».

In: Jusletter, 7. Februar 2005.

**Vermot-Mangold, Ruth Gaby:** Konvention des Europarates gegen den Menschenhandel. Fragestunde. Frage, 06.5048, 15.3.2006.

**Verordnung** über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977. SR 211.222.338.

**Verordnung** über die Adoptionsvermittlung (VadoV) vom 29. November 2002. SR 211.211.36.

**Verordnung** über die Gebühren und Dienstleistungen bei internationalen Adoptionen vom 29. November 2002. SR 211.221.312. 3.

**Verordnung** über die Adoptionsvermittlung und das Übereinkommen zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Beglaubigung vom 5. Oktober 1961. SR 0.172.030.4.

**Verordnung** über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO). SR 3823.21, 6. Oktober 1986.

**World Summit for Children:** World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children.

Auf: [www.unicef.org/wsc/declare.htm](http://www.unicef.org/wsc/declare.htm)

**World Summit for Children:** Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s. Auf: [www.unicef.org/wsc/plan.htm](http://www.unicef.org/wsc/plan.htm)

### Internetlinks

**Bundesamt für Justiz:** Zentralbehörde zur Behandlung internationaler Adoptionen. [www.bj.admin.ch/d/adoptionen-index.html](http://www.bj.admin.ch/d/adoptionen-index.html)

**Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA):** [www.eda.admin.ch/eda/g/home.html](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home.html)

**Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):** [www.dcaf.ch/wdp](http://www.dcaf.ch/wdp)

**Makasi:** [www.makasi.ch](http://www.makasi.ch)

**Nationales Forschungsprogramm 52:** [www.nfp52.ch/d.cfm](http://www.nfp52.ch/d.cfm)

**Organization for Security and Co-operation in Europe**

**Permanent Council:** Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings. [www.osce.org/cthb](http://www.osce.org/cthb)

**Schweizerische Fachstelle für Adoption:** Check-Liste.

[www.adoption.ch/daten/serieose/](http://www.adoption.ch/daten/serieose/)

**United Nations High Commissioner for Human Rights:** Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.

[www.ohchr.org/english/issues/children/rapporteur/index.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/children/rapporteur/index.htm)

**United Nations High Commissioner for Human Rights:** Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially in Women and Children. [www.ohchr.org/english/issues/trafficking/index.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/trafficking/index.htm)

**United Nations High Commissioner for Human Rights:** United Nations Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences.

[www.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/](http://www.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/)

**United Nations Commission on Human Rights:** Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences.

[www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e29d45a105cd8143802568be0051fcfb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e29d45a105cd8143802568be0051fcfb?Opendocument)

**United Nations General Assembly:**

[www.un.org/ga/59/hl60\\_plenarymeeting.html](http://www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html)

**Youth at the United Nations:**

[www.un.org/esa/socdev/unyin/ga60.htm](http://www.un.org/esa/socdev/unyin/ga60.htm)

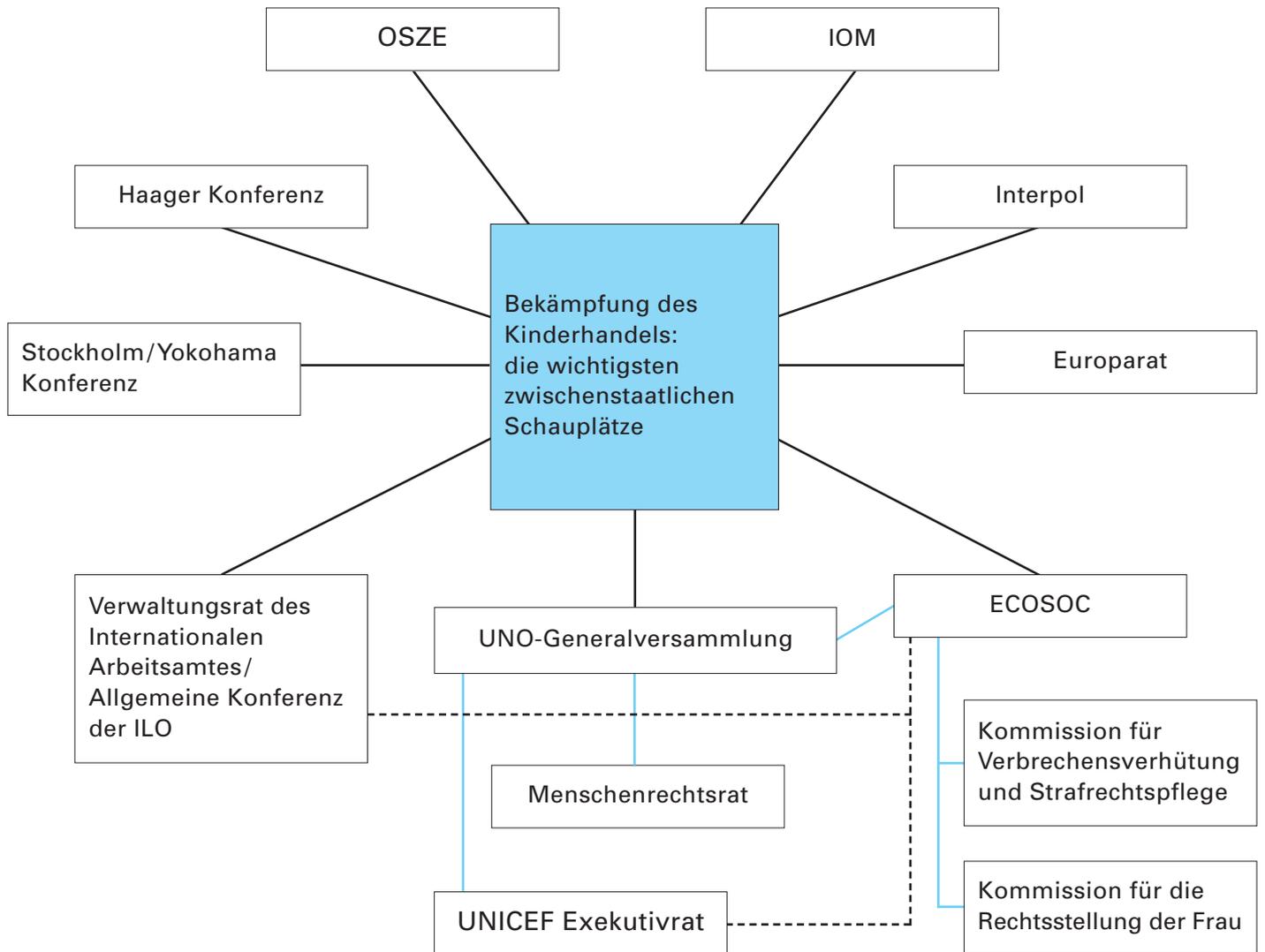
# VI Abkürzungsverzeichnis

BBl	Bundesblatt	KOBIK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge	KRK	Kinderrechtskonvention
BFM	Bundesamt für Migration	KSMM	Koordinationsstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel
BG-HAÜ	Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen	MNA	Fachdienst Unbegleitete Minderjährige
BKF	Bundeskriminalpolizei	NGO	Non Governmental Organization
BJ	Bundesamt für Justiz	NR	Nationalrätin / Nationalrat
BSV	Zentralstelle für Familienfragen des Bundesamtes für Sozialversicherung	OPSC	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights	PAIV	Politische Abteilung IV Menschliche Sicherheit
CRC	Committee on the Rights of the Child	seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
DAP	Dienst für Analyse und Prävention	SEF	Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung
DEZA	Dienst für Entwicklung und Zusammenarbeit	UNHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
DV	Direktion für Völkerrecht	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann	UNICEF	United Nations Children's Fund
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	UNO	United Nations Organisation
ECOSOC	Economic and Social Council	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
ECPAT	End Child Prostitution in Asia Today	WPAY	Evaluation of the World Programme of Action for Youth
EJPD	Bundesamt für Polizei		
EK	Europäische Kommission		
ESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights		
Europol	European Police Office		
EVD	Eidgenössisches Volksdepartement		
fedpol	Bundesamt für Polizei		
HAÜ	Haager Übereinkommen (Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption)		
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz		
ILO	International Labour Office		
IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung		
Interpol	International Criminal Police Organization		
IOM	International Organization for Migration		
IPEC	International Programme on the Elimination of Child Labour		

In Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, sind vor allem schutzbedürftige Kinder, die sich in wirtschaftlichen und sozialen Ausnahmesituationen befinden.

# VII Anhang

## Anhang 1: Bekämpfung des Kinderhandels – die wichtigsten zwischenstaatlichen Schauplätze



— untergeordnete Organe mit direkter Berichterstattungspflicht

- - - - - Koordinationsfunktion des ECOSOC

## Anhang 2: Kinderhandel – Eine Auswahl an relevanten internationalen Instrumenten

### 2.1 Eine Auswahl an rechtlich bindenden Instrumenten

#### 2.1.1 UNO

Convention on the Rights of the Child (1989) (CRC) (Kinderrechtskonvention)		
Von der Schweiz am 24.2.1997 ratifiziert.	Article 44: «...report within two years of the entry into force...» & «thereafter every five years»	Monitoring Body: Committee on the Rights of the Child (CRC)
Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (2000) (OPSC)		
Unterzeichnet von der Schweiz am 7.9.2000; am 19.9.2006 ratifiziert. Monitoring Body: Committee on the Rights of the Child (CRC)	Article 12: submit a report within two years following the entry into force & include any further information in reports to CRC according to Article 44	Article 12: submit a report within two years following the entry into force & include any further information in reports to CRC according to Article 44
<p><b>Anmerkungen:</b> Der Erstbericht der Schweiz zur Kinderrechtskonvention vom 1. November 2000 wurde im Mai 2002 vom Ausschuss für die Rechte des Kindes behandelt. In seinen Schlussbemerkungen empfahl der Ausschuss der Schweiz, einen umfassenden nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Konvention auszuarbeiten und umzusetzen (Paragraph 14). Die Schweiz muss den zweiten und dritten Bericht in einer konsolidierten Fassung am 25. September 2007 einreichen (siehe Anhang 4). Die ersten Arbeiten für die Erstellung des Berichts sind im Gang.</p> <p>Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (OPSC) wurde vom Bundesrat am 11. März 2005 unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung beschlossen (Botschaft des Bundesrates vom 11.3.2005<sup>1</sup>). Mit Bundesbeschluss vom 24. März 2006 hat die Bundesversammlung das Fakultativprotokoll genehmigt und den Bundesrat ermächtigt, es zu ratifizieren. Am 19. September 2006 wurde das Fakultativprotokoll von der Schweiz ratifiziert.</p>		

UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, particularly Women and Children, Supplementing the UN Convention Against Transnational Organised Crime (2000) (CTOC, Palermo Protocol)		
Unterzeichnet von der Schweiz am 2.4.2002; am 27.10.2006 ratifiziert.	Im Protokoll selber sind keine Verpflichtungen <sup>2</sup> vorgesehen.	Monitoring Body: Conference of the Parties to the CTOC and its Protocols
<p><b>Anmerkungen:</b> Botschaft des Bundesrates vom 26.10.2005<sup>3</sup>. Mit Bundesbeschluss vom 23.6.2006 hat die Bundesversammlung das Zusatzprotokoll genehmigt und den Bundesrat ermächtigt, es zu ratifizieren. Am 27. Oktober 2006 wurde das Zusatzprotokoll von der Schweiz ratifiziert.</p> <p>The third session of the Conference of the Parties to the CTOC and its Protocols took place in Vienna from 9–18 October 2006. The third session of the Conference of the Parties to the CTOC and its Protocols took place in Vienna from 9–18 October 2006.</p>		

<sup>1</sup> BBI 2005 2807.

<sup>2</sup> Im Sinne von Aktionsplänen und/oder Bericht-  
erstattung.

<sup>3</sup> BBI 2005 6693.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) (ESCR)		
Für die Schweiz trat der Pakt am 18.6.1992 in Kraft.	Art. 16 und 17: Berichte über getroffene Massnahmen, Fortschritte und Schwierigkeiten. Erster Bericht zwei Jahre nach Inkrafttreten, weitere Berichte nach Bedarf. In der Praxis hat es sich eingebürgert, etwa alle fünf Jahre einen Bericht abzuliefern.	Kontrollinstanz: Die Kontrolle erfolgt durch den vom ECOSOC eingesetzten Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights CESCR).
<p><b>Anmerkungen:</b> Der erste Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Pakts datiert vom 18. September 1996 (fällig am 30.6.1994). Der zweite Bericht der Schweiz war am 30.6.1999 fällig. Er wird gegenwärtig erarbeitet, und es ist momentan nicht möglich, genauere Angaben zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Berichts durch den Bundesrat zu machen.</p> <p>Im Abschnitt 20 der Schlussfolgerungen des Ausschusses vom 7.12.1998 heisst es: «The Committee also regrets that the available statistical data on violence against women and child abuse, including paedophilia, have not been analysed and used to formulate measures to address these problems. It regrets that this lack of information has prevented both the Government and the Committee from appreciating the extent of these problems.» In Absatz 34 heisst es weiter: «The Committee requests the State party to provide up-to-date information in its next report on measures taken to combat the phenomenon of domestic violence and that of paedophilia.»</p>		

ILO Convention 182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (1999)		
Von der Schweiz am 28.6.2000 ratifiziert.	Artikel 6 Absatz 1: «Jedes Mitglied hat Aktionsprogramme zur vorrangigen Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu planen und durchzuführen.» <sup>4</sup>	Monitoring Body: Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes

Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (1979) (CEDAW)		
Von der Schweiz am 27.3.1997 ratifiziert.	Article 18: report within one year after the entry into force & thereafter at least every four years	Monitoring Body: Committee on the Elimination of Discrimination Against Women
<p><b>Anmerkungen:</b> Der erste und gleichzeitig zweite Bericht der Schweiz wurde im Januar 2003 dem CEDAW-Ausschuss in New York präsentiert. Darin befinden sich verschiedene Hinweise zu Menschen-, Frauen-, Kinder- und Mädchenhandel. Die Schlussbemerkungen des Ausschusses zur Präsentation beinhalten in den Paragraphen 38f. die ausdrückliche Aufforderung, die Bemühungen zur Bekämpfung des Frauen- und Mädchenhandels fortzusetzen und eine umfassende Strategie auszuarbeiten. Der Ausschuss bittet die Schweiz zudem, in ihrem nächsten Bericht ausführlich über Frauen- und Mädchenhandel sowie über die Ausbeutung in der Prostitution zu berichten und Zahlen dazu zu liefern.</p> <p>Der dritte Bericht ist seit dem 26.4.2006 fällig (siehe Anhang 4). Die Verabschiedung des Textes durch den Bundesrat ist auf Mai/Juni 2007 geplant.</p>		

## 2.1.2 Hague Conference on Private International Law<sup>5</sup>

Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption (1993) (Hague Convention No. 33) (Haager Konvention)		
Von der Schweiz am 24.9.2002 ratifiziert.	In der Konvention sind keine besonderen Verpflichtungen festgehalten.	Monitoring Body: Special Commission convened by Secretary General of the Hague Conference on Private International Law

<sup>4</sup> Dazu heisst es in der Botschaft und Bericht 99/078 des Bundesrats (BBl 2000/330): «Eine solche Bestimmung ist in der Schweiz derzeit eher theoretisch. Die im Übereinkommen erwähnten Arten von Arbeit sind durch das positive Recht der Schweiz untersagt, und

anhand der statistischen Daten lässt sich nicht zeigen, dass es dieses Phänomen in unserem Land gibt. Dennoch können vereinzelt Fälle natürlich nicht ganz ausgeschlossen werden [...]. In Ländern, in welchen allenfalls Einzelfälle festgestellt werden können, sind gestützt

auf Artikel 6 des Übereinkommens keine spezifischen Programme gefordert. In der Schweiz erfüllen die Vorkehrungen des OHG die Anforderungen von Artikel 6.»

<sup>5</sup> www.hcch.net.

### 2.1.3 Council of Europe

Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings <sup>6</sup> (2005)		
Noch nicht unterzeichnet.	Weder Berichterstattung noch die Ausarbeitung eines Aktionsplans vorgesehen.	Monitoring Body: Es ist eine «Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings» vorgesehen.
<p>Anmerkungen: Anlässlich seines Länderbesuchs in der Schweiz vom 29.11.-3.12.2004 hat der Commissioner for Human Rights darauf gedrungen, dass die Schweiz die «Konvention des Europarates gegen Menschenhandel» so bald wie möglich unterzeichnen, ratifizieren und umsetzen solle (Paragraph 95).</p> <p>Basierend u.a. auf der Recommendation Nr. R (2000) 11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on Action against Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation.</p>		

## 2.2 Eine Auswahl an rechtlich unverbindlichen Instrumenten

### 2.2.1 UNO

#### UNO-Generalversammlung

GA Resolution 60/1 Ergebnis des Weltgipfels 2005
<p><b>Anmerkungen:</b> Insbesondere Paragraph 141: «Wir bekunden unsere Bestürzung über die zunehmende Zahl von Kindern, die in bewaffnete Konflikte verwickelt und von diesen betroffen sind, sowie über alle anderen Formen der Gewalt, namentlich Gewalt in der Familie, sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung sowie Kinderhandel. Wir unterstützen Politiken der Zusammenarbeit mit dem Ziel der Stärkung der Fähigkeit der Staaten, die Lage dieser Kinder zu verbessern und ihnen bei ihrer Rehabilitation und Wiedereingliederung in die Gesellschaft behilflich zu sein.» Siehe auch Paragraphen 111–113 betreffend grenzüberschreitende Kriminalität.</p>

Note by the Secretary-General: Rights of the Child – Report of the Independent Expert <sup>7</sup> for the United Nations Study on Violence against Children (A/60/282) (2005)
Numerous references to different forms of trafficking in children.

GA Resolution 59/261 Rights of the Child (2004)
<p><b>Anmerkungen:</b> Insbesondere OP 41(a-g) betreffend «Prevention and eradication of the sale of children, child prostitution and child pornography».</p> <p>Basierend auf den Berichten des UNO-Generalsekretärs A/59/190 (Promotion and protection of the rights of children Status of the Convention on the Rights of the Child) und A/59/274 (Follow-up to the outcome of the special session on children Promotion and protection of the rights of the child Follow-up to the United Nations special session on children).</p> <p>OP 50: «Urges those States that have not yet done so to complete as soon as possible a national action plan incorporating the goals agreed at the special session of the General Assembly on children, as reflected in its outcome document entitled «A world fit for children», and to place those goals within the framework of the Convention on the Rights of the Child».</p> <p>Follow-up: To focus its general debate regarding the promotion of the rights of the child, at future sessions, on specific challenges, beginning, at its sixtieth session<sup>8</sup>, with the contribution that the implementation of the Convention on the Rights of the Child can make to the eradication of poverty and hunger» (OP 51e).</p>

GA Resolution 59/166 Trafficking in Women and Girls (2004)
<p><b>Anmerkungen:</b> Basierend auf Bericht des UNO-Generalsekretärs mit dem gleich lautenden Titel (A/59/185 und Corr.1).</p> <p>OP5: «Also urges Governments to devise, enforce and strengthen effective measures to combat and eliminate all forms of trafficking in women and girls, including for sexual exploitation, as part of a comprehensive anti-trafficking strategy that integrates a gender and human rights perspective, and to draw up, as appropriate, national action plans in this regard».</p> <p>Follow-up: «Requests the Secretary-General to compile [...] successful interventions and strategies ..., and to submit a report on the implementation of the present resolution to the General Assembly at its sixty-first<sup>9</sup> session» (OP 26).</p>

<sup>6</sup> Noch nicht in Kraft getreten.

<sup>7</sup> Paulo Sergio Pinheiro.

<sup>8</sup> Traktandum 69 der 60. Session der UNO-Generalversammlung.

<sup>9</sup> In 2006.

#### GA Resolution 59/156 Preventing, Combating and Punishing Trafficking in Human Organs (2004)

**Anmerkungen:** Follow-up: «Requests the Secretary-General, in collaboration with the States and organizations concerned and subject to the availability of extrabudgetary resources, to prepare a study on the extent of the phenomenon of trafficking in human organs for submission to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice at its fifteenth<sup>10</sup> session» (OP4).

Die Schweiz ist nicht Mitglied der Commission on Crime Prevention and Criminal Justice.

#### GA Resolution 58/282 Follow-up to the Outcome of the Special Session on Children (2004)

**Anmerkungen:** OP 3: «Calls upon Member States that have not yet done so to prepare or strengthen national action plans and, where appropriate, regional action plans...».

Follow-up: «Decides to convene a commemorative plenary meeting in 2007, on a date to be decided at its sixtieth session, devoted to the follow-up to the outcome of its twenty-seventh special session and the progress made in implementing the Declaration and the Plan of Action, based on a report to be prepared by the Secretary-General, and invites the President of the General Assembly to finalize organizational matters in consultation with Member States» (OP 8).<sup>11</sup>

#### GA Resolution 58/137 Strengthening International Cooperation in Preventing and Combating Trafficking in Persons and Protecting Victims of Such Trafficking (2003)

**Anmerkungen:** Follow-up: «Requests the Secretary-General to report to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice at its fourteenth session on the implementation of the present resolution» (OP 17).

#### GA Resolution 58/150 Assistance to Unaccompanied Refugee Minors (2003)

**Anmerkungen:** Follow-up: «Requests the Secretary-General to report to the General Assembly at its sixtieth session on the implementation of the present resolution and to give special attention in his report to the girl-child refugee» (OP 12).<sup>12</sup>

Im Jahr 2004 hat das IKRK zusammen mit anderen humanitären Organisationen die «Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children» herausgegeben.

#### GA Resolution 55/2 UNITED NATIONS MILLENNIUM DECLARATION

**Anmerkungen:** Im Zusammenhang mit Frieden, Sicherheit und Abrüstung: «Wir treffen daher den Beschluss, unsere Anstrengungen im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität in allen ihren Dimensionen, insbesondere gegen den Menschenhandel, die Schleuserkriminalität und die Geldwäsche zu intensivieren» (OP 9).

### Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)

#### ECOSOC Resolution 2006/27 Strengthening international cooperation in preventing and combating trafficking in persons and protecting victims of such trafficking

**Anmerkungen:** «Urges Member States to take measures against trafficking in persons, especially women and children, that are consistent with internationally recognized principles of non-discrimination and that respect the human rights and fundamental freedoms of victims».

Follow-up: «Requests the Secretary-General to report on the implementation of the present resolution to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice at its seventeenth session and thereafter to share its report with the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime» (OP 18).

#### ECOSOC Resolution 2005/20 Guidelines on Justice for Child Victims and Witnesses of Crime (2005)

**Anmerkungen:** «Adopts the Guidelines on Justice for Child Victims and Witnesses of Crime [...] as a useful framework that could assist Member States in enhancing the protection of child victims and witnesses in the criminal justice system» (OP 1).

Follow-up: «Requests the Secretary-General to report to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice at its seventeenth session on the implementation of the present resolution» (OP 8).

<sup>10</sup> In 2006.

<sup>11</sup> Traktandum 46 der 60. Session der UNO-Generalversammlung.

<sup>12</sup> Traktandum 42 der 60. Session der UNO-Generalversammlung.

### UNHCHR Recommended Guidelines and Principles on Human Rights and Human Trafficking 2002 (E/2002/68/Add.1)

**Anmerkungen:** Im Bericht des UNHCHR an ECOSOC (E/2002/68) empfiehlt UNHCHR, dass «States and intergovernmental organizations make use of the Recommended Principles and Guidelines in their own efforts to prevent trafficking and to protect the rights of trafficked persons» (Paragraph 62). In Resolution E/2002/289 «Documents Considered by ECOSOC in Connection with Social and Human Rights Questions» nahm der ECOSOC vom Bericht und den Recommended Guidelines and Principles Kenntnis.

### Fachkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats

#### Resolution 49/2 of the UN Commission on the Status of Women (CSW) on Eliminating Demand for Trafficked Women and Girls for All Forms of Exploitation (2005)

**Anmerkungen:** Die Schweiz war nicht einer der über 50 Co-Sponsoren der Resolution.

#### Resolution 2005/44 of the Commission on Human Rights (CHR) on the Rights of the Child (2005)

**Anmerkungen:** Insbesondere OP 32(a-g) betreffend «Prevention and eradication of the sale of children, child prostitution and child pornography».

Follow-up: «Decides to request the Secretary-General to submit to the Commission at its sixty-second<sup>13</sup> session a report on the rights of the child...» (OP40b).

Follow-up: «Decides to request the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography to submit a report to the Commission at its sixty-second session» (OP 40d).

#### Reports of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (seit 1991)

**Anmerkungen:** Der jüngste Bericht des Rapporteurs (E/CN.4/2005/78) befasst sich mit Kinderpornographie im Internet. Die Informationen darin basieren auf Fragebögen, wobei die Schweiz auch einen ausgefüllt und eingereicht hat. Der Bericht enthält Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sich u.a. an die Mitgliedstaaten richten.

#### Reports of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on Trafficking in Persons, especially Women and Children (seit 2004)

**Anmerkungen:** Anlässlich der 61. Session (2005) der Commission on Human Rights unterbreitete sie ihren ersten Bericht (E/CN.4/2005/71) mit dem Titel «Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective».

«The Special Rapporteur intends to devote special attention to the situation of trafficked children and to formulate separate recommendations concerning their situation in her future reports» (Paragraph 58).

### 2.2.2 Internationale Konferenzen (einschliesslich Sondertagungen der UNO-GV)

#### World Summit for Children Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s (1990)

**Anmerkungen:** «All Governments are urged to prepare, before the end of 1991, national programmes of action to implement the commitments undertaken in the World Summit Declaration and the Plan of Action...» (Paragraph 34i).

#### Outcome Document of the 27. Special Session of the GA on Children Entitled «A World Fit for Children» (2002)

**Anmerkungen:** «To facilitate the implementation of actions committed to in this document, we will develop or strengthen as a matter of urgency, if possible by the end of 2003 national, and, where appropriate, regional action plans with a set of specific time-bound and measurable goals and targets based on this Plan of Action...» (Paragraph 59).

<sup>13</sup> In 2006

### Declaration and Agenda for Action adopted by the First World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children, Stockholm, 1996

**Anmerkungen:** «Urgently strengthen comprehensive, cross-sectoral and integrated strategies and measures, so that by the year 2000 there are national agenda(s) for action and indicators of progress, with set goals and timeframe for implementation...».

### Yokohama Global Commitment adopted by the Second World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children, Yokohama, 2001

**Anmerkungen:** «...and in particular to developing national agendas, strategies or plans of action, designated focal points and comprehensive gender-disaggregated data collection...»

ECPAT International has developed a Model National Plan of Action ([www.ecpat.net](http://www.ecpat.net)).

In Europe, the following countries have elaborated national plans of action: Austria, Belgium, Czech Republic, Finland, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Spain, and Sweden.<sup>14</sup>

### Beijing Declaration and Platform for Action Adopted by the Fourth World Conference on Women (1995) and Outcome Documents of the 23rd Special Session of the UN General Assembly (2000)

**Anmerkungen:** Im Zusammenhang mit den UNO-Weltfrauenkonferenzen gibt es seit 1999 einen Aktionsplan der Schweiz für die Gleichstellung von Mann und Frau. Die Massnahmen 18 und 19 befassen sich mit Frauenhandel und Prostitution auf nationaler und internationaler Ebene.

## OSZE

### Decision No. 557: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (2003)

**Anmerkungen:** Adopted by the OSCE Permanent Council in 2003.

The Permanent Council «tasks the ODIHR (Büro für Menschenrechte und demokratische Institutionen) with rendering necessary technical assistance to participating States, when appropriate, in developing National Anti-Trafficking Plans of Action...» (Abschnitt VI, Paragraph 7).

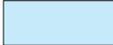
In 2004, the OSCE appointed a Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings who is also mandated with assisting participating States in the implementation of their commitments and the Action Plan. «The Special Representative addresses all forms of human trafficking, i.e. ... and especially trafficking in children.»<sup>15</sup>

<sup>14</sup> [www.ecpat.net](http://www.ecpat.net).

<sup>15</sup> Factsheet on the Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings.

## Anhang 3: Kinderhandel – Eine Auswahl an relevanten parlamentarischen Geschäften

### Stand der Beratung:

	Im Plenum noch nicht behandelt		Folge gegeben		Erledigt
--	--------------------------------	---	---------------	---	----------

### Barbara Haering (NR)

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Sondersession Mai 2006, 24.3.2006	06.1035 – Anfrage	Frauenhandel im Zusammenhang mit der Euro 2008	Welche Massnahmen ergreift/unterstützt der Bundesrat gegen die erwartete Zunahme des internationalen Frauenhandels im Zusammenhang mit der Euro 2008?	Verantwortung während Veranstaltung liegt primär bei den Kantonen. Der Bund kann im Sinne einer Anschubfinanzierung gewiss Beiträge leisten an private Projekte.

### Ruth-Gaby Vermot-Mangold (NR)

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Frühjahrssession 2006, 15.3.2006	06.5048 – Frage	Konvention des Europarates gegen den Menschenhandel	Wann wird die Schweiz diese Konvention unterschreiben? Wann folgt die Ratifizierung?	Vor Unterzeichnung wird geprüft, ob Ratifizierung sichergestellt werden kann.
Frühjahrssession 2004, 3.3.2004	04.5057 – Frage	Frauen- und Kinderhandel	Wie sieht die gesamtschweizerische Strategie aus? Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen? Verwirklichung des Zeugnenschutzes?	Umfasst nationale und internationale Ebene. KSMM koordiniert und arbeitet Strategien aus. Verweis auf 03.3574 und 03.3573.

### Chiara Simoneschi-Cortesi (NR)

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Frühjahrssession 2005, 17.3.2005	05.3126 – Interpellation	Nationale Aktionspläne zu Kinderrechten und Kinderschutz	Ausarbeitung von Aktionsplänen zur Umsetzung von KRK sowie Stockholm und Yokohama? Federführung beim Umsetzungsprozess der KRK?	Verweist auf Staatenbericht zur Umsetzung der KRK sowie auf verschiedene Arbeitspapiere und Berichte.

### Markus Wäfler (NR)

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Frühjahrssession 2005, 17.3.2005	05.3145 – Interpellation	Massnahmen gegen Sextourismus	Strafrechtliche Bestimmungen gegen Akteure und Reiseveranstalter? Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels im Rahmen der Sexindustrie? Konditionierte Koppelung von Bekämpfung der Sexindustrie mit Entwicklungshilfe?	Verweis auf StGB, auf Verhaltenskodex für Reiseunternehmen, auf KSSM und andere Massnahmen.

### Vreni Hubmann (NR)

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Frühjahrssession 2005, 17.3.2005	05.3138 – Postulat	Bericht über Adoptionen	Der BR wird beauftragt, einen Bericht über die schweizerische Adoptionspraxis der letzten zehn Jahre vorzulegen; insbesondere die Frage, wie der BR garantiert, dass zu adoptierende Kinder nicht aufgrund von Kinderhandel in die Schweiz gelangen.	Vom BR die Annahme beantragt und vom NR angenommen.
Frühjahrssession 2005, 17.3.2005	05.3137 – Motion	Qualitätssicherung bei Adoptionsvermittlungsstellen	U.a. ist die Schaffung von drei Zentralstellen zu prüfen, die sich prioritär mit internationalen Adoptionen beschäftigen.	Die heutigen Bestimmungen und Instrumente genügen für eine Aufsicht für die Adoptionsvermittlungsstellen. BR beantragt Ablehnung der Motion.

### Boris Banga (NR)

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Wintersession 2004, 17.12.2004	04.1181 – Anfrage	Bekämpfung von Zwangsheiraten und Opferschutz	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf in der Schweiz? Revision des StGB und ZGB?	Revision des StGB und ZGB nicht gerechtfertigt; gezielte Aufklärung potentieller Opfer wirksamer.

### Thérèse Meyer (NR)

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Herbstsession 2004, 2.9.2004	04.3452 – Interpellation	Pädophilie im Internet – Nulltoleranz	Zusätzliche Mittel für die Kobik? Für Bekämpfung der Kinderpornografie?	Kobik befasst sich heute schwergewichtig mit Kinderpornografie; BR würde eine verstärkte Mitwirkung der Kantone begrüssen.

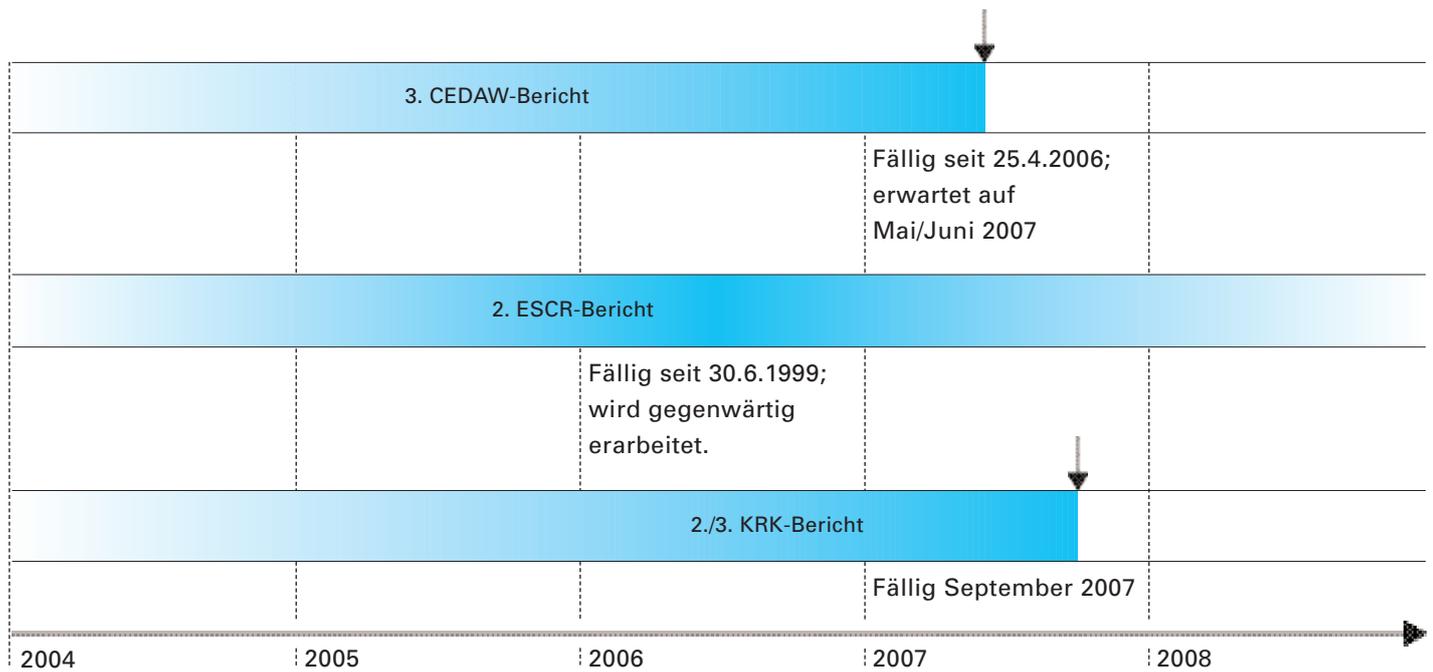
**Kommission für Rechtsfragen (NR)**

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Herbstsession 2003, 4.11.2003	03.3574 – Motion	Massnahmen gegen Menschenhandel in der Schweiz. Schutz von Opfern und Zeugen	Im Bundesstrafprozessrecht sollen Massnahmen zum Schutz von Opfern und Zeugen vorgesehen werden	Vom BR entgegen- genommen und von NR/SR angenommen.
Herbstsession 2003, 4.11.2003	03.3573 – Motion	Massnahmen gegen Menschenhandel in der Schweiz	Änderung der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (Aufenthaltsbewilligungen für Opfer von Menschenhandel)	Verordnungsänderung möglich, falls das Rund- schreiben des IMES (heute BFM) vom August 2004 an die Kantone nicht die gewünschte Vereinheit- lichung bei der Ermessens- ausübung erzielt; Motion wird als Postulat überwiesen.

**Vreni Müller-Hemmi (NR)**

Session und Einreichungsdatum	Geschäftsnummer und -typ	Titel	Eingereichter Text/Begründung	Antwort des BR
Herbstsession 2006, 4.10.2006	06.3492 – Postulat	Berichterstattung UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	Der BR wird eingeladen, unverzüglich den seit 1999 fälligen zweiten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Paktes zu erstellen und bei den dafür zuständigen Stellen der UNO zur Prüfung einzureichen.	
Wintersession 2001, 10.12.2001	01.461 – Parlama- rische Initiative	Schaffung einer eidg. Kommission für Menschenrechte	Gestützt auf die Wiener Erklärung der Menschenrechts-Weltkonferenz 1993; Gremium, das sich mit den von der Schweiz einge- gangenen internationalen Vereinbarungen befasst.	Zustimmung des NR im Juni 2003. Die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage wird um zwei Jahre (bis zur Sommersession 2007) verlängert.

## Anhang 4: Kinderhandel in der Schweiz – Staatenberichtsverfahren im Zeitablauf





**UNICEF Schweiz**

Erstellt in Zusammenarbeit mit:



FIZ – Fraueninformationszentrum für Frauen aus  
Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa



Humanrights.ch | MERS

Humanrights.ch/MERS



Kinderschutz Schweiz,  
Fachstelle ECPAT Switzerland



Schweizerische Flüchtlingshilfe



Schweizerische Stiftung des  
Internationalen Sozialdienstes



Stiftung Terre des hommes



terre des hommes schweiz



Engagiert für die Zukunft

pro juventute

---

**Impressum**

Kinderhandel und die Schweiz, hrsg. von:  
Schweizerisches Komitee für UNICEF  
Baumackerstrasse 24  
CH-8050 Zürich

Zürich, 2007



**Schweizerisches Komitee für UNICEF**

Baumackerstrasse 24

CH-8050 Zürich

Telefon +41 (0)44 317 22 66

Fax +41 (0)44 317 22 77

[www.unicef.ch](http://www.unicef.ch)

Postkonto Spenden: 80-7211-9



Schweiz Suisse Svizzera