

FIZ Arbeitspapier

Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft

Einleitung

Seit 2006 ist in der Schweiz Art. 182 des Strafgesetzbuches in Kraft: Der Artikel stellt Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung, zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans unter Strafe. Zuvor war lediglich Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung strafbar. Mit dem neuen Artikel erfüllte die Schweiz eine der Vorgaben des so genannten Palermo-Protokolls.¹

In internationalen Papieren wird Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft nicht klar definiert. Die bisherige Diskussion um Menschenhandel in der Schweiz hat Menschen- und Frauenhandel „zwecks sexueller Ausbeutung“ in den Mittelpunkt gestellt. Im Zentrum der Aufmerksamkeit der Justiz wie auch der politischen und gesellschaftlichen Wahrnehmung stand vor allem Frauenhandel in die Prostitution.

Über Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft ist noch wenig gesichertes Wissen vorhanden. Die FIZ plädiert dafür, bei den Arbeitsbedingungen, insbesondere von MigrantInnen genau hinzuschauen: Sie müssen nicht, können aber auf den Tatbestand Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft hinweisen.

Inhalt

1. Definition Menschenhandel/Frauenhandel
2. Faktoren, die auf Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung hinweisen können
 - 2.1 Arbeitsbedingungen
 - 2.2 Lebens- und Wohnbedingungen
 - 2.3 Vulnerabilität
3. Die Pyramide von Arbeitssituationen
4. Fazit: Jeden Fall individuell analysieren

¹ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Abgeschlossen in New York am 15. November 2000, von der Bundesversammlung genehmigt am 23. Juni 2006.

1. Definition Menschen-/Frauenhandel

Menschen-/Frauenhandel verletzt die grundlegendsten Rechte von Menschen: das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf physische und psychische Unversehrtheit, das Recht, keine Folter oder erniedrigende Behandlung zu erleiden.

Menschenhandel liegt gemäss Palermo-Protokoll vor, wenn folgende drei Faktoren in Kombination vorkommen:

- Aktion (Rekrutierung, Transport, Transfer, Beherbergung, Entgegennahme von Menschen),
- Mittel (Gewalt, Täuschung, Drohung, Ausnutzung von Hilflosigkeit, Zwang) und
- Zweck (Sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, Entnahme von Organen).²

Wenn eine Person sich beispielsweise aufgrund von falschen Versprechungen, Täuschungen oder Betrug auf die Migration oder auf eine Arbeitsstelle eingelassen hat (Aktion), wenn sie Schulden oder überhöhte Vermittlungssummen für Agenten und/oder diverse Dienstleistungen abzahlen muss oder wenn Gewalt, Druck oder Drohungen gegen sie angewendet werden (Mittel), mit dem Zweck, ihre Arbeitskraft auszubeuten, sie sexuell auszubeuten oder ihr Organe zu entnehmen (Zweck), dann ist der Tatbestand Menschenhandel erfüllt.

In der Realität überlappen sich Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft und zwecks sexueller Ausbeutung oft. Wenn Frauen zur Sexarbeit unter ausbeuterischen Verhältnissen genötigt werden, wird sowohl ihre Arbeitskraft ausgebeutet wie auch ihre sexuelle Integrität verletzt. Frauen, die prinzipiell zur Sexarbeit bereit sind, aber nicht bestimmen können, welche und wie viele Kunden sie bedienen und welche sexuelle Praktiken sie anbieten, werden sowohl arbeitsmässig wie auch sexuell ausgebeutet. Auch Arbeiterinnen in der Gastronomie, Landwirtschaft, in der Hausarbeit oder in anderen Branchen können sowohl sexuell wie auch arbeitsmässig ausgebeutet werden. Die Trennlinie ist nicht immer klar zu ziehen.

2. Faktoren, die auf Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft hinweisen können

Zu Menschenhandel gehören Aktion, Mittel und Zweck. Aktion und Mittel, mit denen Personen getäuscht und unter Druck gesetzt werden, sind oft nicht sichtbar und viele Betroffene reden nicht unbedingt darüber, wenn sie befragt werden. Um Opfer von

² Bisher ist in der Schweiz noch kein Fall von Menschenhandel zwecks Organentnahme bekannt.

Menschenhandel in der Schweiz zu identifizieren, müssen wir in erster Linie die Ausbeutungssituation (den Zweck des Menschenhandels) erkennen. Erst danach können mutmassliche Opfer betreut werden und erst dann können Rekrutierung und Druckmittel offen gelegt werden.

In unserer Beratungspraxis gelangen Frauen meist aufgrund von prekären Arbeitsbedingungen sowie grossen ökonomischen und sozialen Problemen an die FIZ. Erst nach Krisenintervention und Stabilisierung der Betroffenen stellt sich in einem Teil der Fälle heraus, dass sie unter falschen Versprechungen rekrutiert, oft in die Schweiz vermittelt und hier gezielt in eine Zwangslage gebracht wurden. Erst dann wird klar: Sie sind Opfer von Menschenhandel. Diese Frauen werden dann ans FIZ Makasi-Team weitergeleitet. Hier bekommen die Betroffenen die erforderliche Betreuung, Beratung und Begleitung für die weiteren Schritte, die sie unternehmen wollen.

Manchmal handelt es sich auch bei prekären Arbeitsbedingungen nicht um Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft, weil weder Rekrutierung noch eine Zwangslage erkennbar ist. Dann geht es um eine Verletzung des Schweizer Arbeitsrechtes. Arbeitsrechte stehen allen Menschen in der Schweiz zu – unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. In der FIZ werden diese Frauen vom Beratungsteam für Migrantinnen beraten. Die FIZ unternimmt auch die von den Betroffenen gewünschten arbeitsrechtlichen Interventionen.

In der Erfahrung der FIZ gibt es Faktoren, die auf Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft hinweisen *können*. Wo ein Verdacht besteht, muss in langen Gesprächen sorgfältig eruiert werden, wie die Person in die Schweiz oder an ihre Arbeitsstelle gekommen ist und mit welchen Mitteln sie in ihre Lage gebracht wurde oder darin festgehalten wird.

Hinweise auf Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft können in folgenden Bereichen erkennbar werden:

- In den Arbeitsbedingungen von MigrantInnen,
- in ihren Lebens- und Wohnbedingungen und
- in ihrer Vulnerabilität.

2.1 Arbeitsbedingungen

Arbeitsbedingungen sind die wichtigsten Faktoren, die hellhörig machen müssen und aufgrund derer weiter untersucht werden muss, ob Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft vorliegt. Die Arbeitsbedingungen müssen an schweizerischen Standards gemessen werden.

Die folgende Liste von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen soll helfen, den Blick zu schärfen. Die Liste ist weder abschliessend noch vollständig, sondern hat exemplarischen Charakter:

- Geringer Lohn
- Ungerechtfertigte Lohnkürzungen
- Vorenthalten des Arbeitslohns
- Unzumutbar lange Arbeitszeiten
- Keine arbeitsfreien Tage/keine Ferien
- Gefährdende Arbeitsbedingungen, keine Schutzmassnahmen
- Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Zurückhalten am Arbeitsplatz oder in einem eingegrenzten Bereich

2.2 Lebens- und Wohnbedingungen

Auch die Lebens- und Wohnbedingungen können ein Hinweis auf Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft sein. In vielen Fällen sind die ArbeitgeberInnen diejenigen, die den Betroffenen Unterkunft und Verpflegung geben. Die Betroffenen stehen oft in einer Mehrfachabhängigkeit vom Arbeitgeber oder von der Arbeitgeberin.

In den bisherigen FIZ Fällen wiesen z.B. folgende schlechte bis unwürdige Lebensbedingungen auf möglichen Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft hin:

- Reduzierte Nahrung
- Reduzierter, kontrollierter Zugang zu medizinischer Versorgung
- Keine private Rückzugsmöglichkeit
- Verhinderung des Kontakts zur Aussenwelt
- Kontrollierte Unterkünfte
- Schlafen am Arbeitsort (z.B. in der Küche, auf der Baustelle)
- Mangelnde hygienische Infrastruktur
- Überfüllte Gemeinschaftsunterkünfte

2.3 Vulnerabilität

Ob ArbeitnehmerInnen die Wahl haben, Arbeitsverträge einzugehen, gute Arbeitsbedingungen einzufordern oder den Arbeitsplatz zu verlassen, ist wesentlich von ihrer Vulnerabilität (Verletzlichkeit) abhängig. Menschen sind nicht Opfer, wenn sie verletzlich sind, – sondern dann, wenn diese Verletzlichkeit ausgenützt wird, um sie bei der Arbeit auszubeuten. Vulnerabilität alleine determiniert weder Menschenhandel noch Ausbeutung. Aber Vulnerabilität besteht aus Faktoren, die die „Arbeit“ von MenschenhändlerInnen und AusbeuterInnen „erleichtern“. Deshalb muss bei vulnerablen Menschen besonders genau hingeschaut werden, wenn sie schlechte Arbeits-, Lebens- oder Wohnbedingungen haben.

FIZ-Mitarbeiterinnen interessieren sich nicht nur für die Bedingungen, unter denen eine Person lebt, sondern auch für die Geschichte und Situation der Betroffenen selbst. Sie sind handelnde Subjekte, die eigene und oft sehr mutige Entscheidungen fällen. Das Ausmass ihrer Vulnerabilität und ihre Notlage sind jedoch ausschlaggebend dafür, wie ihre Einwilligung, unter ausbeuterischen Verhältnissen zu arbeiten und zu leben, einzuschätzen ist. Denn bei Menschen mit hoher Vulnerabilität ist die formale Einwilligung in ein Ausbeutungsverhältnis unerheblich für den Straftatbestand. Bei Kindern und Jugendlichen spielt eine solche Einwilligung überhaupt keine Rolle.

Es gibt strukturelle, rechtliche, soziale und individuelle Faktoren der Vulnerabilität; sie sind in der Realität meist nicht säuberlich voneinander zu trennen, sondern bedingen einander und wirken aufeinander ein. Auch die folgende Liste verschiedener Dimensionen von Vulnerabilität, insbesondere von MigrantInnen, ist nicht abschliessend:

Strukturelle Faktoren

- Diskrepanz zwischen Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeit zwischen Herkunfts- und Zielland

Rechtliche Faktoren

- Ungünstige Regelungen der Einreise und Aufenthalt im Zielland
- Prekärer Aufenthaltsstatus (z.B. Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis ist an einen einzigen Arbeitgeber/eine einzige Arbeitgeberin gebunden)
- Illegalisierter Aufenthalt
- Fehlende Regelungen zur Durchsetzung von Lohnansprüchen und sicheren Arbeitsbedingungen

Soziale Faktoren

- Genderspezifische Abhängigkeit
- Isolation bzw. kein soziales Netz
- Zugehörigkeit zur einer diskriminierten ethnischen Minderheit
- Diskriminierende Erfahrungen und daraus folgendes Misstrauen gegenüber Behörden

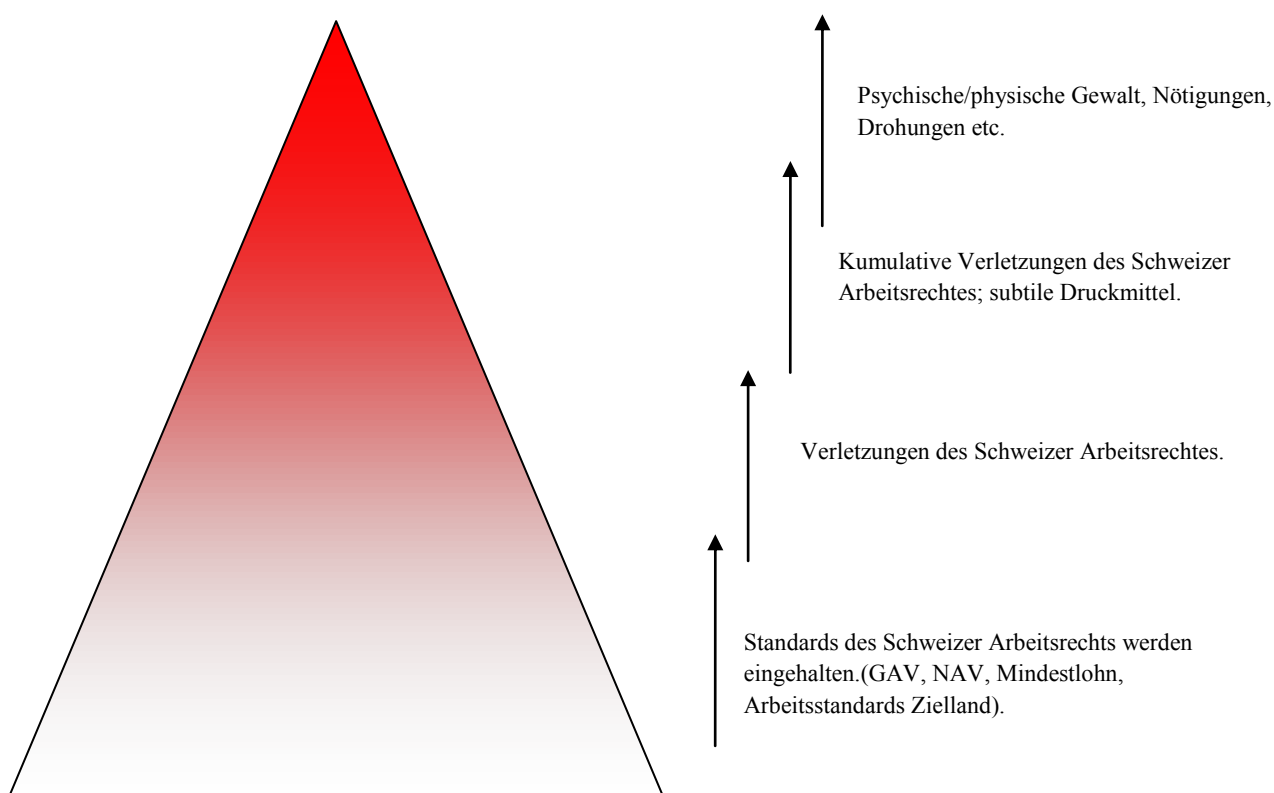
Individuelle Faktoren

- Hohe Verschuldung bei Arbeitgeber
- Armut
- Hilflosigkeit aufgrund von Minderjährigkeit oder körperlicher oder geistiger Behinderung
- Keine oder mangelnde Sprachkenntnisse
- Orientierungslosigkeit z.B. in Bezug auf den Aufenthaltsort
- Unkenntnis der Rechte als ArbeitnehmerIn im Zielland
- Schlechter Ausbildungsstand, Analphabetismus, Deprivation in Kindheit und Jugend
- Finanzielle Verantwortung für Kinder und weitere Familienmitglieder

Es sind eine Vielzahl dieser und anderer Elemente, die in konkreten Situationen zusammenspielen und beeinflussen, ob sich Arbeitende wehren können oder nicht. Im Laufe der Zeit können Umstände entstehen, die ArbeitnehmerInnen verletzlicher machen, als sie es zu Beginn ihrer Arbeitssituation waren: z.B. ein Entzug der Aufenthaltsbewilligung, eine Krankheit, Druck aus der Familie, finanzielle Notlagen im Herkunfts- oder Zielland. Wenn solche Bedingungen von TäterInnen ausgenutzt werden, führt erhöhte Vulnerabilität zur Zwangslage.

4. Die Pyramide von Arbeitssituationen³

Ein Teil der Menschen, die in der Schweiz arbeiten, sind (nicht identifizierte) Opfer von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft. Da es sich um einen sehr kleinen Teil der Arbeitnehmerschaft in der Schweiz handelt, braucht es einen geschulten Blick, um mögliche Hinweise auf Menschenhandel in der Arbeitssituation zu erkennen.



Die oben abgebildete Pyramide veranschaulicht sowohl Mengenverhältnisse wie auch dynamische Aspekte von Arbeitssituationen. Sie macht deutlich, dass in Arbeitsverhältnissen Verschlechterungen der Situation kumulativ und fortschreitend vorkommen können. Auf der untersten Ebene sind Arbeitsverhältnisse angesiedelt, welche die

³ Quelle: Norbert Cyrus, Katrin de Boer: Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung, in: KOK (2011), Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, S. 43-79; Abbildung von FIZ leicht abgeändert.

schweizerischen Standards erfüllen. Es kann sich auch um minimale Arbeitsstandards handeln, aber zumindest um solche, die das Schweizer Arbeitsrecht nicht verletzen. Solche Verhältnisse können in Arbeitssituationen münden, die in einzelnen Bereichen wie Lohn, Arbeitszeit, Sozialversicherungen, Sicherheit, Gleichstellung, Schutz der Persönlichkeit etc. dem Schweizer Arbeitsrecht nicht entsprechen und die vor dem Arbeitsgericht eingeklagt werden können.

In einem weiteren Schritt können kumulative Verletzungen des Arbeitsrechts vorkommen und mit subtilem Druck oder psychischer Gewalt durchgesetzt werden. Um extreme Arbeitsausbeutung handelt es sich in der obersten Ebene der Pyramide; hier werden verletzbare Menschen durch Freiheitsberaubung, Gewaltanwendungen und ähnliche Mittel festgehalten und ausgebeutet.

Wenn sie unter falschen Voraussetzungen für die Arbeit rekrutiert und vermittelt wurden, oder wenn sie die Arbeit aufgrund von falschen Versprechungen selbstständig eingegangen sind, handelt es sich um Opfer von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft.

4. Fazit: Jeden Fall individuell analysieren

Menschen können auch ausgebeutet werden, wenn sie es selbst subjektiv nicht so sehen, zum Beispiel weil die Bedingungen im Herkunftsland noch schlimmer sind als im Zielland. Wenn zu ausbeuterischen Arbeits- oder Lebens- und Wohnbedingungen eine hohe Vulnerabilität dazu kommt, muss das Augenmerk darauf gelegt werden, ob die Rekrutierung von Menschen und die angewendeten Mittel, um sie in der ausbeuterischen Situation zu halten, den Tatbestand Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft erfüllen.

Voraussetzung für die Erkennung von Ausbeutung der Arbeitskraft ist, dass die *schweizerischen Standards* (und nicht die Arbeitsstandards im Herkunftsland der Betroffenen) als Vergleichsgrösse herangezogen werden. Schweizerische Standards werden u.a. im Schweizer Arbeitsgesetz, in den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, aber auch in den GAV, NAV und in den Empfehlungen der Gewerkschaften, im StGB, in der Rechtsprechung und in den Auflagen des EDA für diplomatisches Haushaltspersonal genannt. Allerdings reichen gerade in prekären Arbeitsverhältnissen die schweizerischen Minimalstandards nicht aus, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu garantieren. Bezüglich Sexarbeit gibt es keine entsprechenden Standards und im Bereich Hausarbeit nur sehr rudimentäre.

Das Risiko, dass sich hinter schlechten Arbeitsbedingungen Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft verbirgt, ist in jenen Arbeitssituationen am grössten, wo Mehrfachabhängigkeiten durch die Beschäftigung in relativ abgeschlossenen Netzwerken bestehen: beispielsweise in Privathaushalten (v.a. diplomatischen Haushalten), in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe, Baugewerbe und überall dort, wo undurchsichtige Subunternehmerketten bestehen.

Jeder Fall muss individuell untersucht werden, denn nur durch die sorgfältige Abklärung der Situation und durch einführende Gespräche mit den Betroffenen kann eruiert werden, wie vulnerabel sie sind, wie sie in die Schweiz bzw. an ihre Arbeitsstelle gelangt sind und ob resp. wie sie unter Druck gesetzt werden.

Anhang: Gesetzliche Grundlagen

Grundlegende Bestimmungen gegen Menschenhandel

- **Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll)**

Abgeschlossen in New York am 15. November 2000, von der Bundesversammlung genehmigt am 23. Juni 2006

Artikel 3, Absatz a:

„Im Sinne dieses Protokolls bezeichnet der Ausdruck «Menschenhandel» die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen“.

- **ILO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit**

Angenommen in Genf am 28. Juni 1930, von der Bundesversammlung genehmigt am 20. Juni 1939.

Artikel 2, Abs. 1:

„Als «Zwangs- oder Pflichtarbeit» im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“

- **Schweizerisches Strafgesetzbuch**

StGB Artikel 182, Abs. 1:

„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.“

Weitere Bundesgesetze, die für das Thema Arbeitsausbeutung relevant sind

- Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) und Vollzugsverordnung: Gesetzliche Grundlage für die Hilfe an Opfer von Straftaten
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) und Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; 142.201) Art. 35ff., Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel
- Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA; SR 822.41): Regelt die Aufgaben der Kontrollorgane gegen Schwarzarbeit. Prüfungsgegenstand ist laut Art. 6 BGSA die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht.
- Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; BSG 823.20); regelt die Aufgaben der Kontrollorgane gegen Lohn-dumping. Art. 7ff. bestimmt, wie die Kontrollen der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erfolgen haben.
- Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (SR 2210.215.311). Art. 6 des Gesetzes regelt das besondere Kontrollorgan, das durch die zuständige Behörde auf Antrag der Vertragsparteien eingesetzt werden kann. Gegenstand und Umfang der Kontrolle werden von der zuständigen Behörde nach Anhörung der Vertragsparteien bestimmt.
- Bestimmungen im Bundesgesetz über die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht, OR; SR 220) über den Normalarbeitsvertrag. Laut Art. 360b des Obligationenrechts beobachten die Tripartiten Kommissionen den Arbeitsmarkt und können Missbräuche feststellen.

Kantonales Recht zum Arbeitsmarkt

- Arbeitsmarktgesetz vom 23. Juni 2003 (AMG; BSG 836.11) und Vollzugsverordnung: Regelt den Vollzug von Bundesgesetzen über den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung von Arbeitnehmenden durch kantonale Behörden.

Bundesgesetze und kantonale Gesetze zur Strafverfolgung

- Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO; SR; 312.0); Laut Art. 302 Abs. 2 regeln die Kantone die Anzeigepflicht der kantonalen Behörden, die nicht zu den Strafverfolgungsbehörden zählen.
- Einführungsgesetze zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung vom 11. Juni 2009 (EG ZSJ; BSG 271.1). Laut Art. 48 haben die Angestellten des Kantons eine Mitteilungs- oder Anzeigepflicht an die Staatsanwaltschaften, wenn in der amtlichen Tätigkeit konkrete Verdachtsgründe für eine von Amtes wegen zu verfolgende Straftat bekannt wird.

©FIZ/Oktober 2015