

Bekämpfung von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung in der Schweiz

Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Sensibilisierung von
Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren anhand des Beispiels SECO – Basel-Stadt

CAS-Arbeit eingereicht im Rahmen des
Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Verfasserinnen

Natalie Rast und **Sonja Roest**

Betreuender Dozent

Prof. Dr. Kuno Schedler

IMP-HSG

Dufourstrasse 40a

9000 St. Gallen

Bern und Basel, 29. April 2022

Zusammenfassung

Im August 2021 wurden die Erkenntnisse und Empfehlungen der Evaluation des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel (NAP) veröffentlicht. Dieser definierte das multidisziplinäre Vorgehen der Schweiz gegen Menschenhandel im Zeitrahmen 2017-2020 und umfasste insgesamt 28 Aktionen. Für drei dieser Aktionen war das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig, wobei in der vorliegenden CAS-Arbeit die Massnahmen zur Information und Sensibilisierung der Arbeits- und Arbeitsmarktinspektionsbehörden im Zentrum stehen. Die Verfasserinnen betrachteten am Beispiel des Kantons Basel-Stadt, wie die Zusammenarbeit des SECO mit den Kantonen bei der Umsetzung der getroffenen Massnahmen wahrgenommen wurde, insbesondere hinsichtlich Schulungen zur Sensibilisierung im Bereich Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (MH-A). Die Darstellung der theoretischen Grundlagen, nämlich die rechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zur Bekämpfung von MH-A, die Definitionen der Begriffe «Arbeitsausbeutung» und «Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung» und die offiziellen Zahlen, zeigt, dass die Schwierigkeiten bei der effektiven Bekämpfung von MH-A vielschichtig sind. Dabei lassen polizeiliche Kriminal- und Strafurteilsstatistiken keinen verlässlichen Schluss auf die tatsächliche Existenz und Verbreitung von MH-A in der Schweiz zu. Die Strafverfolgung gestaltet sich schwierig aufgrund erschwerender Umstände wie etwa die Identifizierung mutmasslicher Opfer oder der sehr weit formulierte und interpretationsbedürftige Tatbestand von MH-A in der Schweizer Strafnorm (Art. 182 StGB).

Mithilfe des institutionellen Analyse- und Entwicklungsmodells wurden die relevanten «Handlungsarenen» zur Bekämpfung von MH-A bestimmt, auf nationaler Ebene die Mitglieder der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), die im Rahmen des NAP 2017-2020 staatliche, kantonale und nichtstaatliche Akteure vereinte, und auf kantonaler Ebene der «Runde Tisch Menschenhandel BS». Mit einem Fokus auf Arbeits- und Arbeitsmarktinspektionsbehörden sowie auf die Taskforce Menschenhandel und das kantonale Kontrollorgan Schwarzarbeit (KKO) des Kantons Basel-Stadt wurden der gesetzliche Auftrag und die Zuständigkeiten und Meldeprozesse der beteiligten Akteure¹ betrachtet.

Mittels leitfadengestützter Interviews mit fünfzehn ausgewählten Experten von Bund und Sozialpartnern, Arbeitsmarktinspektionsbehörden, NGO und Polizei des Kantons Basel-Stadt wurden die Erkenntnisse und Empfehlungen von Akteuren auf nationaler und kantonaler Ebene hinsichtlich der Sensibilisierungsmassnahmen des SECO ermittelt. Die ausgewerteten Ergebnisse und deren Interpretation halfen, die folgenden vier Fokusfragen zu beantworten:

1. Welche Rolle spielen Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren in der Schweiz bei der Bekämpfung von MH-A heute, und welche Rolle könnten/sollten sie optimalerweise spielen?
2. Waren die bisher durchgeführten Massnahmen die richtigen und effektiv?
3. Was sollte im Hinblick auf die Weiterführung der Massnahmen im Rahmen des 3. NAP berücksichtigt werden?

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechteridentitäten.

4. Welche weiteren Kontextaspekte sind wichtig, damit die Massnahmen zum Tragen kommen?

Die qualitative Auswertung der Interviews bestätigte die in der Literatur reflektierte Annahme und Erwartung, dass Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren eine bedeutende Rolle beim Erkennen von Hinweisen auf MH-A einnehmen beziehungsweise einnehmen sollten, weil sie in Ausübung ihrer Kontrolltätigkeiten einen vertieften Einblick in die Betriebe verschiedener Branchen erhalten und dadurch auf potenzielle Verdachtsfälle von Arbeitsausbeutung stossen könnten. Entsprechend wird die Sensibilisierung zu Arbeitsausbeutung und Menschenhandel als wichtig erachtet. Die im Rahmen des NAP 2017-2020 durchgeführten Sensibilisierungsmassnahmen des SECO wurden grundsätzlich sehr begrüsst, weisen jedoch aus Perspektive der befragten Personen Optimierungspotenzial auf. Das Informationsmaterial könnte zielpublikumsgerechter aufbereitet, die Schulungsanlässe sollten zielgruppenspezifisch entwickelt und durchgeführt werden.

Die Analyse der Handlungsarenen wie auch die Auswertung der Interviews legten Klärungsbedarf bezüglich gesetzlichem Auftrag, Rollenverständnis und Handlungsmöglichkeiten der Akteure und der damit verbundenen Erwartungen an sie offen. Des Weiteren zeigte sich, dass eine interdisziplinäre Zusammenarbeit die Wahrnehmung und Wirksamkeit der durchgeführten Massnahmen erhöht, was im Falle der Sensibilisierungsmassnahmen etwa die Einbindung der Sozialpartner sowohl bei der Aufbereitung von Informationsmaterial wie auch den Schulungsangeboten oder die verstärkte Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren auf kantonaler Ebene bedeutet. Interdepartementale sowie kantonsübergreifende Netzwerke und Austauschgefässe basierend auf vorgängig definierten Handlungsfeldern dürften helfen, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und ein gemeinsames Problemverständnis zu fördern. Im Hinblick auf den nächsten NAP Menschenhandel wäre zu prüfen, ob der Bund eine über die Organisation von Schulungen und reine Koordination hinausgehende Leitfunktion übernehmen sollte, indem er Richtlinien und konkrete Empfehlungen betreffend Ausgestaltung und Umsetzung der Massnahmen auf kantonaler Ebene formulieren würde. In Bezug auf weitere relevante Kontextaspekte ist die sowohl in der Literatur wie auch von einzelnen Interviewten erwähnte Sensibilisierung von Zielgruppen zu prüfen, die über den Kreis der arbeits- und arbeitsmarktrelevanten Akteure hinausginge, etwa von Richtern oder der breiten Bevölkerung.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	IV
Anhangverzeichnis	VI
Rechtsquellenverzeichnis	VI
1 Ausgangslage, Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Fragestellung und Zielsetzung	2
2 Methodik	3
3 Theoretische Grundlagen	4
3.1 Stand der Forschung: ausgewählte Literatur	4
3.2 Rechtliche Verpflichtungen der Schweiz	7
3.3 Begriffsdefinitionen	8
3.4 Statistische Daten und Schätzungen zu Menschenhandel in der Schweiz	10
3.5 Aussagekraft der statistischen Daten.....	12
3.6 Erschwerende Umstände für Verurteilung wegen MH-A	13
4 Theorieansatz zu Zusammenarbeit in Netzwerken	15
5 Nationale und kantonale Akteure und Prozesse in der Schweiz	18
5.1 KSMM und runder Tisch als Handlungsarenen	18
5.2 Zuständigkeiten und Meldeprozesse der Arbeits-/Arbeitsmarktinspektoren	22
5.3 Zusammenarbeit und Meldeprozesse im Kanton Basel-Stadt.....	24
6 Präzisierung der Fragestellung	29
7 Ergebnisse und Interpretation	30
7.1 Vorgehen bei der Datenauswertung	30
7.2 Definition Menschenhandel	30
7.3 Einschätzung zur Existenz/Verbreitung von MH-A	31
7.4 Rollenverständnis	33
7.5 Zusammenarbeit verschiedener Akteure	36
7.6 Sensibilisierungsmassnahmen des SECO: Ist und Soll	40
7.7 Erwartungen gegenüber Bund und Kantonen	42
8 Schlussbetrachtung und Empfehlungen	44
Literaturverzeichnis	VI
Anhang	IX
Selbstständigkeitserklärung	XVI
Über die Autorinnen	XVI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Trichtereffekt im Kanton BS, 2020.....	14
Abbildung 2: Analyse- und Entwicklungsmodell.....	17
Abbildung 3: Handlungsarena KSMM: Akteure und ihre institutionelle Zugehörigkeit.....	19
Abbildung 4: Handlungsarena RT MH BS: Akteure und ihre institutionelle Zugehörigkeit	21
Abbildung 5: Handlungsarena der Arbeits-(markt)inspektoren in der Bekämpfung von MH-A	24
Abbildung 6: Unterzeichnende der Kooperationsvereinbarung gemäss Ausschnitt aus Abb. 5.....	25
Abbildung 7: Leitprozess Competo: Grundlage für aufenthaltsrechtliche Entscheide	25
Abbildung 8: Handlungsarena Taskforce Menschenhandel und ihre Mitglieder	27
Abbildung 9: Gegenüberstellung Handlungsarenen Taskforce Menschenhandel und KKO.....	28
Abbildung 10: Wordcloud aus den von den Experten genannten Akteuren.....	36

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Interviewpersonen auf nationaler und kantonaler Ebene	3
Tabelle 2: Anzahl erfasster Straftaten betreffend Menschenhandel, 2016-2021	10
Tabelle 3: Entschädigungs-, Genugtuungs- und Beratungsfälle von Menschenhandel, 2016-20	10
Tabelle 4: Fallzahlen Plattform Traite, 2020	11
Tabelle 5: Anzahl Unterbringungen in Schutzunterkünften, 2016-2020	11
Tabelle 6: Anzahl Verurteilungen, 2016-2020.....	12

Abkürzungsverzeichnis

AGV BS	Arbeitgeberverband Basel-Stadt
AMKBE	Arbeitsmarktkontrolle Bern
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit
ArG	Arbeitsgesetz
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
BA	Bundesanwaltschaft
BBl	Bundesblatt
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
BJ	Bundesamt für Justiz
BS	Kanton Basel-Stadt
CH	Schweiz
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtiges
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei

FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Zürich
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights)
GRETA	Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings)
IAD	Institutional Analysis and Development-Frameworks
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation)
IOM	Internationale Organisation für Migration
IVA	Interkantonaler Verband für Arbeitnehmerschutz
JSD	Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt
KKPS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
Kripo	Kriminalpolizei
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
KStE	Kantons- und Stadtentwicklung
MH-A	Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung
MigrA	Migrationsamt
NAP	Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel
NGO	Nichtregierungsorganisation
OHG	Opferhilfegesetz
OHK	Opferhilfekommission
PD	Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt
PolG	Polizeigesetz
RT MH	Runder Tisch Menschenhandel
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFM	Swiss Forum for Migration and Population Studies
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
Stawa	Staatsanwaltschaft
StPO	Strafprozessordnung
StGB	Strafgesetzbuch
SVK-OHG	Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz für das Opferhilfegesetz
UVG	Unfallversicherungsgesetz

VOSA	Verordnung über die Organisation der Bekämpfung der Schwarzarbeit
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Anhangverzeichnis

- Anhang 1: Interviewfragen
- Anhang 2: SECO Flyer «Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung»
- Anhang 3: Resultate Wordcloud im CVS Format

Rechtsquellenverzeichnis

ArG. *Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 1.12.2013*, SR 822.11.

BGSA. *Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 17.06.2005*, SR 822.41.

EG StPO. *Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 1.7.2020*, SG 257.100.

ILO. *Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit vom 28.9.2017*, SR 0.822.713.91.

StGB. *Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 1.1.2022*, SR 311.0.

Europarat. *Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 17.12.2012*, SR 0.311.543.

Vereinte Nationen. *Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 27.10.2006*, AS 2006 5917.

VOSA. *Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 6.9.2006*, SR 822.411.

Bekämpfung von Schwarzarbeit: *Verordnung. Verordnung über die Organisation der Bekämpfung der Schwarzarbeit im Kanton Basel-Stadt vom 11.9.2007*, SG 812.600.

1 Ausgangslage, Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz entwickelte 2016 ihren zweiten Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Menschenhandel für die Zeitdauer 2017-2020 (fedpol, 2016). Um den Stand der Umsetzung zu kennen und Erkenntnisse für das weitere Vorgehen in der Bekämpfung von Menschenhandel zu gewinnen, führte fedpol eine Evaluation des NAP durch. Deren Ergebnisse und Empfehlungen wurden im August 2021 vorgelegt² und im September 2021 in einer Management Response von fedpol (2021) kommentiert.

Der NAP 2017-2020 wurde vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) genehmigt und von der damaligen nationalen Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) verabschiedet. Die KSMM befand sich im Bundesamt für Polizei (fedpol) des EJPD und hatte die Federführung des NAP. Der NAP definierte das multidisziplinäre Vorgehen der Schweiz gegen Menschenhandel und umfasste als übergeordnete Ziele:

- i) den Handlungsbedarf in der Schweiz gegen Menschenhandel und
- ii) die diesbezüglichen strategischen Schwerpunkte aufzuzeigen,
- iii) die hauptverantwortlichen Akteure bei Bund und Kantonen zu identifizieren sowie
- iv) Umsetzung der Verpflichtungen aus den internationalen Vereinbarungen und Empfehlungen der zuständigen Überwachungsstellen beizutragen.

Als wichtige Grundlage diente dem zweiten NAP der Bericht der Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA), der die Evaluationsergebnisse des ersten NAP 2012-2014 und entsprechende Empfehlungen an die Schweiz enthielt (GRETA, 2015). Basierend auf den Empfehlungen dieses Evaluationsberichts definierte der NAP 28 Aktionen in den vier Handlungsbereichen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft. Ebenso definierte er die für die Durchführung verantwortlichen Behörden und Stellen. Als eine dieser Stellen war das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig für drei der insgesamt zwölf Aktionen im Handlungsbereich Prävention:

- Aktion 6: Sensibilisierung der Privatwirtschaft zum Thema Menschenhandel und Ausbeutung sowie Motivierung für Gegenmassnahmen,
- Aktion 7: Erstellen und Verteilen von Informationsmaterialien (Broschüren, Flyer) zur Sensibilisierung und Information der Arbeitsinspektorate und
- Aktion 8: Ratifizierung des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Die drei Aktionen gehörten zum Handlungsbereich Prävention. Im August 2021 wurde die Evaluation des zweiten NAP gegen Menschenhandel veröffentlicht, die Empfehlungen für den sich in Planung befindenden dritten NAP 2023-2027 enthält. Die Evaluation hält bezüglich Aktionen des SECO fest, dass die entsprechenden Ziele allesamt erfüllt worden seien. Die Evaluation

² Es handelt sich dabei um eine interne Evaluation. D.h. die gleiche Stelle, die die Entwicklung des NAP leitete und koordinierte, überprüfte dessen Umsetzung.

verweist aber gleichzeitig darauf, dass die 28 Aktionen meist nur auf die Erbringung von Leistungen (Outputs) abgezielt hätten und nicht explizit auf die Erreichung von Wirkung (Outcomes) ausgerichtet gewesen seien; es seien Leistungsziele anstelle von Wirkungszielen bestimmt worden. Ob mit den umgesetzten Massnahmen die angestrebte Wirkung, nämlich die Anwendung der erworbenen Kenntnisse, ein Handels- oder Verhaltenswechsel der betreffenden Akteure erreicht und gar darüber hinausgehende Veränderungen (Impact) erzielt wurden, bleibe daher unklar.

Als eines der wichtigsten Handlungsfelder aus Sicht der befragten Akteure und kantonalen runden Tische nennt die Evaluation «vermehrtes Engagement gegen Arbeitsausbeutung» durch Aus-/Weiterbildung, insbesondere auch der «Arbeitsinspektoren» (fedpol, 2021, S. 65).

1.2 Fragestellung und Zielsetzung

Die beiden Verfasserinnen der vorliegenden CAS-Arbeit diskutierten im Rahmen des CeMaP-Studienganges die Zusammenarbeit zwischen dem SECO und dem Kanton Basel-Stadt (BS) im Bereich Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (MH-A). Die Autorin aus dem Kanton BS kritisierte, dass der Versuch für den Spätsommer 2021 eine Schulung für kantonale Arbeitsmarktspektoren und interessierte Mitglieder des Runden Tisches Menschenhandel zu organisieren, gescheitert war, weil Rollen und Erwartungen nicht klar gewesen seien: Während die kantonalen Vertreter erwartet hätten, dass das SECO respektive die vom SECO mit der Schulung beauftragte Nichtregierungsorganisation Act212 für den Inhalt der Schulungen zuständig sei, sei von den Teilnehmenden erwartet worden, dass sie eigene Praxisbeispiele einbringen. Die Teilnehmenden seien jedoch nicht in der Lage dazu gewesen, weil sie über keine einschlägigen Praxiserfahrungen in MH-A verfügten und sich genau aus diesem Grund hierzu hätten weiterbilden wollen. Diese ungeklärten Fragen über Profil und Rolle der Teilnehmenden, Erwartungen und genaue Zielsetzungen der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich MH-A bildeten Anlass für die gemeinsame CAS-Arbeit.

Bei der vorliegenden Arbeit stehen die Massnahmen des SECO im Rahmen der Aktion 7 des NAP gegen Menschenhandel im Fokus. Es soll sowohl theoretisch als auch auf Basis von Praxiswissen untersucht werden, wie die Massnahmen unter dem abgeschlossenen NAP 2017-2020 entwickelt, umgesetzt und wahrgenommen wurden und ob und in welcher Form sie unter dem nächsten NAP weitergeführt oder allenfalls auch durch neue ergänzt werden sollen. Am Beispiel des Kantons BS soll die Zusammenarbeit des SECO mit den Kantonen bei der Umsetzung der getroffenen Massnahmen betrachtet werden.

2 Methodik

Mittels leitfadengestützter Experteninterviews (siehe Fragen in Anhang 1) sollen Erfahrungen, Wissen und Sichtweisen ausgewählter Experten auf nationaler und kantonaler Ebene erhoben werden, die im Rahmen ihrer Arbeit mit MH-A thematisch oder operationell in Berührung kommen oder aufgrund ihrer Tätigkeit in Berührung kommen könnten. Die Expertise bezieht sich auf das Thema Menschenhandel und/oder das Thema Arbeit.

Die Interviewfragen umfassen die folgenden zehn Punkte:

1. Formales: Tonaufnahme, Einverständnis für Zitierung
2. Angaben über Person und Institution
3. Begriffsdefinition
4. Einschätzung zu Existenz von MH-A in der Schweiz
5. Eigene Erfahrungen mit Fällen von MH-A
6. Zuständigkeiten und Kooperationsmechanismen bei Verdachtsfällen
7. Zusammenarbeit von Akteuren
8. Einschätzung zu Sensibilisierungsmassnahmen des SECO
9. Empfehlungen für nächsten NAP
10. Erwartungen gegenüber Bund (SECO) und Kantonen (BS)

Die Interviewpersonen wurden erst auf nationaler Ebene bestimmt. Basierend auf ihren Empfehlungen für entsprechende institutionelle oder fachliche Pendanten wurden die Interviewpersonen im Kanton BS angefragt. Siehe hierzu Tabelle 1.

Tabelle 1: Interviewpersonen auf nationaler und kantonaler Ebene

	Spezialisierte Schutzunterkunft	Polizei	Arbeits-/Arbeitsmarkt-kontrolle	Gewerkschaft	Arbeitgeberverband
National	FIZ ³ L. Hunziker, Geschäftsführerin	Fedpol FSMM ⁴ B. Mesaric, Geschäftsführer	SECO ABEA C. Iseli, Ressortleiter Eidg. Arbeitsinspektion	unia national M. Saulnier Bloch, Fach- sekretärin Migration	Schweiz. Arbeit- geberverband M. Taddei, Vertreter Westschweiz, inter- nal. AG
	Fortis ⁵ S. Fuchs & T. Roth, Co-Leitung		SECO PAAM U. Jud-Huwiler, Ressortleiterin Eidg. Arbeitsmarktaufsicht		

³ Fachstelle Frauenhandel & Frauenmigration

⁴ Fachstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel

⁵ Verein Trafficking.ch

	Spezialisierte Schutzunterkunft	Polizei	Arbeits-/Arbeitsmarkt-kontrolle	Gewerkschaft	Arbeitgeberverband
Kantonal		Kapo BS⁶ P. Gerber, Leiter FG7 ⁷ Fahndung	AWA BS⁸ S. Rigassi, Leiterin Abt. Arbeits- beziehungen & M. Ammann, Leiter Team Schwarzarbeit	unia AG/NWS⁹ L. Robischon, Bereichsleiter kollektive Mitglieder- Betreuung	Arbeitgeber- verband BS A. Frei, Arbeitsrecht, Arbeitsmarkt und GAV Politik
			AMKBE W. Rumpf, Mitglied der tripartiten Geschäftsführung & M. Feijoo, Chefinspektor		

In zwölf rund einstündigen Interviews wurden insgesamt 15 Personen befragt. Aufgrund der im Winter 2021/2022 geltenden Covid-19-Schutzmassnahmen wurden alle Interviews online durchgeführt. Bis auf zwei Personen autorisierten alle Befragten die Audioaufzeichnung der Gespräche und Zitierung ihrer Aussagen, sofern diese vor Abgabe der Arbeit zum Gegenlesen vorgelegt werden.

3 Theoretische Grundlagen

3.1 Stand der Forschung: ausgewählte Literatur

Über die Rolle der Arbeitsinspektionsbehörden bei der Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und MH-A gibt es umfangreiche Literatur. Im Folgenden werden ausgewählte Studien und Analysen aus dem europäischen Raum und der Schweiz aufgeführt mit dem Ziel, den Kontext anderer Länder und bisherige Erkenntnisse aufzuzeigen. Vorab ist jedoch auf den Schweizer Kontext hinzuweisen, wo zu unterscheiden ist zwischen *Arbeitsinspektoren*, die das Arbeitsgesetz (ArG) vollziehen, und *Arbeitsmarktinspektoren*, die den Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) kontrollieren (siehe dazu Kapitel 5.2). Um dieser Differenzierung Rechnung zu tragen, ist in der vorliegenden Arbeit im Schweizer Kontext stets von Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren die Rede.

Das EU-Forschungsprojekt DemandAT untersuchte 2016 in den fünf Ländern Österreich, Tschechien, den Niederlanden, Grossbritannien und Deutschland, ob und in welchem Masse von den Arbeitsinspektoren erwartet wurde, in ihren Kontrollen mögliche Hinweise auf MH-A

⁶ Kantonspolizei Basel-Stadt

⁷ Fachgruppe 7 ist auf Prostitution, Menschenhandel und Glücksspiel spezialisiert

⁸ Amt für Wirtschaft und Arbeit Basel-Stadt

⁹ Aargau Nordwestschweiz

zu erfassen, und welche Mittel ihnen hierzu zur Verfügung stehen würden (Bachinger et al., 2017). Die Publikation wies auf die Unterschiede bei den Befugnissen und Aufgaben und damit auch der Rolle der Arbeitsinspektorate bei der Bekämpfung von MH-A in den EU-Ländern hin. Grundsätzlich würden sich die nationalen Inspektionssysteme darin unterscheiden, ob sie einem Sanktions- oder einem Compliance-Modell folgen würden. Während sich das Sanktionsmodell hauptsächlich auf strafbare Zuwiderhandlungen oder Verstöße gegen Vorschriften konzentrierte, sei das Compliance-Modell auf die Einhaltung von Rechtsvorschriften (ohne notwendigerweise formale Strafverfolgungsmethoden) ausgerichtet (Bachinger et al., 2017, S. 17). In der Mehrheit der befragten Länder läge der Fokus der Inspektion auf der Kontrolle von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, ausländischer Arbeitnehmender, der Existenz schriftlicher Verträge und Schwarzarbeit, jedoch selten bis nie auf Sozialversicherungs- oder Steuerbetrug. Nur ein sehr geringer Teil der Befragten würde über die Befugnis verfügen, gegen Zwangsarbeit, Arbeitsausbeutung oder MH-A zu ermitteln. Die grosse Mehrheit könne Verdachtsfälle lediglich der Polizei melden und erachte ihre Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden als ziemlich bis sehr effizient.¹⁰ Die Studie kam zum Schluss, dass MH-A ein Problem sei, das grundsätzlich auch von den Arbeitsinspektionsbehörden angegangen werden sollte. Gleichzeitig aber gehöre die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und MH-A nicht zu den Kernaufgaben der Arbeitsinspektoren. Zudem sei die diesbezügliche Wirkung von Arbeitsinspektionen schwer zu beurteilen, da die meisten Inspektionsbehörden nicht über systematische Evaluationsmechanismen verfügen oder nur selten die Wirksamkeit oder die Auswirkungen ihrer Inspektionstätigkeiten messen würden (Bachinger et al., 2017, S. 64).

In ihrem Research Brief ging die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) auf die Rolle von Arbeitsinspektoren beim Zugang zu Schutz und Rechtsmitteln für Opfer von MH-A am Beispiel Belgien und den Niederlanden ein (ILO Brief, 2021). Die Arbeitsinspektionsbehörden beider Länder verfügten über Spezialeinheiten, die auf die Erkennung von Menschenhandelsopfer besonders geschult seien. In Belgien gäbe es spezialisierte Teams in jeder der zehn Provinzen, die unter einer Zentraleinheit innerhalb des Nationalen Amtes für Soziale Sicherheit operierten. In den Niederlanden befände sich im Arbeitsinspektorat – einer Kombination des Arbeitsinspektorats, der Arbeits- und Einkommensinspektion und des Sozial- und Nachrichtendienstes des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung – eine separate Strafvermittlungseinheit mit Befugnissen ähnlich denen der Strafverfolgungsbehörden. Bei möglichen Verdachtsfällen von MH-A seien in beiden Ländern gemeinsame Inspektionen mit der Polizei möglich. Der Research Brief zeigt auf, dass Weiterbildung und Sensibilisierung der Inspektoren in den verschiedenen Inspektionsbehörden auch trotz dieser Spezialeinheiten wichtig sind, um die Aufdeckungsrate zu erhöhen.

FLOW (Ylinen et al., 2020), ein von der EU finanziertes Projekt, das Arbeitskontrollbehörden in Finnland, Bulgarien, Lettland und Estland untersuchte, schlägt als möglichen Ansatz ein nationales Expertennetzwerk aus Personen verschiedener Behörden vor. Zwar sei die Polizei für Strafrechtsermittlungen verantwortlich, jedoch würden Opfer selten der Polizei vertrauen.

¹⁰ Die Befragungen zeigten auch, dass auf Seiten der Nachfrage nach Arbeitsausbeutung oder MH-A – also Arbeit-/Auftraggeber oder Gewerbe – kaum je freiwillige Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels bestanden und Selbstregulierungsmassnahmen wenig greifen würden (Bachinger et al., 2017, S. 65).

Aus diesem Grund solle eine enge Kooperation zwischen den Arbeits- oder Sozialinspektoren und der Polizei stattfinden, nicht nur hinsichtlich des Informationsaustausches, sondern auch bei den Kontrollen. FLOW entwickelte ein entsprechendes Ermittlungsinstrument¹¹ zur Aufdeckung, Prävention und Investigation von Menschenhandel.

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) fasste die Hauptideen ihrer Recherche in einem Bericht (FRA, 2018) wie folgt zusammen: Über die Hälfte der befragten Arbeitsmigranten – insgesamt 237 Opfer schwerer Arbeitsausbeutung – hätte keine Inspektion bei ihrem Arbeitsplatz festgestellt. Kontrollen würden selten im Baugewerbe und in der Lebensmittelindustrie und praktisch nie in privaten Haushalten stattfinden. Die Arbeitgeber würden über Strategien verfügen, um Inspektionen zu umgehen und ihre Verstösse gegen die Arbeitsgesetze zu verdecken. Die FRA empfahl, Arbeitsinspektionen unangekündigt durchzuführen und auf Arbeitsausbeutung und MH-A spezialisierte Ermittlungseinheiten in den Arbeitsinspektoraten aufzubauen. Auch sollten die Arbeitnehmer zu ihren Arbeitsbedingungen befragt und über Anlaufstellen informiert werden; beides soll nicht in Anwesenheit des Arbeitgebers geschehen.

Bezogen auf die Schweiz sind insbesondere drei Publikationen zu erwähnen: die 2016 im Auftrag von fedpol durchgeführte Analyse des Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) «Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel. Eine Standortbestimmung für die Schweiz» (Probst und Efonyi-Mäder, 2016), die vom Vorstand der Arbeitsmarktkontrolle Bern (AMKBE) veröffentlichte «Bestandsaufnahme zur Ausbeutung von Arbeitskräften in der Schweiz» (AMKBE, 2016) sowie eine vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) verfasste Studie «Strafverfolgung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in der Schweiz» (Graf und Probst, 2020).

Die SFM-Studie weist darauf hin, dass Arbeitsmarktbehörden und Sozialpartnerschaft zu wenig in die Prävention und Detektion von MH-A involviert und darauf sensibilisiert seien. Nebst der verstärkten Spezialisierung bei den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden sei auch ein koordinierter Austausch und die fortlaufende Vernetzung zwischen Akteuren zentral. Eine stärkere Einbindung der Arbeitsmarktbehörden und Sozialpartner bei der Bekämpfung von MH-A sei daher unerlässlich.

Der Bericht der AMKBE macht beträchtliche kantonale Unterschiede beim Umgang mit dem Thema «Ausbeutung von Arbeitskraft» aus. Ebenso weist der Bericht darauf hin, dass Arbeitsausbeutung in den Medien meist unter dem Stichwort «Lohndumping» und ohne Bezug zu allfälligem Menschenhandel abgehandelt würde (AMKBE, 2016, S. 6). Arbeitsmarktkontrollen, die den Tatbestand Arbeitsausbeutung aufgezeigt hätten, würden diesen nicht mit Menschenhandel in Verbindung bringen. Der Tatbestand einer Ausbeutung von Arbeitskräften sei in der Schweiz politisch aufgeladen, und die Massnahmen gegen Arbeitsausbeutung würden kontro-

¹¹ Das Ermittlungsinstrument sei insbesondere basierend auf den Erfahrungen der finnischen Polizei und Arbeitskontrollbehörden entwickelt worden, da in Finnland die Anzahl identifizierter Fälle, die zu Verurteilungen wegen MH-A geführt hätten, für europäische Verhältnisse aussergewöhnlich hoch sei (Ylinen et al., 2020, S. 8).

vers diskutiert. Dies, weil das Thema «Arbeitsausbeutung» teilweise von paritätischen oder tripartiten Kommissionen¹² verfolgt werde und die Gewerkschaften tendenziell als Interessenvertreter der Opfer respektive die Arbeitgeber als jene der Täter angesehen würden (AMKBE, 2016, S. 10). Der Bericht ortete eine mangelnde Sensibilisierung einer Vielzahl von Akteuren und Behörden, darunter der Sozialpartner – Gewerkschaften wie Arbeitgeber – und «Arbeitsmarktkontrolleure, die primär Verstösse gegen flankierende Massnahmen, das Schwarzarbeitsmarktgesetz oder das Ausländergesetz ahnden» (AMKBE, 2016, S. 11). Es brauche daher eine höhere Sensibilisierung für das Thema und entsprechende Weiterbildungsangebote. Auch sei eine verstärkte inner- sowie interkantonale Koordination unter den Behörden anzustreben.

Eine Sensibilisierung aller betroffenen Akteure, insbesondere Erstintervenierender (Polizei) sowie der Gewerkschaften und Arbeitsinspektorate als Partner der Polizei bei der Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsbedingungen, brauche es auch, um Klischees über Menschenhandel abzubauen, wie die SKMR-Studie schrieb (Graf und Probst, 2020, S. 8). Das intuitive Verständnis von Menschenhandel bei der Erkennung von Opfern und damit der unabdingbaren Voraussetzung für die strafrechtliche Verfolgung könne bei der Erkennung von Opfern hinderlich sein. Die Entmystifizierung von Klischees, die mit ausbeuterischen Arbeitssituationen verbunden seien – sie entsprechen oft nicht der Realität der Ausbeutungssituationen in der Schweiz und beinhalten nicht zwingend «klassische» Opfer wie eingesperrte oder geschlagene Personen –, könne daher helfen, mutmassliche Opfer zu erkennen und entsprechend zu handeln.

Basierend auf der Recherche der erwähnten Literatur kann zusammenfassend festgehalten werden: Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren sollen grundsätzlich in die Bekämpfung von MH-A eingebunden werden. Ihre Rolle ist es typischerweise, Hinweise auf Arbeitsausbeutung beziehungsweise MH-A zu erkennen und der Polizei Verdachtsfälle zu melden – nicht aber selbst zu ermitteln. Durch eine Sensibilisierung aller Akteure können Klischees über Menschenhandel abgebaut und mutmassliche Opfer besser erkannt werden. Eine mögliche Rolle der Kontrolleure wäre auch, den Opfern Zugang zu Schutz und Rechtsmitteln zu ermöglichen. Die Zusammenarbeit mit der Polizei und/oder den Strafverfolgungsbehörden muss koordiniert ablaufen, und zwar nicht nur in Bezug auf den Informationsaustausch, sondern auch bei den Kontrollen. Neben der allgemeinen Sensibilisierung von Inspektoren hat sich in verschiedenen Ländern die Schaffung von Spezialeinheiten bewährt. Um die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit und Zusammenarbeit beurteilen zu können, sollte diese systematisch evaluiert werden. Dabei ist zu beachten, dass im internationalen Vergleich verschiedene Bezeichnungen für «Arbeitsinspektoren» existieren und deren Aufgabengebiete sehr unterschiedlich geregelt sein können.

3.2 Rechtliche Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Ratifizierung verschiedener rechtsverbindlicher internationaler Verträge hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Menschenhandel im eigenen Land zu bekämpfen. Die wichtigste

¹² *Paritätische Kommissionen*: Sind mit der Durchsetzung allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsverträge (GAV) betraut und kontrollieren deren Einhaltung bei Schweizer Betrieben. *Tripartite Kommissionen*: Bestehen aus Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften und kontrollieren die Einhaltung von zwingenden Normalarbeitsverträgen (NAV).

rechtliche Grundlage bildet das Protokoll zum Palermo-Übereinkommen¹³ der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das die Schweiz im Oktober 2006 ratifizierte. Artikel 3 des Palermo-Protokolls definiert den Begriff des Menschenhandels und gilt auch in der Schweiz als Basis zur Interpretation des Tatbestands des Menschenhandels: «Menschenhandel ist die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder Sklaverei ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen». Gemäss Art. 5 des Palermo-Protokolls verpflichten sich die Vertragsparteien, die Strafbarkeit des Menschenhandels in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen zu gewährleisten. Im Dezember 2012 ratifizierte die Schweiz auch das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels¹⁴ sowie im September 2017 das Protokoll zum Übereinkommen Nr. 29 der ILO über die Abschaffung der Zwangsarbeit, das Ausbeutung in Art. 2 definiert als «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»¹⁵.

Die verschiedenen internationalen Staatsverträge sind bestimmend für die Auslegung von Artikel 182 des Strafgesetzbuchs (StGB), der die Schweizer Strafnorm des Menschenhandels wie folgt definiert: «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» (Art. 182 StGB)¹⁶.

3.3 Begriffsdefinitionen

Zwar stellt die Schweiz Menschenhandel in Artikel 182 StGB unter Strafe, kennt jedoch im Unterschied zu anderen europäischen Staaten weder eine verbindliche Begriffsabgrenzung der Arbeitsausbeutung ohne Menschenhandel, noch einen strafrechtlichen Auffangtatbestand für diesen Bereich (Probst und Efionayi-Mäder, 2016, S. 30). Die Schweizer Strafnorm des Menschenhandels ist damit ein sehr weit formulierter und interpretationsbedürftiger Tatbestand. Entsprechend hielt die Expertengruppe GRETA in ihrem zweiten Evaluationsbericht fest, dass das Fehlen einer klaren Definition des Begriffs «Ausbeutung» Probleme aufwerfe, wenn es um die strafrechtliche Verfolgung der Ausbeutung von Arbeitskräften gehe (GRETA, 2019, S.

¹³ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Bei einem Protokoll handelt es sich um teilweise und fakultative Neufassungen oder Änderungen früherer Übereinkommen. AS 2006 5917.

¹⁴ Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, SR 0.311.543.

¹⁵ Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, SR 0.822.713.91.

¹⁶ Ausbeutung der Arbeitskraft unabhängig von MH ist in Art. 157 StGB (Wucher) und Art. 181 StGB (Nötigung) definiert.

48).¹⁷ Sie empfahl deshalb, dass die StGB-Definition von Menschenhandel die Kriterien und Tatbestände von Arbeitsausbeutung festhalten, den Missbrauch einer vulnerablen Situation explizit erfassen und ausdrücklich die Begriffe Zwangsarbeit, Sklaverei, Sklaverei ähnliche Praktiken und Leibeigenschaft als Arten der Ausbeutung aufzuführen sollte. In der SKMR-Studie griffen die Studienautorinnen diese Empfehlung auf und schlugen «zur Klärung der derzeit unbestimmten Rechtsbegriffe» eine entsprechende Umformulierung von Artikel 182 StGB vor (Graf und Probst, 2020, S. 24). In einem separaten Absatz solle präzisiert werden, dass «der Missbrauch der Verletzlichkeit einer Person als «Mittel» beim zweiten Tatbestandselement von Menschenhandel» ausreiche. Zudem solle der Begriff «Arbeitsausbeutung» gemäss GRETA-Empfehlungen definiert werden. Mit der Schaffung einer neuen Strafnorm spezifisch für Arbeitsausbeutung könne die Aufmerksamkeit auf die Problematik der Arbeitsausbeutung gelenkt und Situationen von Arbeitsausbeutung unabhängig von Menschenhandel abgedeckt werden (Graf und Probst, 2020, S. 21).¹⁸

Die vorliegende Arbeit und insbesondere die den Interviews zugrundeliegenden Fragen orientieren sich an den Definitionen von «Arbeitsausbeutung» und «Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung» der SFM-Studie von 2016:

«*Arbeitsausbeutung* entspricht einer Situation, in der Arbeitgebende die Arbeitskraft von Personen nutzen, ohne Gegenleistungen in angemessener Höhe zu erbringen oder menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu garantieren. Hierbei liegen die Entlohnung oder die Arbeitskonditionen deutlich unter dem im betreffenden Sektor üblichen Niveau. Dieses zu Ungunsten der Arbeitnehmenden ausgelegte Missverhältnis zwischen geleisteter Arbeit und arbeitgeberischen Gegenleistungen wird durch die Abhängigkeit der Arbeitnehmerschaft von der Arbeitgeberschaft ermöglicht: Die Arbeitgeberschaft nutzt die vulnerable Lebenslage der Arbeitnehmenden, um die ausbeuterischen Beschäftigungsbedingungen durchzusetzen. Mitunter werden weitere psychische oder physische Druckmittel durch die Arbeitgebenden eingesetzt» (Probst und Efonyai-Mäder, 2016, S. 13).

«*Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung* entspricht einer Abfolge von Handlungen, deren Ziel es ist, eine oder mehrere Personen in ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis (wie oben als «Arbeitsausbeutung» definiert) zu bringen. Unter Ausnutzung ihrer vulnerablen Lage und/oder anhand von Täuschungen bezüglich der zu erwartenden Arbeit und den Bedingungen, nötigen die Menschenhändler den Betroffenen die Einwilligung zur Rekrutierung und anschliessend zur Arbeit unter ausbeuterischen Bedingungen ab, teilweise unter Androhung oder Ausübung physischer Gewalt» (Probst und Efonyai-Mäder, 2016, S. 13).

¹⁷ Der Evaluationsbericht hält als Antwort der Schweiz auf diese Empfehlung fest, dass alle Rechtsvorschriften in Verbindung mit dem Bundesblatt zu lesen seien, das auf die Definition in Artikel 4 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels verweise und klarstelle, dass der Begriff «Ausbeutung der Arbeitskraft» die Begriffe Zwangsarbeit oder Dienstleistungen, Sklaverei, sklavereiähnliche Praktiken und Leibeigenschaft umfasse und die Aufnahme einer solchen Liste in Artikel 182 des StGB unnötig restriktiv wäre.

¹⁸ Mit Artikel 182 StGB seien Situationen von Arbeitsausbeutung ohne Menschenhandel aktuell nicht abgedeckt, denn dieser Stelle nur den Menschenhandel *zum Zweck* der Arbeitsausbeutung, nicht aber die Ausbeutung *als solche* unter Strafe.

3.4 Statistische Daten und Schätzungen zu Menschenhandel in der Schweiz

Wie stark die Schweiz offiziell von den Phänomenen Menschenhandel und Ausbeutung betroffen ist, zeigen veröffentlichte Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik, Opferhilfestatistik und Strafurteilsstatistik des Bundesamts für Statistik. Spezialisierte Nichtregierungsorganisationen (NGO) weisen in ergänzenden Statistiken eigene erhobene Daten aus.

Gemäss der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) wurden 2021 national insgesamt 71 Fälle von Menschenhandel angezeigt (Bundesamt für Statistik, 2022, S. 62).

Tabelle 2: Anzahl erfasster Straftaten betreffend Menschenhandel, 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Art. 182 StGB	125	125	85	99	67	71
Basel-Stadt	8	8	18	17	11	10

Quelle: Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Stand März 2022

Ein Vergleich der Zahlen der PKS mit jenen der nationalen Opferhilfestatistik weist eine Lücke auf zwischen der Beratung und Unterstützung von (mutmasslichen) Opfern von Menschenhandel und den effektiv angezeigten Fällen. Wie Tabelle 3 zeigt, wurden im Jahr 2020 gemäss Opferhilfestatistik 254 Opfer beraten, wohingegen für dasselbe Jahr gemäss PKS lediglich 67 Straftaten erfasst wurden.

Tabelle 3: Entschädigungs-, Genugtuungs- und Beratungsfälle von Menschenhandel, 2016-20

	2016	2017	2018	2019	2020
Art. 182 StGB	158	164	186	193	254
Basel-Stadt	21	20	24	26	26

Quelle: Bundesamt für Statistik, Opferhilfestatistik, Stand Juni 2021

Es ist darauf hinzuweisen, dass sowohl bei den Daten der PKS wie auch der Opferhilfestatistik nicht nach dem Zweck der Ausbeutung differenziert wird. Es gibt somit keine offiziellen Angaben darüber, ob Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung, sexueller Ausbeutung oder krimineller Handlungen stattgefunden hatte.

Auf der Website des im Oktober 2020 lancierten Netzwerks Plateforme Traite – Schweizer Plattform gegen Menschenhandel weisen vier spezialisierte Beratungsstellen die durch sie erhobenen Fallzahlen aus (siehe dazu Tabelle 4). Im Jahr 2020 identifizierten sie 174 Opfer von Menschenhandel, 500 Personen berieten und begleiteten sie spezialisiert. Im Gegensatz zu den offiziellen Statistiken des Bundes geben die NGO den Ausbeutungszweck an. Gemäss ihren

Angaben betraf ein Drittel der beratenen und begleiteten Fälle, also 165 Personen, (mutmassliche) Opfer von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft und zwecks krimineller Handlungen, die u.a. in Privathaushalten, in der Gastronomie, im Baugewerbe und in der Landwirtschaft ausgebeutet oder zu Bettelei oder illegalen Handlungen wie Diebstahl gezwungen worden seien.

Tabelle 4: Fallzahlen Plattform Traite, 2020

Identifikation	174
Beratung und Begleitung	500
davon MH-A	165

Quelle: plattform-menschenhandel.ch

Über eine weitere Datenquelle verfügt die Opferhilfekommission beider Basel (OHK). Diese begleitet und überwacht die Umsetzung und Anwendung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfern von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG). In diesem Zusammenhang erteilt sie Kostengutsprachen und erlässt Verfügungen betreffend längerfristige Hilfe, was bei Opfern von Menschenhandel häufig der Fall ist. Auf Anfrage hat sie angegeben, wie viele Opfer mit Tatort Basel-Stadt jährlich in den beiden auf Menschenhandel spezialisierten Schutzunterkünften FIZ und Fortis untergebracht wurden. Auch hier besteht, wie Tabelle 5 anhand der statistischen Daten zum Kanton BS zeigt, eine Differenz zwischen der Anzahl Beratungs- und Entschädigungsleistungen gemäss Opferhilfestatistik (Tabelle 3) und den Unterbringungen.

Tabelle 5: Anzahl Unterbringungen in Schutzunterkünften, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
FIZ	8	4	4	5	4
Fortis	4	3	7	9	8
Total	12	7	11	14	12

Quelle: Opferhilfekommission beider Basel

Was die Anzahl Verurteilungen wegen Menschenhandel gemäss StGB Art. 182 betrifft, so kam es in der Schweiz zu sehr wenigen und im Kanton BS seit 2016 zu gar keinen Verurteilungen, wie Tabelle 6 zeigt.

Tabelle 6: Anzahl Verurteilungen, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
StGB Art. 182	11	6	4	9	8
Basel-Stadt	0	0	0	0	0

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik, Stand März 2022

3.5 Aussagekraft der statistischen Daten

Empirische Daten sind bedeutsam, um evidenzbasierte Handlungskonzepte definieren und wirksame Massnahmen zur Bekämpfung von MH-A ergreifen zu können. Laut den offiziellen Statistikerhebungen scheint folglich kein dringlicher Handlungsbedarf zu bestehen, ist doch die Anzahl erhobener Fälle und Straftaten vergleichsweise gering.

Die vorhandenen Daten lassen aber keinen verlässlichen Schluss auf die Verbreitung und Entwicklung von MH-A in der Schweiz zu, da Menschenhandel und Ausbeutung oft im Verborgenen stattfinden. Um die Aussagekraft offizieller Statistiken einordnen zu können, muss zwischen Dunkel- und Hellfeld unterschieden werden. Enzmann (2019, S.2) definiert das Dunkelfeld als «Summe aller Delikte, die den Strafverfolgungsbehörden nicht bekannt werden und daher auch nicht im Hellfeld (PKS) erscheinen». Dabei könne ein Teil des Dunkelfeldes nur ein polizeiliches oder justizielles Dunkelfeld sein, während anderen Institutionen oder Berufsfeldern wie Krankenhäusern, Beratungsstellen, Sozialarbeitenden u.a. durchaus Vorfälle bekannt seien. Ein weiterer Teil des Dunkelfeldes könne durch Befragungen und Beobachtungen erforscht werden, der verbleibende Rest bleibe jedoch im Verborgenen, weil die Beteiligten sich nicht zu erkennen geben, von der strafrechtlichen Relevanz des Geschehens nichts wissen oder Aussenstehende deren missliche Lage verkennen (ebd). Gemäss Haverkamp (2018, S. 785) veranschaulicht die Diskrepanz zwischen den (Anzeige-)Statistiken zum Hellfeld und den Schätzungen zum Dunkelfeld die vage Datenlage in diesem Bereich. Entsprechend kann alleine auf Grundlage empirischer Daten nicht beurteilt werden, wie weit MH-A in der Schweiz tatsächlich verbreitet ist.

Zu den Gründen, die Opfer daran hindern, sich gegenüber der Polizei, Beratungsstellen oder anderen Institutionen zu öffnen, zählen Gahleitner et al. (2021, S.3) das Wissen um die oftmals vorliegende Illegalität des Aufenthaltes und/oder der Beschäftigung, Misstrauen gegenüber staatlichen Organen, ökonomische Abhängigkeit von den Tatpersonen oder Schamgefühle. Auch die Angst vor Vergeltung gegen sie selbst oder ihre Familie im Herkunftsland sei oft ein gewichtiger Hinderungsgrund (Graf und Probst, 2020, S. 7). Bezugnehmend auf die in Kapitel 3.3 festgehaltene Arbeitsdefinition ist die «vulnerable Lebenslage» ein zentrales Element von Arbeitsausbeutung. Zu den Strategien der Täter gehört es, ihre Opfer mit falschen Versprechen über attraktive Verdienstmöglichkeiten anzulocken. Sie nutzen deren finanzielle Notlage und Unwissen über die tatsächlichen Umstände aus. Sie drohen den Opfern, die fehlende Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis zu melden. Oft werden den Opfern künstliche Schulden auferlegt, welche abgearbeitet werden müssen, bevor sie Lohn erhalten. Wenn sich die Opfer wehren

wollen, werden sie oft mit Gewalt oder Drohungen gegen die Familie unter Druck gesetzt. Auch wenn sie nicht «angekettet» sind und über ihre Ausweispapiere verfügen, schaffen es viele nicht, sich aus eigener Kraft aus der Situation zu lösen oder selbst Hilfe zu holen (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel, 2022).

Da sich die Opfer aus genannten Gründen kaum je selbst an die Polizei wenden und auch nur selten Hinweise von Dritten eingehen, handelt es sich beim Menschenhandel aus polizeilicher Sicht um ein sogenanntes «Hol-Delikt», das nur durch aktive Bemühungen der Behörden festgestellt werden kann. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass das Dunkelfeld bei dieser Deliktart besonders hoch ist.

Gemäss Haverkamp (2018) führen die oben ausgeführten Bedingungen dazu, dass verschiedene Stellen Schätzungen¹⁹ vornehmen. So sollen gemäss Global Slavery Index im Jahr 2016 weltweit 45.8 Millionen Menschen versklavt worden sein. Mit einem Wert von 1.7 pro 1'000 Einwohner bedeutet das für die Schweiz, dass hierzulande von 14'000 Opfern ausgegangen werden müsste. Welche Methodologie den Berechnungen zugrunde liegen können auf der Webseite²⁰ nachgelesen werden. Weitere Schätzungen betreffen die wirtschaftlichen Kosten von MH-A. Politische Behörden wie die Europäische Kommission²¹ gehen davon aus, dass Arbeitsausbeutung den Straftätern hohe Gewinne bringt und mit enormen menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten einhergeht. Die wirtschaftlichen Kosten, die der Menschenhandel jährlich in der EU verursacht, werden von der Kommission auf EUR 2.7 Mrd. geschätzt (Strafverfolgungskosten, verlorene Steuereinnahmen, Gesundheitskosten etc.).

Für Haverkamp (2018, S. 785), welche die Existenz von MH nicht bezweifelt, veranschaulicht die Kluft zwischen den Schätzungen zum Dunkelfeld und den (Anzeige-)Statistiken über das Hellfeld die vage Datenlage in diesem Bereich. Entsprechend kann allein auf Grundlage vorhandener Daten nicht beurteilt werden kann, wie stark MH-A in der Schweiz verbreitet ist.

3.6 Erschwerende Umstände für Verurteilung wegen MH-A

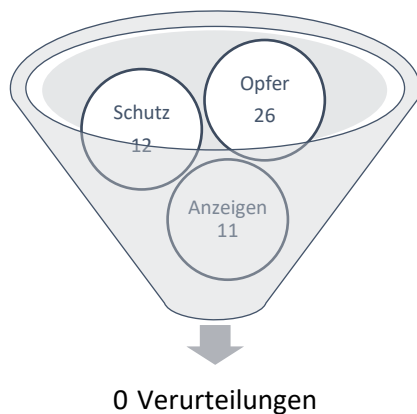
Die aufeinanderfolgenden Phasen von Opferidentifizierung, Strafverfolgung und Verurteilung weisen eine Art Trichtereffekt auf, der die in Kapitel 3.4 aufgezeigte, immer grösser werdende Differenz zwischen der Zahl erfasster Opfer, effektiver Anzeigen und Verurteilungen verbildlicht. Anhand der Statistikangaben über die Situation im Kanton BS zeigt sich exemplarisch, wie die im Jahr 2020 erfasste Zahl an Opfern (26), über die Unterbringungen in Schutzunterkünften (12) zu den erfassten Straftaten (11) am Schluss zu 0 Verurteilungen «gefiltert» wurde (Abbildung 1).

¹⁹ Die den Berechnungen zugrundeliegenden Forschungsmethoden seien gemäss Haverkamp umstritten (2018, S. 795).

²⁰ www.globallslaveryindex.org

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52021DC0171>

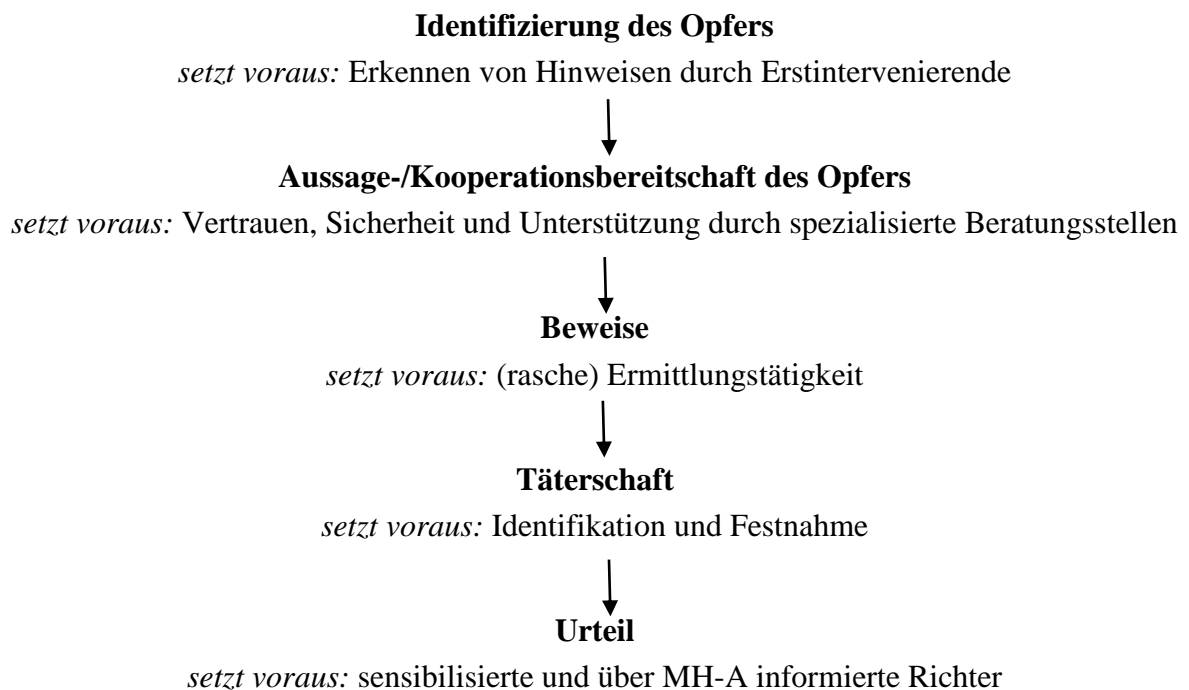
Abbildung 1: Trichtereffekt im Kanton BS, 2020



Quelle: eigene Darstellung

Gründe für diesen Trichtereffekt liefert die oben erwähnte Studie des SKMR über die Rechtsprechung bezüglich MH-A (Graf und Probst, 2019). Nur wenn die Gerichte eine Ausbeutung der betroffenen Person feststellen, komme es zu einer strafrechtlichen Verurteilung. Der Begriff «Ausbeutung» sei aber weder im schweizerischen noch im internationalen Recht näher definiert, wodurch es zu grossen Ermessensdifferenzen unter den Justizbehörden komme. Auch das Fehlen der Opferaussage (Opfer zum entscheidenden Zeitpunkt nicht mehr in der Schweiz oder gibt aufgrund der traumatisierenden Erfahrungen keine schlüssige Aussage ab) und eine ungenügende Sensibilisierung der zuständigen Behörden würden den Trichtereffekt verstärken. Oft würden die involvierten Akteure bei der Beurteilung des Tatbestands MH-A das Strafverfahren vorwegnehmen: die Arbeitsinspektorate und die Polizei würden ihre Einschätzungen nach jener der Staatsanwaltschaft richten, diese wiederum würden sich an den Gerichten orientieren. Die Studienautorinnen (Graf und Probst, 2019, S. 24-25) empfehlen daher, dass sich Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich MH-A nicht nur an Erstintervenierende (Arbeitsinspektorate, Gewerkschaften und Polizei) und die Strafverfolgungsbehörden richten, sondern auch an die Gerichte. Eine entsprechende Sensibilisierung von Richtern für diese Thematik würde sich aufgrund des beschriebenen Vorwegnahme-Effekts auf die gesamte Strafverfolgungskette auswirken. Des Weiteren solle die Schaffung rechtlicher Grundlagen geprüft werden, die eine einfache, direkte und wirksame Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsinspektoraten und der Polizei ermögliche, ohne dass das Amtsgeheimnis im Weg steht (Graf und Probst, 2020, S.1).

Basierend auf diesen Ausführungen kann zusammenfassend die folgende Kaskade minimaler Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Strafbarkeit des MH-A (und damit Neutralisierung des Trichtereffekts) festgehalten werden:



Aufgrund mangelnder Datenlage sind keine Schlüsse über die einzelnen Phasenübergänge möglich. Es bleibt somit unklar, ob sich ein Anfangsverdacht aufgrund eines ungenügenden Identifikationsprozesses nicht erhärten lässt, oder die Opfer nicht aussage- oder kooperationsbereit sind, weil für sie eine Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden zu riskant oder ihre Perspektiven nach Verfahrensabschluss zu schlecht (keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung, Verdienstaustausch, Wegweisung etc.) sind oder der Opferschutz zu schwach ist. Angesichts mangelnder Gerichtsentscheide kann daher nicht beurteilt werden, ob NGO und Behörden bei der Opferidentifizierung und Ermittlung die richtigen Kriterien und Strategien anwenden.

4 Theorieansatz zu Zusammenarbeit in Netzwerken

Zur Beantwortung der im Zentrum dieser CAS-Arbeit stehenden Fragen im Kontext der Sensibilisierungsmassnahmen – Rollen, Erwartungen und Zielsetzungen der Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen im Rahmen des NAP gegen Menschenhandel – sollen vorgängig theoretische Ansätze zur Zusammenarbeit im Netzwerk beigezogen werden. Basierend auf den im Rahmen des CeMaP-Studienlehrgangs 2021/22 Modul 4 (Management und Politik öffentlicher Institutionen) vertieften Themen «Entscheidungsprozesse und Umsetzung öffentlicher Politiken» und behandelten Konzepte Network Governance, Meta Governance und Multilevel Governance sollen die Fragestellungen zu folgenden Aspekten der Zusammenarbeit im Netzwerk kontextualisiert werden (Sager, 2021, S.13-16):

- a. Die Umsetzung öffentlicher Politik findet auf verschiedenen Ebenen statt.
- b. Der Bund unterschreibt/ratifiziert, während die Kantone für Vollzug und Umsetzung zuständig sind, die in Netzwerken auf lokaler Ebene stattfinden.
- c. Policy-Netzwerke vereinen Akteure, die interdependente Interessen an der Entstehung und Umsetzung öffentlicher Politiken haben.
- d. Verbindungen von Akteuren geschehen durch Verhandlungen, Interaktionen und Ressourcentausch.
- e. Der Staat verfügt über Ressourcen und Steuerungsoptionen, um Netzwerkinteraktionen zu prägen.
- f. Der Staat kann die institutionellen Regeln für Verhandlungen und Wettbewerb festlegen und die Zusammensetzung und Struktur des Netzwerkes bestimmen.

Die genauere Betrachtung des NAP 2017-2020 zeigt, dass die unter e und f erwähnten Möglichkeiten der Gestaltung eines Netzwerks durch den Staat bei der Erarbeitung und Umsetzung des Aktionsplans nicht wahrgenommen wurden. Das, unter der Federführung von fedpol erarbeitete, Instrument sah für die Involvierung der Arbeits- und Arbeitsmarktkontrollbehörden kein eigens dafür vorgesehenes Budget vor. Auch machte es keine Vorgaben zur Steuerung der Netzwerkinteraktionen (fedpol 2021, S. 28). Entsprechend gab es von nationaler Ebene, neben der grundsätzlichen Kompetenzaufteilung, keine Vorgaben an die Kantone betreffend konkrete operative Zusammenarbeit in einem Netzwerk beziehungsweise dessen Zusammensetzung, Steuerung und Ausgestaltung. Es wurde den Kantonen überlassen zu entscheiden, wie sie welche Akteure und in welchem Kontext zur Umsetzung des NAP involvieren wollten.

Wie im Kapitel 5 über die Akteure und Prozesse in der Schweiz dargestellt werden wird, entwickelten sich in den Kantonen infolgedessen teilweise unterschiedliche Kooperationsformen zur Umsetzung der Massnahmen zur Bekämpfung von MH-A. So findet im Kanton BS die mit der diesbezüglichen Umsetzung verbundene Arbeit (Fallbesprechungen, Überprüfung von Hinweisen, Entscheide für Kontrollen und Ermittlung etc.) in operativen Einheiten der Polizei und Staatsanwaltschaft und unter deren Federführung statt, die je nach Kontroll-/Ermittlungsphase nur einen kleinen Teil der Akteure des Runden Tisches Menschenhandel miteinbezieht.

Die Zurückhaltung, mehr Akteure zu involvieren, könnte neben datenschutzrechtlichen und polizeitaktischen Gründen auch am polizeilichen Führungsverständnis liegen – ein Thema, mit dem sich Barthel (2019) vertieft auseinandersetzt. In seinem Band «Polizeiliche Gefahrenabwehr und Sicherheitsproduktion durch Netzwerkgestaltung» stellt er eine Forschungs- und Theorielücke im polizeilichen Führungs- und Managementverständnis fest.

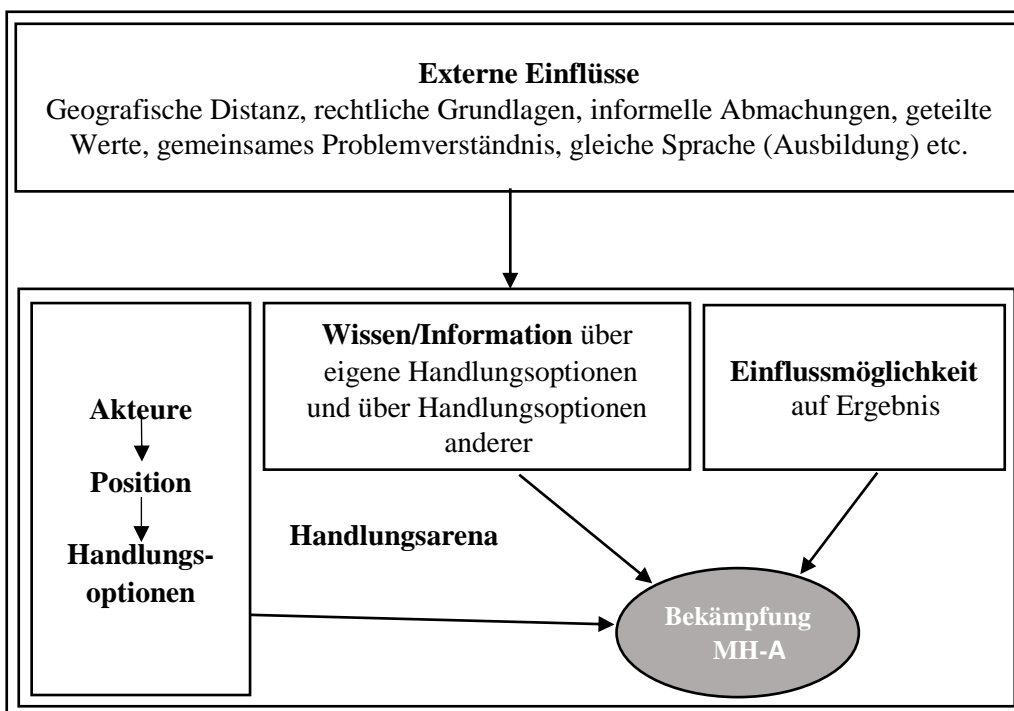
Barthel legt dar, dass hauptsächlich auf Führung im Innenverhältnis gesetzt wird. Einflussnahme auf Akteure ausserhalb der Organisation, Führen ohne Hierarchie im Netzwerk und in interorganisationalen Kooperationen sei im Rahmen des vorherrschenden Denkens schwierig (Barthel, 2019, S. 26). Mit Verweis auf Rhodes (2013, S. 4-6) nennt er als Kernkompetenzen für den Aufbau und das Management eines Netzwerkes:

- a. Vertrauen auf Grundlage gemeinsamer Werte und Ziele
- b. Reziprozität und Ausgleich
- c. Diplomatie

Bezogen auf den NAP und dessen Umsetzung bedeutet dies, dass in der operativen Arbeit nur ein Teil des gesamten Ökosystems der Akteure und Akteursgruppen (siehe dazu Kapitel 5.1) involviert war. Es gab kein ganzheitliches Netzwerkmanagement auf Grundlage gemeinsamer Werte und Ziele. Und da dem NAP auch kein Wirkungsmodell zugrunde lag, wie die Evaluation zeigte (fedpol 2021), fehlte es den Kantonen an einem Orientierungsrahmen, der aufgezeigt hätte, in welcher Phase welche Akteure mittels welcher Massnahmen zu welchen Teilzielen zur Erreichung eines übergeordneten Massnahmenziels hätten beitragen können / sollen.

Wie wichtig es ist, dass alle Akteure, die mit ihren Handlungsmöglichkeiten zu einem gewünschten Ergebnis beitragen können, auch in den Umsetzungsprozess einbezogen werden, zeigt das in Abbildung 2 dargestellte institutionelle Analyse- und Entwicklungsmodell, das Voelzke (2019, S. 67) zur Analyse interorganisationaler Sicherheitskooperationen empfiehlt. Anhand dieses Modells von Ostrom (2011 zit. nach Voelzke 2019) kann ausgehend von einer Handlungssituation und ihren Teilnehmenden eine sogenannte «Handlungsarena» beschrieben werden. Abbildung 2 zeigt, dass externe Variablen einen Einfluss auf die Handlungssituationen und Interaktionen haben, die wiederum die Ergebnisse beeinflussen. Es verdeutlicht auch, wie Handlungssituationen von den Akteuren, den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen, ihren Positionen und (wahrgenommenen) Möglichkeiten abhängen und so die potentiellen Ergebnisse zu beeinflussen.

Abbildung 2: Analyse- und Entwicklungsmodell



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ostrom (2011, S.10)

Abbildung 2 zeigt, dass Handlungssituationen von den Akteuren, den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen, ihren Positionen und (wahrgenommenen) Handlungsmöglichkeiten, potentielle Ergebnisse zu beeinflussen abhängen.

Für die vorliegende CAS-Arbeit soll das institutionelle Analyse- und Entwicklungsmodell beigezogen werden, um die relevanten Handlungsarenen vereinfacht auf Basis ihrer involvierten Akteure zu bestimmen (Kapitel 5.1). Darüber hinaus soll es helfen, die zentralen Erkenntnisse aus den Interviews (Kapitel 7) und die Empfehlungen für einen optimalen Einbezug von Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren in die Handlungsarenen zur Bekämpfung von MH-A zu formulieren (Kapitel 8).

5 Nationale und kantonale Akteure und Prozesse in der Schweiz

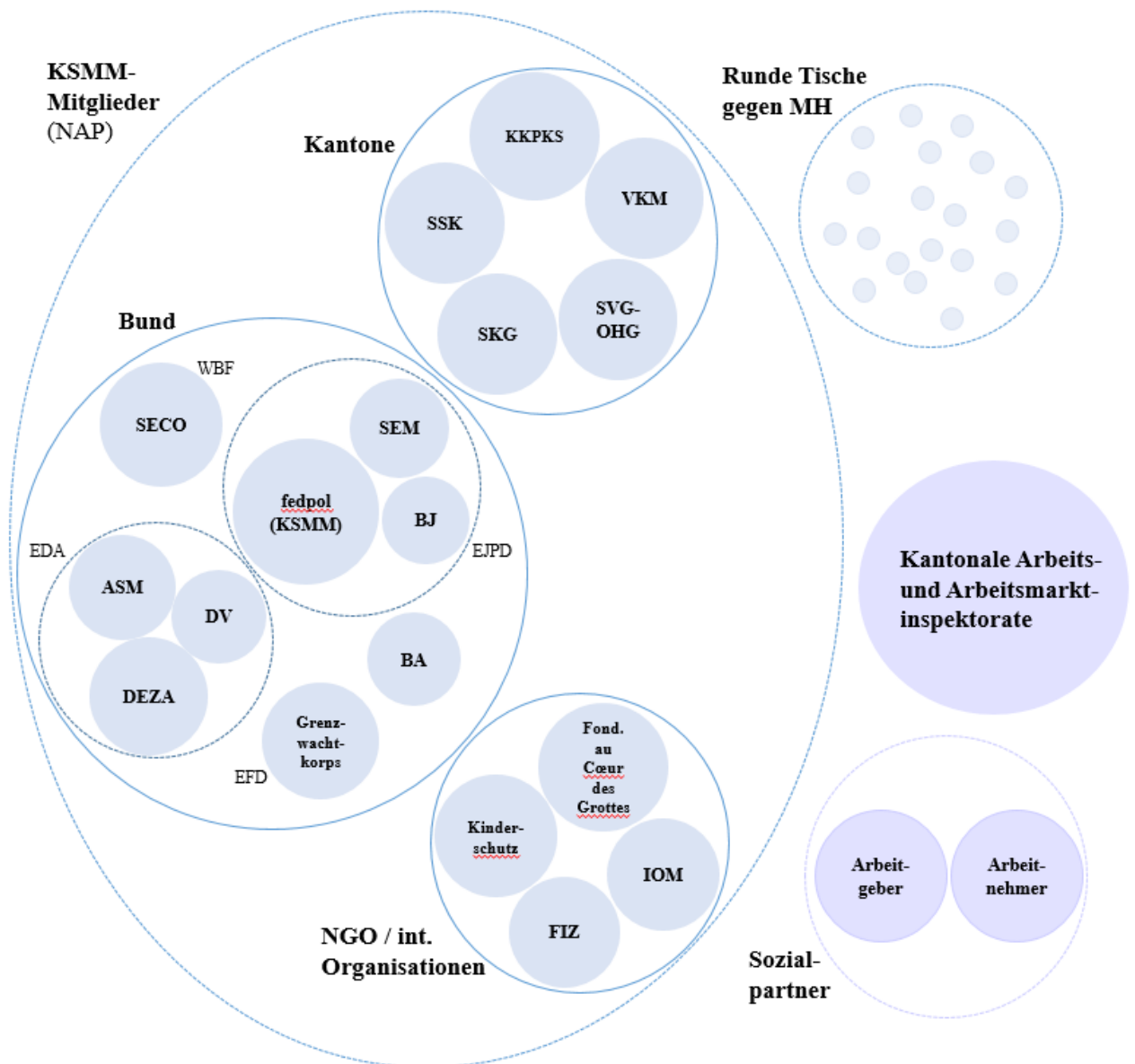
5.1 KSMM und runder Tisch als Handlungsarenen

Trotz oder gerade wegen der schwachen Datengrundlage, wie aus Kapitel 3.5 ersichtlich wurde, sind es vor allem politische Schwerpunktsetzungen, die den Massnahmenplanungen zur besseren Bekämpfung von MH-A zugrunde liegen und deren Legitimation bilden. Im Kanton BS manifestiert sich dies in der regierungsrätlichen Schwerpunktsetzung zur Kriminalitätsbekämpfung (Regierungsrat BS, 2017 und 2019). Menschenhandel wurde 2017 erstmals im Kanton BS auf Grundlage von Art. 5 Abs. 1bis EG StPO als einer von drei Schwerpunkten festgelegt. Es wurde eine Taskforce mit Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft (Kriminalpolizei) und der Kantonspolizei (Fahndung) gebildet, um die Bekämpfung von Menschenhandel zu intensivieren. Im Kontext der zweiten Schwerpunktsetzung wurden das Migrationsamt (Zwangsmassnahmen) und das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) zur Mitarbeit in die Taskforce MH eingeladen, wo sie seither an den wöchentlichen Besprechungen teilnehmen.

Auf nationaler Ebene zeigte sich die politische Schwerpunktsetzung im NAP gegen Menschenhandel. Nationale Aktionspläne zielen darauf ab, durch bestimmte Massnahmen die Kräfte verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zu bündeln, um gemeinsam gesetzte Ziele zu erreichen. In Bezug auf Menschenhandel gilt der NAP als Instrument der Politikkohärenz und zur Konkretisierung internationaler Verpflichtungen, als Wegweiser für die Ausrichtung der Schweiz, als Referenzdokument und Legitimation von Massnahmen zur Menschenhandelsbekämpfung, und er stellt eine internationale «Good-Practice» dar, der eine bessere Sichtbarkeit des Vorgehens der Schweiz gegen Menschenhandel ermöglichen soll (fedpol, 2021, S. 41). Die korrekte Bestimmung der zur Erreichung der NAP-Ziele relevanten Akteure spielt dabei eine unabdingbare Voraussetzung für die effiziente und effektive Umsetzung der Massnahmen. In Anlehnung an das im vorangehenden Kapitel beschriebene institutionelle Analyse- und Entwicklungsmodell sollen im Folgenden die Handlungsarenen für die Bekämpfung von Menschenhandel auf nationaler Ebene sowie auf Ebene des Kantons BS betrachtet werden.

Auf nationaler Ebene soll die damalige KSMM als Schweizer Handlungsarena für die Bekämpfung von Menschenhandel betrachtet werden. Gemäss fedpol (2017, S. 29) waren staatliche, kantonale und nichtstaatliche Akteure an der Erarbeitung des NAP 2017-2020 beteiligt, die «meist in der KSMM vernetzt» waren.

Abbildung 3: Handlungsarena KSMM: Akteure und ihre institutionelle Zugehörigkeit



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage des NAP 2017-2020

Wie in Abbildung 3 ersichtlich, bildeten der Bund, die Kantone und die Nichtregierungs-/internationalen Organisationen die wichtigsten Akteursgruppen. Über die Positionen der Akteure (Fachexperte oder Führungsperson mit Entscheidungsbefugnis) finden sich aus den zur Verfügung stehenden Informationen keine Angaben.

Am stärksten vertreten war der Bund mit den folgenden Einheiten: im Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS), die Direktion für Völkerrecht (DV) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) das Grenzwachtkorps (Zentrales Kommando), die Bundesanwaltschaft (BA), im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Bundesamt für Polizei (fedpol – führte die Geschäftsstelle der KSMM), und im Eidgenössischen Departement für

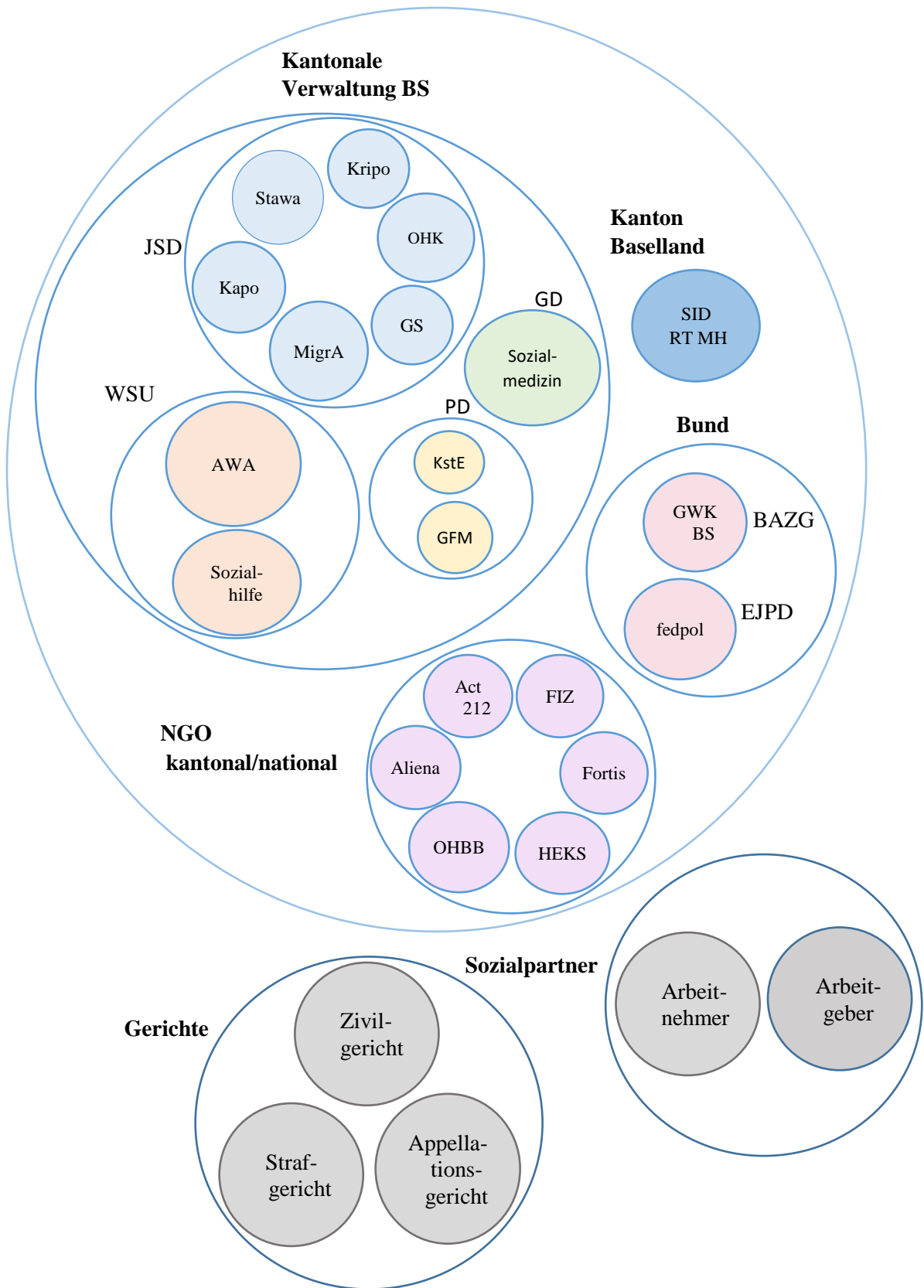
Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) das SECO (Direktion für Arbeit). Von Seiten der Kantone waren die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK), die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG), die Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz für das Opferhilfegesetz (SVK-OHG) und die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) beteiligt. Die Akteursgruppe der Nichtregierungs-/internationalen Organisationen bestand aus der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Bern, der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) in Zürich, der Fondation Au Cœur des Grottes in Genf und dem Kinderschutz Schweiz.

Bei der Bekämpfung von Menschenhandel als nicht relevant identifizierte und nicht an der Entwicklung des NAP beteiligte Akteure waren die Sozialpartner, also die Verbände oder Vertreterorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (z. B. Gewerkschaften), womit die Stimme der Wirtschaft und ihrer Akteure fehlte.²² Ebenfalls nicht involviert waren die kantonalen runden Tische gegen Menschenhandel und die kantonalen Arbeits- und Arbeitsmarktinspektorate (etwa über den Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA oder Interkantonalen Verband für Arbeitnehmerschutz IVA). Diese drei Akteursgruppen sind in Abbildung 3 dargestellt, befinden sich jedoch ausserhalb der Gruppe der KSMM-Mitglieder.

Wie die Handlungsarena auf Ebene des Kantons BS aussieht, stellt Abbildung 4 dar. Hier gestaltet sich der «Runde Tisch Menschenhandel BS» mit seinen Akteuren als Handlungsarena. Bei diesem handelt es sich um ein reines Austauschgremium, das sich zweimal jährlich trifft, um aktuelle Entwicklungen in den jeweiligen Bereichen auf Bundes- und Kantonsebene zu thematisieren und Erfahrungen aus der operativen Zusammenarbeit zu besprechen.

²² Jedoch wurden mittels Sensibilisierungsveranstaltungen im Handlungsbereich «Prävention» Fachpersonen im Gesundheitswesen, Konsulatsmitarbeitende, Arbeitsinspektorate sowie die Privatwirtschaft und die Öffentlichkeit angesprochen.

Abbildung 4: Handlungsarena RT MH BS²³: Akteure und ihre institutionelle Zugehörigkeit



Quelle: eigene Darstellung

²³ Runder Tisch Menschenhandel Basel-Stadt

Aus der kantonalen Verwaltung stellt das Justiz- und Sicherheitsdepartement die meisten Vertreter. Das im Generalsekretariat (GS) angesiedelte Fachreferat hat die Leitung. Ebenfalls am Runden Tisch vertreten sind die Co-Präsidentin²⁴ der bikantonalen Opferhilfekommission (OHK), die bei der Staatsanwaltschaft angegliederte Kriminalpolizei (Kripo), die Kantonspolizei (Kapo) und das Migrationsamt (MigrA), das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und die Sozialhilfe des Amts für Wirtschaft, Umwelt und Soziales (WSU), die Kantons- und Stadtentwicklung (KStE) und die Abteilung für Gleichstellung von Frau und Mann (GFM) des Präsidialdepartements (PD) und die Sozialmedizin des Gesundheitsdepartements (GD). Der Kanton Basellandschaft ist durch die dortige Leiterin des Runden Tisches Menschenhandel vertreten. Seitens Bundesverwaltung nehmen fedpol und das Grenzwachkorps Basel (GWK) des Bundesamtes für Zoll- und Grenzsicherheit (BAZG) teil. Sozialpartner und Gerichte sind bislang nicht am Runden Tisch beteiligt.

5.2 Zuständigkeiten und Meldeprozesse der Arbeits-/Arbeitsmarktspektoren

Die Kooperationsmechanismen zwischen den Akteursgruppen und den Akteuren untereinander gestalten sich gemäss der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Entsprechend definierte der NAP 2017-2020 die Massnahmen gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft, namentlich die Aktionen 6 bis 8, als Zuständigkeiten des SECO, während die Kantone hauptverantwortlich waren für die eigentliche Umsetzung der Massnahmen im Sinne des Vollzugsföderalismus und gemäss den Vorgaben des Bundes. Dies bedeutet, dass die Kooperationsmechanismen zur Bekämpfung von Menschenhandel primär auf kantonaler Ebene eingerichtet und umgesetzt wurden.

Wie zuvor dargelegt, werden die Arbeits- und Arbeitsmarktspektoren bei der Bekämpfung von MH-A miteinbezogen, weil sie in Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit einen vertieften Einblick in die Betriebe verschiedener Branchen erhalten und dadurch auf potenzielle Verdachtsfälle von Arbeitsausbeutung stossen könnten. Ihr Kontrollbereich und Kontrollgegenstand ist dabei gesetzlich definiert und von denen vor- oder nachgelagerter zuständiger Stellen wie etwa Einwohnerkontrolle, Sozialhilfe, Fremdenpolizei, Grenzwachkorps u.a. abgegrenzt.

Wie in Kapitel 3.1 erwähnt, definiert sich die Rolle der Arbeits- und Arbeitsmarktspektoren gemäss dem Arbeitsgesetz (ArG), das Vorschriften über den allgemeinen Gesundheitsschutz sowie über Arbeits- und Ruhezeiten enthält, beziehungsweise dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA). Die Arbeitsinspektoren der kantonalen Arbeitsinspektorate vollziehen das ArG in allen Betrieben²⁵ und die Präventionsvorschriften des Unfallversicherungsgesetzes (UVG) im Dienstleistungssektor. Die Arbeitsmarktspektoren kontrollieren den Vollzug des BGSA und prüfen die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten des Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrechts. Nebst dem In-

²⁴ Sie ist auch Mitarbeiterin des Fachreferats im Generalsekretariat (GS).

²⁵ Ausgenommen sind die Bundesbetriebe, die durch die Eidgenössische Arbeitsinspektion (SECO) kontrolliert werden, sowie landwirtschaftliche Betriebe, für deren Kontrolle die Stiftung agriss zuständig ist. Ebenso ausgenommen sind u.a. Familienbetriebe, Personen im Dienst von Kirchen und in der Schweiz wohnhaftes Personal internationaler Organisationen/öffentlicher Verwaltungen ausländischer Staaten.

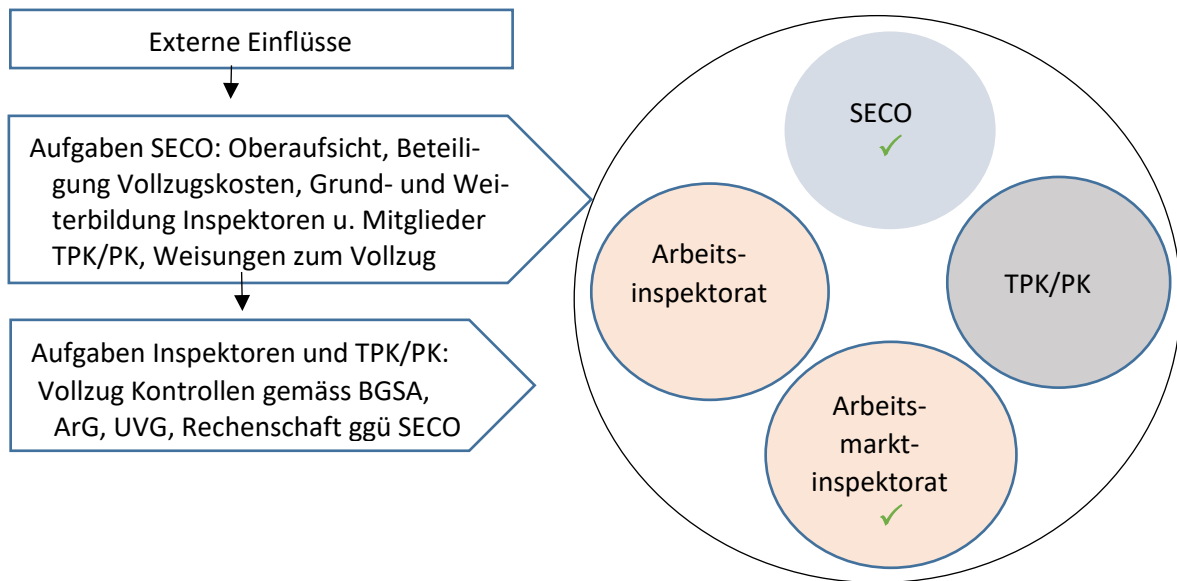
formationsaustausch im Rahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung regelt das BGSA auch denjenigen bei Verdacht auf Verstösse ausserhalb des Kontrollgegenstandes. Sollten sich im Rahmen der Schwarzarbeitskontrollen Anhaltspunkte für entsprechende Verstösse ergeben, können die kantonalen Kontrollorgane die zuständigen Behörden informieren (SECO, 2020, S. 10). Die sowohl am Vollzug des ArG wie auch BGSA beteiligten Personen unterstehen der Schweigepflicht²⁶. Das SECO ist die zuständige Aufsichtsbehörde des Bundes für den Vollzug des ArG respektive BGSA durch die Kantone und beteiligt sich finanziell an den Vollzugskosten. Es kann den kantonalen Vollzugsorganen Weisungen über die Anwendung der Gesetze erteilen und ist auch zuständig für die Grundausbildung und die Weiterbildung der Arbeitsinspektoren respektive Mitglieder der tripartiten und paritätischen Vollzugsorgane.

Die Sensibilisierungskampagne des SECO im Rahmen der Aktion 7 des NAP 2017-2020 und der entsprechende Miteinbezug der Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren ist im Kontext dieser Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen zu betrachten. Nebst Aktion 7 war das SECO innerhalb der Bundesverwaltung auch für die Belange der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zuständig, weshalb die Ratifizierung des ILO Übereinkommens Nr. 29 über Zwangsarbeit und das dazu gehörige Protokoll Grund und Legitimation bildeten, sich gegen die Arbeitsausbeutung zu engagieren und eine aktive Rolle in der Schulung von Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren zum Thema MH-A zu übernehmen.

Abbildung 5 stellt den Bereich Arbeits- und Arbeitsmarktkontrolle als Handlungsarena in der Bekämpfung von MH-A dar, wie sie sich dem SECO für den Sensibilisierungsauftrag anbietet. Sie zeigt welche Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten die Handlungsoptionen der Akteure beeinflussen (externe Einflüsse). Das SECO ist als Akteur auf nationaler Ebene in der KSMM Handlungsarena vertreten und das im AWA angesiedelte Arbeitsmarktinspektorat bzw. Schwarzarbeitsinspektorat auf kantonaler Ebene in der Handlungsarena «Runder Tisch Menschenhandel» was mit den grünen Häkchen symbolisiert wird. Die Voraussetzungen dafür, ein gemeinsames Problemverständnis zu entwickeln und im Austausch mit den operativ tätigen konkrete Ideen für die Praxis zu entwickeln sind, gegeben.

²⁶ Art. 5 BGSA respektive Art. 44⁸⁵ ArG.

Abbildung 5: Handlungsarena der Arbeits-(markt)inspektoren in der Bekämpfung von MH-A



Quelle: eigene Darstellung

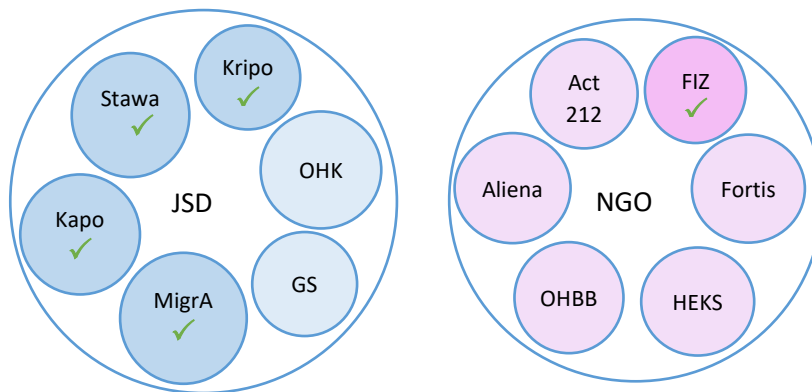
Bezüglich Meldungen von potenziellen Verdachtsfällen von MH-A ist das SECO gegenüber den Kantonen nicht explizit weisungsbefugt. Es kann zur konkreten Umsetzung der NAP-Massnahmen durch die Kantone nur Empfehlungen abgeben. Aus Sicht des Bundes hängt die Umsetzung der NAP-Massnahmen wesentlich von den entsprechenden kantonalen Bedürfnissen, der Bereitschaft und Motivation und den zur Verfügung gestellten Ressourcen der federführenden wie auch weiteren involvierten Stellen ab (fedpol, 2021, S. 28).

5.3 Zusammenarbeit und Meldeprozesse im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton BS wurde 2004 die Arbeitsgruppe Menschenhandel gegründet, welche die erste «Kooperationsvereinbarung zur Bekämpfung des Menschenhandels zwecks sexueller Ausbeutung» zwischen Kantonspolizei, Stawa/Kripo, Migrationsamt und FIZ in Anlehnung an den Leitfaden des Bundes erarbeitet und 2007²⁷ verabschiedet hatte. In Abbildung 6 sind diese Akteure in einem Ausschnitt aus Abbildung 4 (Kapitel 5.1, S. 22) mit einem grünen Häkchen markiert, damit ersichtlich wird, welche Akteure, die in der Handlungsarena «Runder Tisch Menschenhandel BS» vertreten sind, die erste Kooperationsvereinbarung mitunterzeichnet haben.

²⁷ 2016 wurde die Vereinbarung erneuert, blieb aber auf die sexuelle Ausbeutung fokussiert. Da sich in der Zwischenzeit die Zusammensetzung am Runden Tisch verändert hatte (deutlich mehr Teilnehmende) und zukünftig ein stärkerer Fokus auf MH-A gelegt werden sollte, stellte sich für den Kanton BS die Aufgabe, einen neuen Kooperationsmechanismus zu erarbeiten. Dafür sollen Erkenntnisse aus der vorliegenden Arbeit genutzt werden.

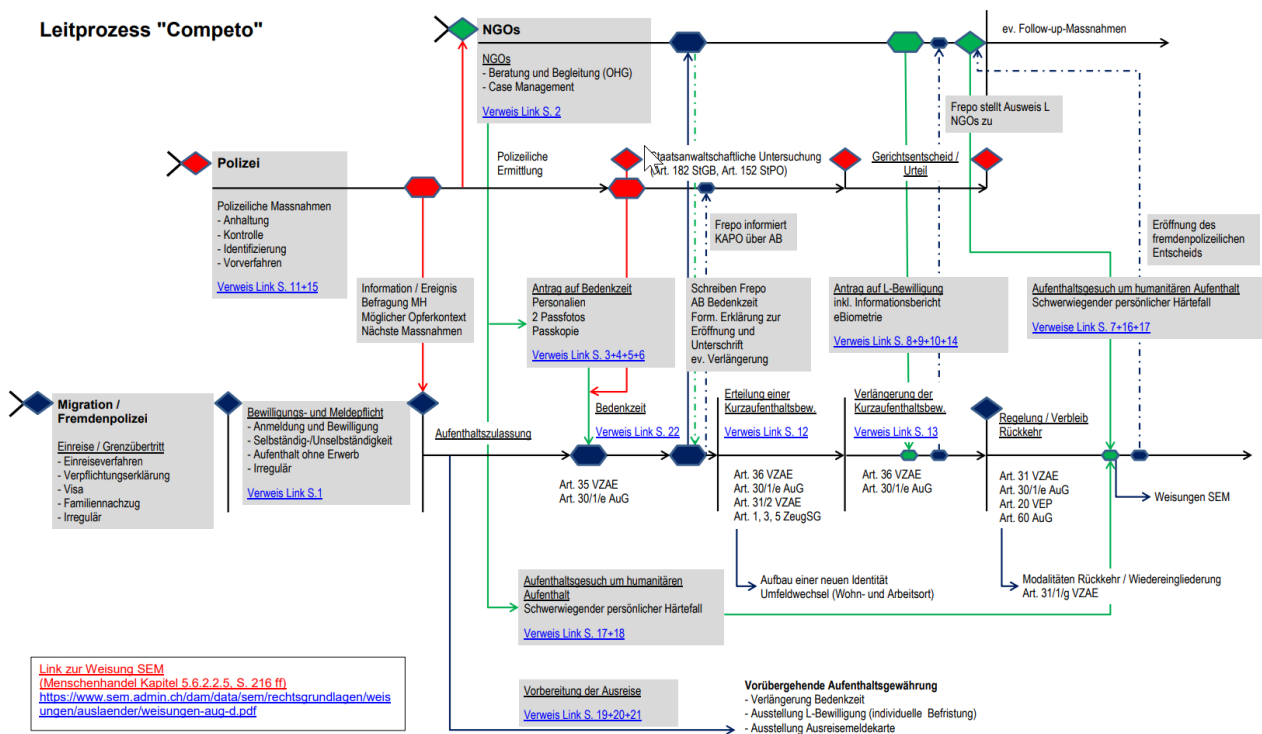
Abbildung 6: Unterzeichnende der Kooperationsvereinbarung gemäss Ausschnitt aus Abb. 5



Quelle: eigene Darstellung

In der Kooperationsvereinbarung wurde festgehalten, wie das Vorgehen der involvierten Akteure bei der Bearbeitung aufenthaltsrechtlicher Fragen idealerweise aufeinander abgestimmt werden sollte. Deutlich an Verbindlichkeit gewonnen hatte diese Zusammenarbeit, als der Bund (SEM) entschied, einen schweizweiten Standard für einen aufenthaltsrechtlichen Entscheidungsprozess zu etablieren, und für die Schulung der Migrationsbehörden 2014 den multidisziplinären Leitprozess Competo entwickelte (fedpol 2017-2020, S.34), siehe Abbildung 7.

Abbildung 7: Leitprozess Competo: Grundlage für aufenthaltsrechtliche Entscheide



Quelle: Webseite SEM

Im Leitprozess Competo bilden Polizei und Migrationsamt die Hauptakteure bei der Opferidentifikation. Die NGO kommen nachgelagert für die spezialisierte Opferbetreuung ins Spiel. Eine wichtige Basis für die Strafverfolgung ist das Aufenthaltsrecht der Opfer. Je nach Phase – Opferidentifikation, Ermittlung, staatsanwaltlicher Untersuchung und Gerichtsurteil – gibt es unterschiedliche Aufenthaltsgenehmigungen. So kann der Antrag für die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit durch das Opfer selbst²⁸, aber auch durch die Strafverfolgungsbehörden oder die spezialisierte Fachstelle (Opferschutzstelle) gestellt werden (SEM, 2022, S. 102). Die Anträge auf Kurzaufenthaltsbewilligung L stellt in der Regel die Polizei. Das Härtefallgesuch für eine humanitäre Aufenthaltsregelung wird wiederum vom Opfer, dessen Rechtsvertretung oder der spezialisierten Opferberatung gestellt.

In Bezug auf die Einbindung der Arbeits- und Arbeitsmarktspektoren bei der Bekämpfung von MH-A und insbesondere der Detektion möglicher Opfer dürfte der Leitprozess Competo nur begrenzt anwendbar sein und müsste entsprechend um arbeitsinspektionsrelevante Prozesse und Akteure erweitert werden. Dennoch scheint es wichtig, darauf hinzuweisen, dass es Fälle gibt, in denen der Bund auch ohne Weisungsbefugnis die Entwicklung von Standards vorantreiben und die kantonalen Behörden auf Basis definierter Prozesse schulen kann. Denn wie das Beispiel Competo zeigt, hatte das SEM ein Jahr nach Entwicklung des Leitprozesses diesen in einer Weisung als offizielle Grundlage für die Bearbeitung aufenthaltsrechtlicher Fragen im Kontext von Menschenhandel empfohlen (SEM, 2022, S. 102). Er gilt mittlerweile als gesamtschweizerischer Standard für die interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Aufenthaltsgewährung für Menschenhandelsopfer. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bund den Kantonen, wie in Kapitel 5.2 erwähnt, mit Verweis auf die Kompetenzaufteilung grundsätzlich keine näheren Vorgaben zur operativen Zusammenarbeit macht. Er kann den Kantonen jedoch Empfehlungen geben, wie dies beispielsweise das SEM aber auch die KSMM unter Leitung von fedpol bereits 2005 getan haben, indem es den Leitfaden über Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel veröffentlichte und den Kantonen die Etablierung runder Tische zur Bekämpfung von Menschenhandel und entsprechender Kooperationsmechanismen empfahl (KSMM, 2005, S. 10).

Wie allerdings die Erfahrung im Kanton BS zeigt, reicht der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung allein nicht aus, für ein gemeinsames Problemverständnis. Dieses muss erst entwickelt werden durch enge Zusammenarbeit und regelmässigen Austausch zwischen den relevanten Akteuren. Wird der Runde Tisch Menschenhandel als Handlungsarena gemäss dem institutionellen Analyse- und Entwicklungsmodell (Kapitel 4) betrachtet, ist festzustellen, dass aufgrund des Aufbaus und der Zusammensetzung der Handlungsarena die Handlungsmöglichkeiten der Teilnehmenden beschränkt sind. So ist beispielsweise die Weitergabe von Personendaten aus Datenschutzgründen nicht möglich ist, da nicht alle Involvierten auf Basis der gleichen Rechtsgrundlagen handeln. Die Vorsitzenden des Runden Tisches sind nicht operativ tätig und können abgesehen von Sensibilisierungs- und Schulungsangeboten keinen Einfluss auf die Massnahmen von Polizei, Migrationsamt, AWA u.a. geltend machen. Die Treffen finden ledig-

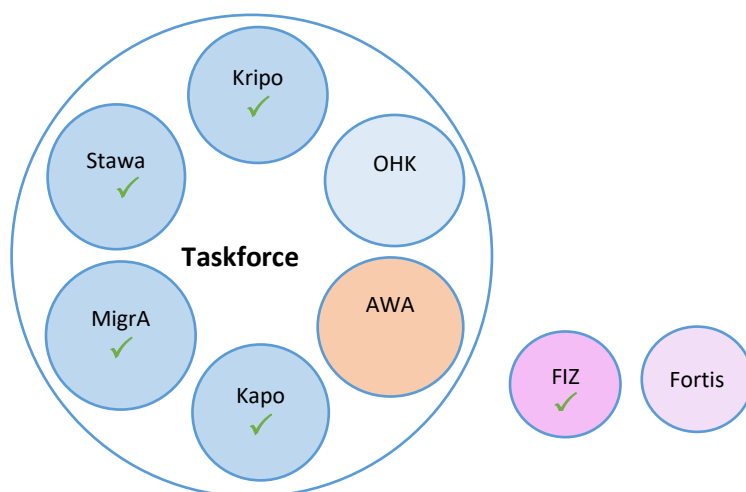
²⁸ Im Leitprozess Competo nicht abgebildet.

lich zweimal jährlich statt, sodass sich ohne regelmässige operative Zusammenarbeit der Aufbau gegenseitigen Vertrauens, die Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses, vertieftes Wissen über die Arbeit der anderen Akteure und ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen als schwierig gestalten dürfte.

In diesem Kontext ist auf zwei operative Handlungsarenen in BS hinzuweisen, die bei der Bekämpfung von MH-A auf kantonaler Ebene eine wichtige Rolle spielen: die Taskforce Menschenhandel sowie das kantonale Kontrollorgan Schwarzarbeit (KKO). Beide Handlungsarenen haben durch regelmässige Treffen, institutionalisierte Zusammenarbeit, nicht anonymisierte Fallbesprechungen und gemeinsame Aktionen gegenseitiges Vertrauen und ein gemeinsames Problemverständnis entwickelt.

Zur Taskforce Menschenhandel, die ursprünglich aus Vertretern der Kapo, Kripo und Stawa bestanden hatte, waren später das MigrA, AWA und die OHK dazu gestossen (siehe Abbildung 8). Alle Teilnehmenden orientieren sich übergeordnet an der regierungsrätlichen Schwerpunktsetzung zur Kriminalitätsbekämpfung und dürfen sich aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags²⁹ offen über die Fälle austauschen. Die Taskforce-Sitzungen, an denen aktuelle Fälle besprochen und gemeinsame Aktionen geplant werden, finden wöchentlich statt. Der Leitprozess Competo bildet dabei eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit, illustriert jedoch gleichzeitig, dass er erst dann als Orientierungsrahmen hilft, wenn die Phase der Opferidentifizierung bereits stattgefunden hat. Für die Prüfung auf Hinweise anderer Stellen als Kapo und MigrA dient der Leitprozess nur beschränkt als Orientierungsrahmen, da er anderweitige Akteure und insbesondere die Opfer selbst, die mit spezialisierten Schutzunterkünften direkt Kontakt aufnehmen dürften, nicht abbildet. Auch in Abbildung 9 wird mit den grünen Häkchen symbolisiert, welche Akteure die Kooperationsvereinbarung zur Bekämpfung von MH unterzeichnet haben.

Abbildung 8: Handlungsarena Taskforce Menschenhandel und ihre Mitglieder

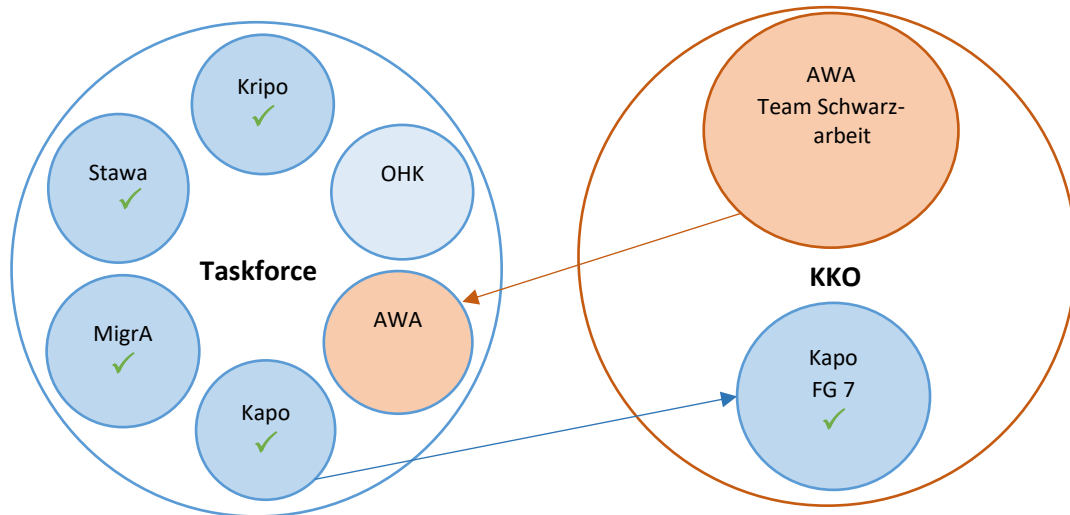


Quelle: eigene Darstellung

²⁹ AIG, BGSA, OHG, PolG, StGB, StPO

Die zweite, neben der Taskforce Menschenhandel zentrale Handlungsarena in BS ist das kantonale Kontrollorgan (KKO) Schwarzarbeit (siehe Abbildung 9). Der kantonale Vollzug des BGSA ist in BS einerseits beim AWA und andererseits beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angesiedelt. Im Jahr 2020 setzte der Kanton BS 585 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein (SECO, 2021, S. 40).

Abbildung 9: Gegenüberstellung Handlungsarenen Taskforce Menschenhandel und KKO



Quelle: eigene Darstellung

Die Zusammenarbeit zwischen dem AWA (Team Schwarzarbeit) und der Kantonspolizei BS (auf Prostitution und Menschenhandel spezialisierte Fahndungsgruppe FG7) innerhalb des KKO basiert auf § 4 der Verordnung über die Organisation der Bekämpfung der Schwarzarbeit im Kanton BS. Die Schwarzarbeitskontrollen der FG7 im Milieu sowie gemeinsame (Gross-)Kontrollen werden auf Basis von Art. 4 BGSA und Art. 3 VOSA durchgeführt, die Erkenntnisse und allfällige weiterführende Kontrollen in regelmässigen Sitzungen besprochen. Die Grosskontrollen und Milieukontrollen sind in einer Leistungsvereinbarung zwischen AWA und Kapo festgehalten, die jährlich überprüft und angepasst wird. Die FG7 übermittelt alle Rapporte über die selbstständig durchgeführten Schwarzarbeitskontrollen an das KKO, das wiederum dem SECO gegenüber Rechenschaft über alle erfolgten Kontrollen ablegt. Da das SECO keine Vorgaben bezüglich Datensammlung und Vorgehen bei Detektion mutmasslicher Opfer von Menschenhandel macht, ist das KKO nicht angehalten, mutmassliche Hinweise auf MH-A statistisch zu erfassen.

6 Präzisierung der Fragestellung

Wie in den vorangehenden Kapiteln dargelegt wurde, sind die Schwierigkeiten bei der effektiven Bekämpfung von MH-A vielschichtig und beruhen auf verschiedenen Faktoren. Eine der Herausforderungen stellt die Detektion mutmasslicher Opfer von Menschenhandel dar. Hier stellt sich die Frage, welche Personen sich potenziell in der Situation befinden könnten, mutmassliche Opfer von Menschenhandel zu erkennen und welche Handlungsmöglichkeiten ihnen dann zur Verfügung stehen. Als mögliche Akteure gelten Arbeitsinspektions- und kontrollorgane, nebst weiteren wie beispielsweise medizinisches Fachpersonal oder private Auftraggeber in der Altenpflege und im Baubereich. Wie der aktuelle Stand der Forschung in Kapitel 3.1 zeigt, hat sich insbesondere in Europa die allgemeine Erkenntnis durchgesetzt, dass Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren bei der Erkennung potenzieller Opfer eine wichtige Rolle spielen sollten oder tatsächlich spielen.

Das SECO startete daher im Sommer 2020 eine Sensibilisierungskampagne, die sich an Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren richtete mit dem Ziel, deren Kenntnis und Sensibilität für Menschenhandel zu erhöhen und ihnen Hilfsmittel an die Hand zu geben, um mögliche Opfer leichter zu erkennen. Die Sensibilisierungskampagne war eine der 28 Massnahmen des NAP 2017-2020 (Aktion 7) und umfasste nebst den Schulungen³⁰ die Herausgabe des Flyers³¹ «Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung». Dieser erläutert, was Ausbeutung der Arbeitskraft ist, nennt Indikatoren zur Identifizierung von Ausbeutungsverhältnissen, liefert Informationen über die Handlungsmöglichkeiten bei Verdacht und schildert ein Beispiel aus der Praxis. Wie das Beratungs- und Schulungszentrum Act212, das die Veranstaltungen im Auftrag des SECO durchgeführt hatte, anhand der Auswertung der von den Teilnehmenden ausgefüllten Fragebogen³² festhielt, seien die Schulungen auf grosses Interesse gestossen. Insbesondere auch der Austausch mit den anderen Teilnehmenden sei geschätzt worden. Die meisten würden den Workshop weiterempfehlen. Kritisiert wurde hingegen, dass nach wie vor viele Fragen offenblieben, insbesondere in Bezug auf die konkreten Abläufe in bestimmten Kantonen respektive die Zusammenarbeit verschiedener involvierter Stellen. Die meisten Teilnehmenden wünschten eine Weiterführung der Schulungen und schlugen vor, dass auch Amtsleitende und die Politik einbezogen würden. Einige Arbeitsinspektoren (Vollzug ArG) erachteten den Nutzen der Schulung als gering, da die Arbeitsinspektorate meist angemeldete Kontrollen in den Betrieben und nur sehr selten koordinierte Kontrollen im Verbund durchführen würden.

Basierend auf den theoretischen Ansätzen der Netzwerkkooperationen und den bisherigen Erkenntnissen und Erfahrungen der Sensibilisierungskampagne des SECO soll in den nächsten Kapiteln den folgenden Fragen nachgegangen werden:

1. Welche Rolle spielen Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren in der Schweiz bei der Bekämpfung von MH-A heute, und welche Rolle könnten/sollten sie optimalerweise spielen?
2. Waren die bisher durchgeführten Massnahmen die richtigen und effektiv?

³⁰ Für die Deutschschweiz fanden Schulungen am 4.5.2021 in Solothurn, für die Westschweiz am 28.9.2021 in Lausanne statt. Insgesamt nahmen 69 Inspektoren aus 17 Kantonen teil.

³¹ Siehe Anhang. Der Flyer ist auf Deutsch, Französisch und Italienisch erhältlich.

³² Act212, interner Evaluationsbericht vom 24.11.2021

3. Was sollte im Hinblick auf die Weiterführung der Massnahmen im Rahmen des 3. NAP berücksichtigt werden?

4. Welche weiteren Kontextaspekte sind wichtig, damit die Massnahmen zum Tragen kommen? Mithilfe der ausgewerteten Antworten auf die in Kapitel 2 dargestellten leitfadengeführten Interviews sollen die vier obenstehenden Fokusfragen beantwortet werden. Zu diesem Zweck werden im Kapitel 7 die Interviewantworten ausgewertet und interpretiert.

7 Ergebnisse und Interpretation

7.1 Vorgehen bei der Datenauswertung

In Anlehnung an Meuser und Nagel (2002, S. 83-86) wurden in einem ersten Schritt alle Interviews zwar nahe am Wortlaut, aber zusammenfassend transkribiert. Es folgte ein erster Codierungsdurchlauf bei dem die zentralen Aussagen aus den Antworten zu den Leitfragen auf den Punkt gebracht wurden. In einem zweiten Durchlauf wurden Aussagen, die thematisch zusammenpassen, als Zitate zusammengefasst und Überbegriffen zugeordnet, die als Überschriften für die Kapitel 7.2 bis 7.7 verwendet wurden. Die Zitate sind entsprechend aus verschiedenen Aussagen aus den transkribierten Interviews zusammengesetzt. Um sicherzustellen, dass die befragten Expertinnen mit den sinngemässen Zitaten einverstanden sind, wurden ihnen diese zur Überprüfung vorgelegt. Im letzten Schritt wurden die Zitate auf Gemeinsamkeiten, Unterschiede oder Widersprüche untersucht. Unsere Vorannahmen dabei waren, dass die Akteure je nachdem, in welche Handlungsarenen (Kapitel 5) sie eingebunden sind, über eine andere Wahrnehmung des Phänomens MH-A verfügen und auch andere Handlungsoptionen haben oder wahrnehmen.

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse der Datenauswertung präsentiert und die Erkenntnisse aus dem Vergleich der Interviewaussagen zu den aus Sicht der Verfasserinnen zentralen Themen erläutert und mit Zitaten beispielhaft unterlegt.

7.2 Definition Menschenhandel

Die Interviewpersonen wurden gebeten, die in Kapitel 3.3 aufgeführten Arbeitsdefinitionen von Arbeitsausbeutung und MH-A zu beurteilen. Während nahezu alle Personen die Definitionen grundsätzlich als gut und brauchbar erachteten, wiesen sie auf die Problematik der Beweisbarkeit und den in der Schweiz fehlenden Straftatbestand «Arbeitsausbeutung» hin. Die Vertreter des Schweizerischen Arbeitgeberverbands (SAV) und des Arbeitgeberverbands BS (AGV BS), die beim NAP 2017-2020 weder auf nationaler noch auf kantonaler Ebene in Handlungsarenen zur Bekämpfung von MH-A eingebunden waren respektive sind, wiesen darauf hin, dass sie im beruflichen Kontext nicht mit dem Thema MH-A in Berührung gekommen seien und die vorgelegten Definitionen daher nicht beurteilen könnten. Der Experte des Ressorts Eidgenössische Arbeitsinspektion, SECO, verwies darauf, dass die Definitionen nichts mit der Praxis der Arbeitsinspektionen zu tun hätten, weil sie sich auf die Person und nicht auf den Arbeitsplatz (Hauptaugenmerk der Arbeitsinspektion) beziehen würden. Die nationale Vertreterin und der regionale Vertreter von unia beurteilten die Definitionen als gut, obwohl beide nicht in die

Handlungsarenen des NAP eingebunden waren. Sie konnten einen Bezug zur ihren Praxiserfahrungen herstellen und verwiesen darauf, dass sie bei Kontrolltätigkeiten auf Situationen gestossen seien, in denen Arbeitnehmende aufgrund ihrer vulnerablen Situation ausgebeutet worden seien.

M. Saulnier Bloch (unia national): «Die Definition ist gut, weil sie die Ausnutzung der vulnerablen Situation beinhaltet. Es wäre wichtig, dass auch erwähnt wird, dass eine Zustimmung zum Arbeitsverhältnis nicht gilt, wenn sie durch die Ausnutzung und den Missbrauch des Machtverhältnisses entsteht».

Bei der Auswertung der Antworten wurde deutlich, dass die befragten Personen die Definitionen mit unterschiedlichen Zielsetzungen in Verbindung brachten. Die Mehrheit beurteilte die Definitionen danach, ob sie sich eigne, um mögliche Situationen von MH-A zu erkennen. Der Experte von fedpol erachtete die Arbeitsdefinitionen als einzige befragte Person als unbrauchbar, da er diese nach Brauchbarkeit für die Strafverfolgung beurteilte.

B. Mesaric (fedpol): «Täter sollten verurteilt werden können aufgrund einer klaren und engen Definition, welche den Tatbestand von Art. 182 StGB ausführt. Die vorliegende Definition ist daher für die Strafverfolgung nicht brauchbar. Es braucht die Elemente aus dem Palermo Protokoll und eine Definition von Zwangsarbeit gemäss ILO-Konvention. Die Arbeitsinspektoren müssen entscheiden, ob sie eine Anzeige machen und den Fall weiterleiten. Dafür braucht es die rechtliche Definition einer strafbaren Handlung, so dass die Tatbestandmerkmale präzise in die Anzeige aufgenommen werden können. Die vorliegende Definition dient wohl eher der Untersuchung eines Phänomens und nicht als Entscheidungsgrundlage für eine Anzeige».

7.3 Einschätzung zur Existenz/Verbreitung von MH-A

Die Frage ob MH-A in der Schweiz existiert wurde von diejenigen Experten, die im Rahmen ihrer operativen Arbeit mit konkreten Fällen von Arbeitsausbeutung in Berührung kommen und/oder sich vertieft mit dem Thema Menschenhandel auseinandergesetzt haben, grundsätzlich bejaht, aber mit Verweis auf die fehlenden Gerichtsentscheide in Bezug auf die Verbreitung relativiert. Die Vertreter der Arbeitgeber (SAV und Arbeitgeberverband BS) bestätigten die Existenz des Problems MH-A nicht eindeutig und verwiesen auf das fehlende Mengengerüst (wenig Evidenz, da gemäss statistischer Angaben geringe Anzahl Fälle).

M. Taddei (SAV): «Man liest darüber in Zeitungen und Berichten, aber gibt es auch konkrete Zahlen und Statistiken dazu? Der SAV ist im Bereich Schwarzarbeit und FLAM tätig, aber nicht im Bereich Menschenhandel. Wir reagieren auf Handlungsbedarf, wenn Mitglieder sagen, dass es ein Problem gibt oder wenn der Bund ein Problem auf die Agenda bringt. MH-A hat der SAV bisher weder seitens Bund noch seitens seiner Mitglieder als zu behandelndes Problem wahrgenommen».

A. Frei (AGV BS): «Es liegt auf der Hand, dass MH und Ausbeutung global existieren. Das betrifft nicht die reguläre Wirtschaft hier im Land. Das Mengengerüst zu diesem

Thema wäre interessant. Wenn das in der Schweiz ein Thema ist, dann müsste man mehr darüber wissen. Ich denke, dass sich ein grosser Teil des MH im nicht regulierten Umfeld abspielt. MH spielt sich möglicherweise eher in der Schattenwirtschaft oder in der Illegalität ab».

Zu einer deutlich anderen Einschätzung kam unia (national und regional), die, wie die Arbeitgebervertreter auch, im Rahmen der paritätischen und tripartiten Kommissionen die Einhaltung von Gesamt- und Normalarbeitsverträgen kontrolliert. In diesen Handlungsarenen scheint sich also noch kein gemeinsames Problemverständnis entwickelt zu haben, weshalb Potential für (weiterführende) Sensibilisierung besteht.

L. Robischon (unia regional): «Ja, das [MH-A] existiert. Vielleicht erwarten wir das in der CH nicht und nicht so wie man es aus den Krimis kennt. Wir beobachten aber immer wieder organisiertes Lohndumping. Es gibt abstruse Fälle, wo Lohnabrechnungen unterschrieben sind und alles stimmt und du im Nachhinein erfährst, dass die Arbeiter am Ende des Monats an den Bankomaten gehen müssen und den Arbeitgebern das Geld bar zurückzahlen. Diese Leute sind massiv unter Druck und haben Angst. Sie werden mit Besuchen zu Hause unter Druck gesetzt. In der Gruppe werden sie durch andere Kollegen unter Druck gesetzt oder die Familien der anderen Kollegen im gleichen Dorf werden unter Druck gesetzt».

Die kantonalen Arbeitsmarktkontrollbehörden verweisen bei der Frage zur Existenz und Verbreitung von MH-A auf die Problematik der fehlenden Gerichtsentscheide. Ohne diese ist nicht bewiesen, dass es sich bei den Verdachtsfällen wirklich um MH-A gehandelt hat. Auch kann die Tauglichkeit der angewendeten Kriterien zur Identifikation mutmasslicher Opfer nicht überprüft werden. Trotz konkreten Fällen bleibt es ohne Beweise (Verurteilungen) beim Gefühl, wie die Antworten der Experten vom AWA BS deutlich machen.

M. Feijoo und W. Rumpf (AMKBE): «MH-A existiert in der Schweiz, u.a. wohl deshalb, weil das Wohlstands- und Lohngefälle aber auch das Missbrauchspotenzial gross ist. Obwohl wir schon mit vielen Fällen in Berührung gekommen sind, kam es nach unsrer Einschätzung kaum zu Verurteilungen».

S. Rigassi (AWA): «Es ist ein Gefühl, dass es existiert, man spricht darüber, aber die Grenze zwischen dem, was noch unter Vertragsfreiheit fällt und dem, was nicht mehr akzeptierbar ist, haben wir noch nie belegt gesehen».

M. Ammann (AWA, Schwarzarbeit): «Mein Gefühl sagt mir, dass es in der CH existiert, weil wir in der CH ein sehr hohes Preisniveau haben und es in vielen Branchen hohen Druck gibt. Aktuell haben wir einen Fall mit Verdacht auf Arbeitsausbeutung im Bauhaupt- und -nebgewerbe, wo rumänische Staatsbürger hergekommen sind, um ein ganzes Stockwerk einer Liegenschaft zu sanieren. Es gab keine Arbeitsverträge, keine Meldung im Meldeverfahren, alles war sehr chaotisch. Die im Vertrag vereinbarten Kosten für die Baustelle von 43'000.- stehen in keinem Verhältnis zur Anzahl Arbeitskräfte

und den definierten Arbeiten: die Entsorgung des Bauschutts, für den sie selbst aufkommen mussten, für Materialien, Arbeiten, die normalerweise Spezialisten machen: Boden, Sanitäre, Maler Gipsarbeiten. Es machte keinen Sinn. Auch die ausserkantonale Unterbringung. Das alles hat uns dazu bewogen, genauer hinzuschauen».

Für die Kantonspolizei und die spezialisierten Opferschutzorganisationen stand ausser Frage, dass MH-A existiert. Die Opferschutzorganisationen gehen davon aus, dass MH-A in der Schweiz eher noch unterschätzt würde.

P. Gerber (Kapo BS): «Ja, je länger je mehr sehen wir, dass Arbeitsausbeutung existiert und z.B. im Baubereich nachgewiesen werden kann. Häufig sind sich die Betroffenen gar nicht bewusst, dass sie ausgebeutet werden. Bei einer Kontrolle haben die Arbeiter gesagt, dass sie nur Arbeitsversuche machen, um zu demonstrieren, dass sie die Arbeit beherrschen. Dann werden sie von den Arbeitgebern alle 4 Tage ausgewechselt, mit der Begründung, dass sie es nicht können. Und so werden nie Löhne bezahlt».

T. Roth, S. Fuchs (Fortis): «Dieses Phänomen wird in der Schweiz unterschätzt. Wir können bestätigen, dass diese Ausbeutungsform in allen Branchen existiert (Pflege, Landwirtschaft, Gastronomie, Bau, kriminelle Strukturen) und davon auch viele Männer betroffen sind».

Die Gegenüberstellung der Antworten auf die Fragen der Definition und Existenz von MH-A in der Schweiz lässt den Schluss zu, dass in der Praxis Hinweise auf MH-A bestehen und erkannt werden und Verdachtsfälle mit der vorgelegten Definition von MH-A übereinstimmen, aufgrund der fehlenden Gerichtsentscheide jedoch grosse Zurückhaltung besteht, wenn es um Aussagen zur Verbreitung geht. Es überwiegt die Strafverfolgungslogik gegenüber der Opferschutzlogik, wonach der Legitimation von Strafgerichtsentscheiden grosses Gewicht beigemessen wird.

7.4 Rollenverständnis

Aus den teilweise sehr umfangreichen Antworten zu den Fragen betreffend Zuständigkeiten und Kooperationsmechanismen bei Verdacht auf MH-A kristallisierte sich bei den meisten Interviewpersonen das eigene Rollenverständnis heraus. Den spezialisierten Opferschutzorganisationen und unia war gemeinsam, dass sich ihre Arbeit stark an den Opferrechten orientiert und sie die Bekämpfung von MH-A als interdisziplinäre Aufgabe betrachteten, zu der sie einen wichtigen Beitrag leisteten. Beide Akteursgruppen verwiesen auf das besondere Vertrauensverhältnis zu den mutmasslichen Opfern, weshalb sie an wichtige Informationen gelangen würden und insbesondere die Opferschutzorganisationen beurteilen könnten, ob es sich um MH-A handeln würde.

L. Robischon (unia regional): «Wir sind ein wichtiger Akteur, um diese Fälle [von Arbeitsausbeutung] aufzudecken. Verurteilungen wegen MH-A sind im Interesse der Gewerkschaften, weil GAV's obsolet sind, wenn die Bedingungen nicht eingehalten werden.

Wir bieten eigene Rechtsberatung an, wenn es um Entschädigungen geht. Wir sind vor Ort, wissen, wo Schuh drückt, wo betrogen wird und wie die Strukturen aussehen. Betroffene öffnen sich uns gegenüber. Wir könnten beurteilen, ob jemand in eine Schutzunterkunft sollte. Wir decken viele Sprachen ab, was vertrauensfördernd wirkt aber auch, dass wir eine unabhängige Organisation sind. Wir erhalten mehr Auskunft und können Einschätzungen und Empfehlungen abgeben».

L. Hunziker (FIZ): «Wir sind spezialisiert und opferzentriert und haben viel Erfahrung im Umgang mit Opfern von MH. Wenn ein Opfer bei uns untergebracht wird, können wir prüfen, ob es MH ist oder Arbeitsausbeutung (oder Wucher etc.) ist».

T. Roth, S. Fuchs (Fortis): «Fortis kann von jeder Behörde kontaktiert werden. Wenn zum Beispiel jemand einen Fall hat, können Einschätzungen abgeholt werden, oder wir kommen vor Ort. Aufgrund unserer Erfahrung können wir rasch feststellen, ob es zu allen drei Elementen von MH-A Hinweise gibt. Wir können auch helfen, ein mutmassliches Opfer zu überzeugen, Hilfe anzunehmen. Die verschiedenen Akteure müssen wissen, dass sie uns kontaktieren dürfen, Es folgen keine Kosten, wenn sich herausstellt, dass es doch kein Opfer von MH-A ist».

Aus den Antworten von SECO, Arbeitgebervertreter und kantonalen Arbeitsmarktkontrollbehörde ging hervor, dass sie die Bekämpfung von MH-A primär als Aufgabe der Polizei bzw. der Strafverfolgungsbehörden sehen und die gesetzlichen Grundlagen und somit ihr Auftrag/Pflichtenheft bzw. die vorhandenen Ressourcen, eine aktivere Rolle eher nicht zulässt. Das SECO betonte zudem die Autonomie der Kantone.

M. Taddei (SAV): «Die Bekämpfung von MH-A gehört nicht zum Pflichtenheft des SAV».

A. Frei (AGV BS): «Es ist nicht unsere Aufgabe, polizeiliche Aufgaben wahrzunehmen. In der regulären Volkswirtschaft ist Menschenhandel kein Thema - eher im Schattenbereich».

S. Rigassi (AWA): «Unsere Rolle ist ganz klar, wir machen Kontrollen und wenn wir etwas feststellen, informieren wir die geeigneten Institutionen, und mehr können wir aus Ressourcengründen nicht machen und noch wichtiger ist, dass wir dort keine Spezialisten sind. Bekämpfung von MH-A ist aber nicht Job des AWA, sondern der Strafverfolgungsbehörden. Bei MH-A muss nicht per se der Fokus auf dem SECO liegen, könnte auch bei fedpol sein».

U. Jud-Huwiler (SECO PAAM): «Die Arbeitsmarktspektoren (FlaM, BGSA) sind nicht per se auf MH-A sensibilisiert, da sie einen anderen gesetzlichen Auftrag haben. MH ist eine strafrechtliche Domäne, die von den entsprechenden befugten Organen zu verfolgen ist. Generell kann eine Sensibilisierung der Kontrollorgane, so wie sie über die letzten beiden Jahre erfolgt ist, unter Umständen dazu beitragen, wertvolle Hinweise auf MH-A zu erkennen. Generell ist im Kontext der Arbeitsmarktaufsicht zu beachten, dass die Kantone über eine hohe Autonomie verfügen. Im Rahmen der Aufsicht über die kan-

tonalen Kontrollorgane sind wir an die gesetzlichen Grundlagen gebunden. Da die Bekämpfung des Menschenhandels nicht Teil des BGSA- und des EntsG-Auftrags ist, besteht diesbezüglich keine Weisungsbefugnis. Wenn man den Kantonen einen expliziten Auftrag geben möchte, müsste das Gesetz geändert werden, und mehr Aufgaben heisst auch, dass mehr Finanzierung notwendig ist».

Die Antworten des SECO machten deutlich, dass unterschiedliche Wahrnehmungen darüber bestehen, ob und welche Inspektoren sich aufgrund ihrer Arbeit eher eignen würden, mögliche Hinweise auf MH-A zu erkennen. Während die eine befragte Person die Arbeitsmarktinspektoren aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags, die Verstösse gegen Melde- und Bewilligungspflichten gemäss BGSA zu kontrollieren, als prädestiniert dafür sah, mögliche Situationen von Arbeitsausbeutung zu entdecken, erachtete es die andere Person als ebenso denkbar, dass auch die Arbeitsinspektoren bei der Überprüfung von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (ArG) Hinweise auf Menschenhandel feststellen könnten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Inspektionen der Arbeits- und der Arbeitsmarktinspektoren in der Regel nicht gemeinsam stattfinden, da unterschiedliche gesetzliche Grundlagen bestehen.

fedpol äusserte eine relativ klare Vorstellung von der Rolle, die das SECO bei der Bekämpfung von MH-A einnehmen sollte. Als Experte auf dem Gebiet Arbeit und Beschäftigung müsse das SECO ganzheitlich die Handlungsmöglichkeiten prüfen und Ideen und Vorschläge entwickeln, wie MH-A besser kontrolliert werden könne. Sich selbst sah das fedpol in diesem Thema nur in einer koordinierenden Rolle.

B. Mesaric (fedpol): «fedpol koordiniert und gibt Anstösse, aber das SECO muss sich, mit Blick auf alle seine Handlungsfelder, genauer damit befassen, was es tun kann. Es spielt eigentlich keine Rolle, welche Art von Inspektoren eingebunden werden (tripartit / paritätisch; Vereine im Auftrag des Kantons; Arbeitsmarktkontrolle vs. Arbeitssicherheit). Die Kontrollen im Arbeitsbereich sollten intensiviert werden. Alles rund um Arbeit ist sehr komplex. Das SECO ist zuständig für Arbeit und soll sich umfassend Gedanken machen. Mit einer Ausbildung und einem Flyer hat sich Aufgabe noch nicht erledigt; es braucht Vorschläge, Ideen, Visionen dazu was das SECO auf dem Gebiet machen könnte. Aufgabe von fedpol ist zu koordinieren».

Auch in Bezug auf die Rolle der Inspektoren äusserte fedpol klare Vorstellungen. Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren sollten Opfer von MH-A identifizieren, aber nur jene Fälle mit Möglichkeit auf Erfolg für Verurteilung melden. Diese Meinung deckte sich nicht mit der des SECO und der kantonalen Stellen, die ihre Rolle in der Feststellung von möglichen Hinweisen als «Mitnahmeeffekt» ihrer Kontrollen sahen und es nicht als ihre Aufgabe erachteten, alle Elemente von MH-A gemäss Palermo-Protokoll zu ermitteln.

B. Mesaric (fedpol): «Ihre Rolle [der Inspektoren] ist es, zu identifizieren und anzuzeigen. Aber anzeigen muss man mit gewisser Möglichkeit auf Erfolg, damit es eine Verur-

teilung gibt, d.h. der Arbeitsmarktkontrolleur braucht eine gute Definition mit Anhaltspunkten für Ausbeutung der Arbeitskraft, sodass man sagen kann, die Anzeige führt zu einer Verurteilung. Der Kontrolleur muss entscheiden, ob er Anzeige machen will oder nicht; wenn Elemente gemäss rechtlicher Definition (aus dem Palermo Zusatzprotokoll und dem ILO Protokoll Zwangsarbeit) fehlen, dann kann der Arbeitsinspektor rapportieren, aber es wird kaum Folge geleistet».

M. Feijoo und W. Rumpf (AMKBE): «Die AMKBE hat nicht den Status einer Behörde, sie hat keine Verfügungsgewalt; wir sind nur die feststellende Stelle. Bei einem Verdacht auf MH und Ausbeutung der Arbeitskraft machen wir ausnahmslos Meldung an die Kapo resp. Fremdenpolizei der Stadt. Unser Auftrag endet mit der Feststellung/Rapport. Für uns sind die Ansprechpartner klar. Einvernahmen erfolgen dann durch die Polizei. Die AMKBE erhält normalerweise keine Rückmeldung, ob ein Fall durch die Staatsanwaltschaft weiterverfolgt wird oder nicht. Der Ausgang eines Verfahrens oder Rückmeldung zu unseren Rapporten interessieren uns aber, um Erkenntnisse für künftige Fälle zu sammeln und bestmögliche Infos für die Strafverfolgung zu liefern».

7.5 Zusammenarbeit verschiedener Akteure

Alle Experten waren sich einig darin, dass es für eine effektive Bekämpfung von MH-A einer interdisziplinären Zusammenarbeit verschiedener Akteure bedürfe. Abbildung 11 stellt sämtliche von den Interviewpersonen genannten Akteure in einer «Wordcloud» dar.

Abbildung 10: Wordcloud aus den von den Experten genannten Akteuren



Quelle: Eigene Darstellung mit Hilfe von <https://monkeylearn.com/word-cloud/>

Anhand der Häufigkeit der Nennung bestimmter Begriffe soll eruiert werden, als wie wichtig die Interviewpersonen einen bestimmten Akteur oder eine Akteursgruppe erachteten. So wurde «Polizei» zehnmal genannt, weshalb der Begriff in der Wordcloud als wichtigster Akteur erscheint. Da die auf MH-A spezialisierten Personen jedoch differenziertere Bezeichnungen für die verschiedenen polizeilichen Einheiten wie «Fahndungsdienst», «Fachgruppe Menschenhandel» oder «Sicherheitspolizei» benutzten, kommen die polizeilichen Akteure insgesamt auf eine 13-malige Nennung. Demgegenüber gestaltete sich die Auswertung der Nennung der Akteure im Bereich Arbeits- und Arbeitsmarktkontrolle etwas schwieriger, da die Interviewpersonen hierfür unterschiedliche Bezeichnungen benutzten. Die Schwarzarbeits-, Gesundheits- und

Arbeitsinspektoren mit Baustellenkontrolleuren und Kantonalem Kontrollorgan (KKO) kamen auf eine zwölfwache Nennung. Arbeitskontrollbehörde und AWA wurden zusammen fünfmal, Gewerkschaften, tripartite und paritätische Kommissionen neunmal genannt. Dies ergibt eine insgesamt 26-fache Nennung, womit die kontrollierenden Instanzen im Bereich Arbeit und Arbeitsmarkt klar als die als wichtigste geltende Akteursgruppe hervorgehen (wobei darauf hinzuweisen ist, dass dies allenfalls auch mit dem Fokus der gestellten Interviewfragen zusammenhängen dürfte). Die Begriffe Arbeitgeber, Arbeitgeberverbände und Branchenverbände kamen auf eine fünffache, Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaft und Gerichte auf eine sechsfache Nennung. Opfer- und Sans-Papier-Beratungsstellen und NGO wurden insgesamt fünfmal, die Eidgenössische Zollverwaltung zweimal genannt. Einzelnennungen gab es von den Begriffen «AHV», «Ausgleichskasse», «Bevölkerung», «Spitex» und «Pro Senectute».

Diese Auswertung weist nebst der Wichtigkeit der kontrollierenden Stellen im Bereich Arbeit und Arbeitsmarkt auch auf eine bisweilen sehr unterschiedliche Nutzung verschiedener Begriffe für dieselbe Akteursgruppe hin. Eine terminologische Klärung und einheitliche Nutzung der verwendeten Begriffe erscheint als sinnvoll und könnte auch helfen Vorstellungen, Erwartungen und Rollenbilder, die mit unterschiedlichen Begriffen assoziiert werden, zu klären.

Je nach beruflichem Hintergrund und Perspektive wurden andere Akteure als relevant erachtet. Aus Sicht der Gewerkschaft und der Arbeitsmarktkontrollbehörden schien der Aspekt, dass die Strafverfolgungsbehörden rasch auf Hinweise reagieren und schnell die Ermittlungen aufnehmen sollten, als besonders wichtig, da die Arbeit-/Auftraggeber die Situation ansonsten vertuschen würden oder die mutmasslichen Opfer von MH-A zum Zeitpunkt der Verfahrensaufnahme bereits weg wären. Sie waren der Meinung, dass die Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich über zu wenig Ressourcen verfügen würden, weshalb diese oft nicht auf ihre Meldungen reagieren würden. Konkrete Hinweise für diese Annahme hatten sie jedoch nicht, weil diese Akteursgruppen nicht in einer Handlungsarena zusammenarbeiten und es keine institutionalisierte Feedbackschleife bei Hinweisen an die Strafverfolgungsbehörden gibt. Das fedpol thematisierte diese Problematik im Interview wie folgt:

B. Mesaric (fedpol): «Zusammenarbeit ist sehr wichtig; sie muss multidisziplinär sein. Verbundkontrollen sind sehr ergiebig, so wie es z.B. im Kanton BE gemacht wird. Die Arbeitsinspektoren haben eine wichtige Rolle bei den Kontrollen und müssen gut sensibilisiert sein. Schwierig ist, wenn die Inspektoren z.T. keine Berührung mit Kapo und Staatsanwalt haben».

Da eine direkte und regelmässige Zusammenarbeit sämtlicher Akteure aus dem Bereich Arbeits- und Arbeitsmarktkontrolle mit der Polizei und Staatsanwaltschaft wenig realistisch ist, würde es sich anbieten, eine auf MH-A spezialisierte Ansprechperson als Schnittstelle zu den Strafverfolgungsbehörden zu bestimmen. So wurde etwa der Leiter des Teams Schwarzarbeit als Single Point of Contact (SPOC) für das AWA BS definiert.

S. Rigassi (AWA): «In unserer Abteilung ist Manuel Ammann der Spoc. Er ist über alle Abläufe informiert, er hat die Kontakte und kann andere unterstützen».

M. Ammann (AWA, Schwarzarbeit): «Wenn beispielsweise ein Arbeitsinspektor bei einer Baueingabe, eine TPK bei Lohnkontrollen oder jemand von der Rechtsberatung im Gespräch etwas feststellt, dann ist abgemacht, dass sie zu mir kommen. Ich beurteile, ob es etwas mit MH-A zu tun haben könnte. Dann schaue ich, ob wir mit dem Fahndungsdienst eine Kontrolle machen können. Wenn es akut ist, kann ich das auch ohne Fahndungsdienst tun. Die Rollen sind klar und die Zusammenarbeit funktioniert sehr gut. Mit dem Fahndungsdienst tauschen wir uns regelmässig aus und die Fahndung spricht sich mit der Kripo ab, die über weitergehende Ermittlungen entscheidet. Ich bin bei der Taskforce dabei. Das ist ein gutes Gefäss, um alle über aktuelle Fälle zu informieren».

Weitere Vorteile hat die Bestimmung eines solchen SPOC innerhalb einer Behörde auch aus Sicht der Experten der Schutzunterkunft Fortis:

T. Roth, S. Fuchs (Fortis): «In gewissen Kantonen screenen die Spezialisten alle Rapporte, um Hinweise auf MH-A zu finden, die den nicht spezialisierten Mitarbeitenden nicht aufgefallen sind. Voraussetzung ist, dass in den Rapporten alle Informationen vollständig erfasst werden».

Durch die enge Zusammenarbeit zwischen AWA und Kapo in allen Handlungsarenen (Runder Tisch Menschenhandel, KKO, Taskforce) entwickelte sich gegenseitiges Vertrauen, und die Akteure kennen die Arbeitsweise der anderen. Auf MH-A sensibilisierte Akteure mit guten Kenntnissen einer bestimmten Branche werden auf Auffälliges aufmerksam und sind in der Lage zu beurteilen, ob etwas nicht stimmt. Entsprechend können sie Hinweise an die Polizei weitergeben und gemeinsame Aktionen planen.

P. Gerber (Kapo BS): «Wir machen mit dem AWA Kontrollen im Bereich Schwarzarbeit und Menschenhandel Die Vertrauensbeziehung zwischen den Behörden ist sehr wichtig und die gegenseitige Unterstützung. Ohne das AWA könnten wir gar nicht an brauchbare Hinweise für MH-A kommen und ohne Anfangsverdacht gibt es keinen Fall».

Der Entscheid über weiterführende Ermittlungen liegt bei der Kripo. Da diese im Kanton BS Teil der Stawa ist, gibt es einen Bruch zwischen den polizeilichen Abklärungen hinsichtlich Anfangsverdacht und weiterführender Ermittlungen. Im Verlauf eines Falles wechseln also die Akteure. Obwohl sich alle in der Handlungsarena Taskforce Menschenhandel austauschen, sind sich AWA und Kripo im operativen Tagesgeschäft fern. An den Sitzungen der Taskforce erfolgt keine systematische Analyse möglicher Gründe, weshalb gemeldete Verdachtsmomente nicht weiterverfolgt wurden. Sowohl der Kapo als auch dem AWA fehlt die Möglichkeit, das Ergebnis – Entscheid für oder gegen Ermittlungsaufnahme bei Verdacht auf MH-A – zu beeinflussen oder zu kontrollieren, wie dies in einer Handlungsarena gemäss dem institutionellen Analyse- und Entwicklungsmodell der Fall sein könnte.

Auch aus Sicht der Gewerkschaft ist eine gut funktionierende, interdisziplinäre Kooperation wichtig. Aus den Antworten von unia wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen den

Arbeitsmarktbehörden und der Polizei als gut, jedoch der Übergang zur Ermittlungstätigkeit mit Hinweis auf fehlende Ressourcen als unbefriedigend wahrgenommen wurde:

L. Robischon (unia regional): «Bei MH braucht es eine enge Zusammenarbeit mit den Behörden. Wir können Hand bieten mit unseren Erfahrungen. Wir bringen die Verdachtsfälle in die Paritätischen Kommissionen ein. Wir triagieren bei Verdachtsfällen rasch an die Arbeitsmarktbehörden, damit diese zeitnahe Kontrollen einleiten können. Im Idealfall schicken sie die Kontrolleure am gleichen Tag. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass am nächsten Tag die Betroffenen nicht mehr da sind. Wir können nur Verdacht weitergeben, dann kommt Polizei auf die Baustelle, und es werden gemeinsame Kontrollen gemacht. Das funktioniert gut gemäss AMKB gut, aber bis Ermittlungen anfangen, verstreicht viel Zeit. Dann sind die Leute nicht mehr im Land und man kann sie nicht mehr befragen. Da fehlt es an Tempo und Effizienz. Es ist ein Ressourcenthema, wenn die Stawa nicht schneller kann».

Aus den Antworten der Arbeitgebervertreter wurde deutlich, dass diese nicht Teil der Zusammenarbeitsprozesse sind. Sie beschrieben das theoretische Vorgehen bei einem Verdachtsmoment und äusserten die Erwartung, dass die Schnittstellen zwischen den Behörden funktionieren sollten.

A. Frei (AGV BS): «Wenn man einen Verdacht hätte, dann wären Arbeitsmarktspektion, Polizei und Migrationsamt die geeigneten Ansprechstellen. Je nach Fall, wenn das Elend gross ist, gelangt man zuerst an die Polizei/Fremdenpolizei. Wenn man das Gefühl hat, dass es eher systematisch ist, dann geht man Richtung Arbeitsinspektorat. Ich gehe davon aus, dass die behördlichen Schnittstellen funktionieren».

Aus Sicht der spezialisierten Opferschutzstellen funktioniert die Zusammenarbeit mit den Akteuren gemäss Leitprozess Competo ab dem Moment sehr gut, wo ein mutmassliches Opfer bei ihnen untergebracht sei. Dann seien die Ansprechpersonen, ihre Aufgaben, Rolle und Zuständigkeiten klar. Allerdings wiesen die Experten der Opferschutzstellen darauf hin, dass sie ihren Einbezug vor beziehungsweise während einer Kontrollsituation ebenfalls als wichtig erachteten. Da diese Zusammenarbeitsprozesse im Leitprozess Competo jedoch nicht erfasst sind, gäbe es in der Schweiz in diesem Bereich kein Standardvorgehen, sodass die Praxis in jedem Kanton verschieden aussehen würde.

T. Roth, S. Fuchs (Fortis): «Sobald Opfer bei uns in der Unterkunft sind, läuft der Competo Prozess. Vorher haben wir Problem. Wenn wir im Vorfeld über eine Aktion informiert werden, können wir massgeschneidert (mehr) Schutzplätze organisieren. Wir unterstützen die Polizei bei den Einvernahmen, indem wir flexibel auf die Gruppendynamik reagieren und Personen trennen. Das ist wichtig, wenn Konflikte und Drucksituationen zwischen aussagebereiten Opfern und täterloyalen Opfern entstehen. Für den weiteren Verlauf des Prozesses haben wir die Kontaktdaten. Das ist wichtig für weitere Termine mit Behörden (z.B. wg. Kompensation). Wenn wir in Kontrollen involviert werden, können wir als Beobachter erkennen, wenn in einer unübersichtlichen Kontrollsituation

«Aufpasser» unter den Opfern sind, die versuchen andere zum Schweigen zu bringen oder Aussagen abzusprechen».

Der Experte von fedpol thematisierte die Zusammenarbeit der Akteure bei der Erarbeitung des nächsten NAP Menschenhandel 2022-2027 und erklärte, dass strategische und operative Akteure getrennt werden sollen.

B. Mesaric (fedpol): «Für die Erarbeitung des 3. NAP sind die Kantone über die Konferenzen VKM, KKJPD involviert und die kantonalen Runden Tische über das NEGEM, aber es ist nicht jeder Kanton einzeln dabei. Wir unterscheiden zwischen strategisch und operativ, bei der Erarbeitung des NAP geht es darum, die Meinung der Kantone gesamthaft abzuholen; danach sind die kantonalen Runden Tische für die Umsetzung der jeweiligen Aktionen zuständig».

Diese Vorgehensweise setzt voraus, dass die Vertreter dieser Konferenzen sehr gut über Menschenhandel informiert sind und wissen, wie die bestehenden und potentiellen Zusammenarbeitsprozesse aussehen. Da in der Schweiz bei weitem nicht alle Kantone aktiv gegen Menschenhandel vorgehen, scheint es eher schwierig auf diese Weise «die Meinung der Kantone» abzuholen. Je besser und detaillierter die Vorgaben und Empfehlungen im NAP sind, desto besser können die kantonalen Runden Tische die Ausgestaltung vornehmen.

7.6 Sensibilisierungsmassnahmen des SECO: Ist und Soll

Alle Experten waren sich einig, dass Sensibilisierungsarbeit im Kontext von Menschenhandel sehr wichtig ist. Zwar waren einem Drittel der Befragten die Massnahmen des SECO nicht bekannt, jedoch erachteten alle die Sensibilisierungsmassnahmen für Inspektoren als grundsätzlich sinnvoll.

Kritik wurde bezüglich angesprochene Zielgruppe geäussert: aus Sicht des SAV und unia hätten auch die Sozialpartner sensibilisiert werden sollen, AMKBE und AWA wiederum wünschten sich eine Sensibilisierung der breiten Bevölkerung. Mehrere Interviewpersonen nannten die Kampagne «Schwarzarbeit in der Schweiz» des SECO als gutes Vorbild für eine entsprechende Kampagne zu MH-A. Die Expertin des SECO verwies auf die Wichtigkeit von Follow-Ups der durchgeführten Anlässe hin, um zu überprüfen, ob sie nützlich waren. Ähnlich äusserten sich auch die Experten des Schutzhaus Fortis und verwiesen auf eine frühere Kampagne von fedpol, zu der offenbar kein Follow-Up gemacht worden sei.

T. Roth, S. Fuchs (Fortis): «Eine weiterführende Sensibilisierung und die kontinuierliche Begleitung der Arbeitsinspektoren durch den Bund wäre zentral. Was wir uns vom Bund wünschen ist mehr Nachhaltigkeit. Das fedpol hat beispielsweise mit viel Aufwand einen Film und einen Kampagnenanlass für medizinisches Personal gemacht. Danach hat man die Spitäler aber hängen lassen. Es gab keine Follow-Ups. Aus diesem Grund empfehlen wir dem SECO zu überlegen, wie man nach einer Kampagne weitermacht, bis ein Mechanismus etabliert ist Die Zielgruppe muss wissen was sie tun kann und soll. Sonst

fühlt sie sich allein gelassen. Es ist die Aufgabe von fedpol und SECO Entscheidungshilfen zu liefern. Die Unterstützung im Prozess ist zentral; weniger das Produkt. Die Arbeitsbedingungen der Zielgruppe müssen berücksichtigt werden. Konkrete Prozesse können dann am Runden Tische erarbeitet werden».

unia wies darauf hin, dass Sensibilisierungsmassnahmen nur dann etwas bringen würden, wenn die Strafverfolgungsbehörden die nötigen Ressourcen hätten, eingegangene Hinweise auf MH-A zu bearbeiten. Ansonsten ergäbe es für die Arbeitsmarktakteure keinen Sinn, Hinweise weiterzugeben, und würden deswegen frustriert. Die Expertin der Schutzunterkunft der FIZ erachtete insbesondere zielgruppenspezifische Sensibilisierungsanlässe als wichtig, da ganz unterschiedliche Akteure mögliche Ausbeutungssituationen erkennen könnten. Verbesserungspotenzial eruierte der Vertreter des SAV hinsichtlich Flyer des SECO (siehe Anhang), dessen Wahrnehmung und Wirkung durch die Einbindung der Sozialpartner hätten erhöht werden können.

M. Taddei (SAV): «Der SAV hat den SECO Flyer erhalten und an seine Mitglieder verteilt. Soweit so gut, aber um wirksam zu sein, braucht es die Sozialpartner mit Logo und idealerweise mit Begleitschreiben. Das würde die Aufmerksamkeit und Akzeptanz erhöhen. MH-A ist ja nicht nur ein ethisches Problem, sondern auch ein wirtschaftliches (Wettbewerbsverzerrung etc.). Um die Verantwortlichkeit zu erhöhen, wäre es sogar noch besser, die Broschüre mit einzelnen Branchen, d.h sektoriell, auszuarbeiten».

Eine solche gemeinsame, von den Sozialpartnern mitgetragene Kommunikation hätte wohl ein Türöffner sein können, wie auch der Experte vom AGV BS andeutete.

A. Frei (AGV BS): «In der tripartiten Kommission war die Sensibilisierung des Seco natürlich ein Thema. In einer Paritätischen Kommission sind solche Sensibilisierungsmassnahmen weniger ein Thema, weil Paritätische Kommissionen sich in einem GAV-regulierten Umfeld betätigen und die Einhaltung und Durchführung von GAV sicherstellen».

Die Expertin der FIZ empfiehlt über die Schulungen hinaus einen kantonsübergreifenden Austausch unter Arbeits- und Arbeitsmarktspektoren/-behörden, um gegenseitig aus Praxiserfahrungen zu lernen. Sie würde es begrüßen, wenn das SECO mehr Akteure inklusive NGO koordinieren und stärker miteinander vernetzen würde. Eine konkrete Idee brachte der Leiter des Teams Schwarzarbeit BS betreffend kantonsübergreifenden Austausch an: Sensibilisierungsmaterial (Dokumente, Broschüren, Videos etc.) soll auf der Intranetseite für die kantonalen Kontrollorgane hochgeladen werden. Dies wäre zeitgemässer, als Flyers zu drucken und physisch zu verschicken, und würde es ihm erlauben, einfach an die benötigten Informationen zu gelangen. Aus Sicht der Kapo und des AWA hätte das SECO vor Herausgabe des Flyers und Durchführung der Schulungen den Kenntnis- und Handlungsstand der einzelnen Kantone bezüglich MH-A überprüfen sollen. Im Kanton BS sei seit der regierungsrätlichen Schwerpunktsetzung bereits viel Sensibilisierungsarbeit geleistet worden, weshalb der Flyer des SECO keinen Mehrwert brachte.

7.7 Erwartungen gegenüber Bund und Kantonen

Bezüglich Erwartungen an Bund und Kantone bei der Bekämpfung von MH-A wünschte sich die grosse Mehrheit der Befragten eine klare Leadfunktion bei der Sensibilisierung und Koordination der Akteure und deren Austausch untereinander. Aus Sicht der Expertin des AWA beinhaltet dies eine Klärung der Rollen der verschiedenen Akteure, eine klare Strategie und eine Roadmap für deren praktische Umsetzung. Dies würde bis dato fehlen, weshalb sehr unterschiedliche Erwartungen bestehen würden und es schwierig sein dürfte, diese zu managen.

Sowohl die AMKBE als auch FIZ würden einen schweizweiten Standard bei den Anstrengungen zur Bekämpfung von MH-A begrüessen, sodass es nicht von der politischen Gesinnung einer Kantonsregierung abhängt, ob MH-A überhaupt als Thema wahrgenommen würde. Sensibilisierung müsse gesamtheitlich erfolgen und auf alle relevanten Akteure inklusive die breite Bevölkerung ausgeweitet werden, so dass ein Bewusstsein und eine klare Haltung gegen das Problem geschaffen würden.

L. Hunziker (FIZ): «Vom Bund erwarte ich eine Leadfunktion und eine entschlossene Haltung. Das SECO muss das Problem von MH-A auch bei den Wirtschafts- und Branchenverbänden platzieren, denn diese Delikte finden mitten in unserer Gesellschaft statt. Das SECO muss kommunizieren, dass in der Schweiz anständige legale Arbeitsverhältnisse verlangt werden. Das SECO muss 0-Toleranz signalisieren. Wenn das SECO und die Wirtschaftsverbände klar Haltung zeigen, hätte dies grosse Wirkungen».

Des Weiteren wurde vom SECO erwartet, dass unter seiner Federführung der Erfahrungsaustausch unter den Kantonen ermöglicht und verstärkt würde.

P. Gerber (Kapo BS): «Beim Austausch von Best Practice Beispielen sollte das SECO eine aktive Rolle einnehmen. Beispiele aus anderen Kantonen können eine Quelle der Inspiration sein. Eine digitale Plattform wäre hilfreich, wo sich alle Inspektoren austauschen und niederschwellig Kontakt zueinander aufnehmen könnten. Der Bund sollte den Lead für kantonalen Austausch übernehmen».

unia erwartete von Bund und Kantonen, dass Opfern und Zeugen ausnahmslos und schweizweit wirksamer Schutz geboten würde, und zwar vom ersten Verdachtsmoment an, während der Ermittlungen sowie während und nach dem Strafverfahren. Die Arbeitskontrollbehörden wiederum erwarteten vom Bund klare Kriterien von MH-A basierend auf einer Definition, die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte zur Beweisbarkeit mutmasslicher Fälle beiziehen könnten. Die Grenze zwischen Wucher und Ausbeutung müsse klarer sein. Es brauche Rückkopplungsprozesse, die Feedbacks zur Qualität und Brauchbarkeit der Hinweise und Rapporte ermöglichen würden, so dass die kontrollierenden Stellen diese weiter verbessern und auf die Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden ausrichten könnten. Die Experten des Schutzhauses Fortis wünschten zudem verbindliche Richtlinien.

T. Roth, S. Fuchs (Fortis): «Es braucht verbindliche Richtlinien und eine Kontrolle der Umsetzung, nicht nur Empfehlungen. Sonst können es die Kantone relativieren und das verwässert wiederum den Ansatz. Wir brauchen messbare Resultate, um Fortschritte zu messen. Das SECO sollte erfassen, wie viele Verdachtsfälle oder Hinweise auf MH-A registriert und weitergeleitet wurden».

Die Experten von unia und des Schutzhauses Fortis brachten auch die Erwartung an den Bund zum Ausdruck, dass dieser die Bekämpfung von MH-A als ganzheitlichen Prozess betrachten und für ausreichende Ressourcen sorgen würde, denn Missbrauch finde dort statt, wo keine oder wenig Kontrollen durchgeführt würden. Die Suche nach Hinweisen und deren Weiterleitung bringe aber nur dann etwas, wenn die Strafverfolgungsbehörden über genügend Kapazitäten verfügen würden, um diesen Hinweisen auch nachzugehen.

L. Robischon (unia regional): «Der Kanton bräuchte mehr Ressourcen, wenn Meldungen von unseren Kontrollinstanzen kommen. Die Stawa muss schnell reagieren können. Der Wille muss da sein. Da ist die Politik gefragt und auch die Stawa. Dort wo GAV's fehlen z.B. bei Hauswirtschaft und Privatpflege, da gibt es zu wenig Erfahrung und Ressourcen. Wahrscheinlich weiss man auch, nicht wie vorzugehen ist. Das ist ein Auftrag für Bund und SECO, um dort Lösungen zu finden».

Da auch die Gerichte eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von MH-A spielen würden, erachtete der Experte des AWA deren Sensibilisierung als wichtige Aufgabe, die der Bund wahrnehmen müsse.

M. Ammann (AWA, Schwarzarbeit): «Wichtig wäre auch die Sensibilisierung der Gerichte, dass sie von ihrer starren Beurteilung wegkommen, z.B. wenn ein Opfer nicht mehr da ist oder nicht aussagebereit ist, dass sie dann den Fall nicht abschliessend beurteilen können. Da bin ich der Meinung, dass die zusammengetragenen Informationen von Kontrollorgan und Strafverfolgungsbehörden, wenn sie "verheben", unabhängig von der Aussagebereitschaft des Opfers beurteilt werden sollten».

Keinen Handlungsbedarf bei der Privatwirtschaft sah der Experte des AGV BS und implizierte damit indirekt den Wunsch nach nicht mehr Vorgaben seitens Kantone oder Bund.

Frei (AGV BS): «Ich sehe keinen Handlungsbedarf für den Privatsektor. Wir arbeiten in einem hoch regulierten Bereich und werden stark kontrolliert. Die Arbeitsmarktbeobachtung und -kontrolle gewährleisten die TPK Bund und die kantonalen TPK sowie die Schwarzarbeitskontrolle. Der Arbeitsmarkt spielt sich in einem dichten Überwachungsnetz ab. Ich glaube nicht, dass es zusätzlichen Handlungsbedarf gibt. Es braucht nicht noch mehr Kontrollen».

8 Schlussbetrachtung und Empfehlungen

Basierend auf der qualitativen Auswertung der Interviews sowie der Erkenntnisse aus Literatur und Theorie können in Beantwortung der in Kapitel 6 formulierten Fragestellungen folgende Erkenntnisse und Empfehlungen festgehalten werden:

1) Welche Rolle spielen Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren in der Schweiz bei der Bekämpfung von MH-A heute, und welche Rolle könnten/sollten sie optimalerweise spielen?

Bezüglich Rolle der Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren in der Schweiz bei der Bekämpfung von MH-A bestätigten die befragten Personen in den Interviewaussagen, die auch in der Literatur reflektierte Annahme und Erwartung, dass Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren eine wichtige Rolle beim Erkennen von Hinweisen auf MH-A einnehmen beziehungsweise einnehmen sollten. Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren aber auch Gewerkschaften können dank ihren Fach- und Branchenkenntnissen gut erkennen, ob etwas nicht stimmt. Damit dieses Wissen effektiv für die Bekämpfung von MH-A genutzt werden kann, muss es gut dokumentiert sein und an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden. Das alleine scheint aber bislang oft nicht auszureichen. Ohne direkte Zusammenarbeit oder definierte Schnittstellen ist es schwierig ein gemeinsames Problemverständnis, Vertrauen und eine gemeinsame Sprache zu entwickeln. Für Inspektoren ist es oft nicht nachvollziehbar, weshalb einem Hinweis nicht nachgegangen wird. Optimalerweise sollten Inspektoren also als Kooperationspartner wahrgenommen und enger in die Zusammenarbeit von Polizei und Strafverfolgungsbehörden eingebunden werden.

Können die Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren Verdachtshinweise relativ einfach, unbürokratisch und ohne zusätzliche Budget- und Personalressourcen als sogenannte Mitnahmeeffekte in den Rapporten festhalten und davon ausgehen, dass die nachgelagerten Behörden ihren Hinweisen nachgehen? Oder würde dies eine weit engere Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bedingen? Diese offenen Fragen zeigen, dass es Klärungsbedarf bezüglich Rollenverständnis der Akteure und der damit verbundenen Erwartungen an sie gibt. In Anlehnung an das institutionalisierte Analyse- und Entwicklungsmodell wären deshalb vor und während der Schulungen der gesetzliche Auftrag, die Aufgaben und das Rollenverständnis der Teilnehmenden zu klären.

2) Waren die bisher durchgeführten Massnahmen die richtigen und effektiv?

In den Augen der Befragten gingen die im Rahmen des NAP 2017-2020 durchgeführten Sensibilisierungsmassnahmen des SECO in die richtige Richtung, würden jedoch klar Optimierungspotenzial aufweisen. Aus Sicht der Verfasserinnen wäre eine wichtige Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Massnahmen, dass das SECO intern eine einheitliche und klare Haltung entwickelt, welche Rolle und Aufgaben die Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren wahrnehmen sollten. Solange das nicht geklärt ist, scheint es schwierig, klare Botschaften und Handlungsanleitungen für eine nachhaltige Schulung zu entwickeln, die den Inspektoren aufzeigen, an welchen Abläufen und Zusammenarbeitsprozesse sie sich orientieren können.

3) Was sollte im Hinblick auf die Weiterführung der Massnahmen im Rahmen des 3. NAP berücksichtigt werden?

Im Hinblick auf weitere Massnahmen im Rahmen des nächsten NAP wäre zu berücksichtigen, dass Informationsmaterial zielpublikumsgerecht und benutzerfreundlich aufbereitet und kommuniziert und Schulungsanlässe zielgruppenspezifisch entwickelt und durchgeführt werden. Gemäss Interviewaussagen wären hierbei die folgenden Aspekte in Betracht zu ziehen:

- Ausweitung des Schulungsangebots auf alle arbeits- und arbeitsmarktrelevanten Akteure,
- eine vorgängige Analyse von Kenntnis- und Handlungsstand sowie Bedürfnissen der kantonalen Behörden,
- Festlegung der mit den Massnahmen (Informationsmaterial, Workshops) gewünschten Wirkungsziele und
- Durchführung von Follow-Ups.

Unbestritten scheint, wie nebst der Auswertung der Interviews auch die Erkenntnisse aus der Literaturrecherche, der theoretische Ansatz nach dem institutionellen Analyse- und Entwicklungsmodell und die praktischen Erfahrungen aus dem Kanton BS (Runder Tisch, operative Arbeitsgruppe Taskforce) zeigen, dass interdisziplinäre Zusammenarbeit die Wahrnehmung und Wirksamkeit der bisher durchgeführten Massnahmen erhöhten. Dies dürfte für sämtliche Anstrengungen bei der Bekämpfung von MH-A gelten und würde im Falle der Sensibilisierungsmassnahmen etwa die Einbindung der Sozialpartner sowohl bei der Aufbereitung von Informationsmaterial wie auch den Schulungsangeboten oder die verstärkte Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren auf kantonaler Ebene bedeuten. Die Schaffung von interdepartementalen sowie kantonsübergreifenden, gegebenenfalls branchenspezifischen Netzwerken und Austauschgefässen basierend auf vorgängig analysierten und definierten Handlungsfeldern relevanter Akteure würden deren verschiedenen Arbeitsweisen und Tätigkeiten aufzeigen, Rollen, Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten klären, gegenseitiges Vertrauen aufbauen, ein gemeinsames Problemverständnis fördern und könnten helfen, unrealistische Erwartungen zu vermeiden und Missverständnissen vorzubeugen. Zu prüfen wäre, ob der Bund hierbei eine über die Organisation von Schulungen und reine Koordination hinausgehende Leadfunktion übernehmen sollte, wie dies einige der befragten Experten anregten. Dies würde beispielsweise Richtlinien und Empfehlungen betreffend Ausgestaltung und Umsetzung der NAP Massnahmen auf kantonaler Ebene bedeuten und könnte die Formulierung von «Good-Practice» beinhalten, wie dies im Falle des Leitprozesses Competo zur Schaffung eines Standardprozesses bei aufenthaltsrechtlichen Entscheiden geschehen war.

Im Hinblick auf die Weiterführung der Sensibilisierungsmassnahmen im Rahmen des nächsten NAP Menschenhandel wäre auch zu klären, wie deren Wirksamkeit zusätzlich erhöht werden könnte durch eine institutionalisierte Feedbackschleife, wie dies einige der Befragten vorschlugen. Ein solcher Rückkopplungsmechanismus, bei dem die Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren Rückmeldungen zu den von ihnen an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleiteten Hinweisen erhalten würden, könnte helfen, die Art und Qualität der Hinweise stetig zu verbessern und die Indikatoren zur Erkennung mutmasslicher Opfer von MH-A zu überprüfen. Zudem könnten die gemachten Erfahrungen und Erkenntnisse in die Schulungen einfließen und theo-

retisches mit praktischem Wissen angereichert werden. Dies müsste ihm Rahmen der Handlungsmöglichkeiten und des gesetzlichen Auftrags der Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren wie auch der Strafverfolgungsbehörden geschehen.

4) Welche weiteren Kontextaspekte sind wichtig, damit die Massnahmen zum Tragen kommen?

In Bezug auf weitere relevante Kontextaspekte, damit die Massnahmen zum Tragen kommen, ist die sowohl in der Literatur wie auch von einzelnen Interviewpersonen erwähnte Sensibilisierung von Zielgruppen zu prüfen, die über den Kreis der arbeits- und arbeitsmarktrelevanten Akteure hinausginge, etwa von Richtern oder der breiten Bevölkerung. Ebenso wichtig erscheint es den Verfasserinnen, dass der Leitprozess Competo erweitert oder durch einen Leitprozess zu Arbeitsausbeutung ergänzt wird. Ein klar definierter Prozess könnte den verschiedenen arbeitsmarktrelevanten Akteuren als Orientierungshilfe und Legitimation für die Zusammenarbeit mit Polizei, Stawa und NGO etc. dienen. Auf Basis eines klaren Prozesses kann zielgerichteter geschult werden. Das Vorgehen des SEM kann dem SECO dabei als Vorbild dienen. Das fedpol könnte ebenfalls eine aktivere Rolle einnehmen und den Kantonen empfehlen, ihre Kooperationsmechanismen anzupassen und die Arbeits- und Arbeitsmarktinspektoren zu integrieren.

Literaturverzeichnis

- AMKBE (2016). *Bestandsaufnahme zur Ausbeutung von Arbeitskräften in der Schweiz. Und Schlussfolgerungen, die sich daraus ziehen lassen*. Kurzbericht zu Händen des Vorstands der Arbeitsmarktkontrolle des Kantons Bern (AMKBE).
- Bachinger, A., Kyambi, S., Majerová, H., Hronková, M., Perumadan, J., Rogoz, M., Winkler, M. & de Langen, L. (2017). *The role of labour inspection in addressing demand in the context of trafficking in human beings for labour exploitation*. <https://www.demandat.eu/publications/role-labour-inspection-addressing-demand-context-trafficking-human-beings-labour>.
- Barthel, C. (2019). *Polizeiliche Gefahrenabwehr und Sicherheitsproduktion durch Netzwerkgestaltung. Eine Aufgabe der Führung in und zwischen Organisationen*. Springer Gabler.
- Brandt, M. (2015). Menschenhandel. In T. Jäger (Hrsg.), *Handbuch Sicherheitsgefahren. Globale Gesellschaft und internationale Beziehungen* (S. 493-502). Springer.
- Bundesamt für Statistik BFS (2021). *Opferhilfestatistik*. Tabelle Entschädigungs-, Genugtuungs- und Beratungsfälle von Menschenhandel, 2016-2020. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.17364833.html>
- Bundesamt für Statistik BFS (2022). *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Jahresbericht 2021 der polizeilich registrierten Straftaten*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.22164350.html>.
- Bundesweiter Koordinationskreis gegen Menschenhandel KOK (2022). *Hintergründe und Lebenssituation*. <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/menschenhandel/was-ist-menschenhandel/hintergruende/-/lebenssituation>
- Enzmann, D. (2001). Hell- und Dunkelfeld. In P. Wetzels, D. Enzmann, E. Mecklenburg & C. Pfeiffer, C. (Hrsg.). *Jugend und Gewalt. Eine repräsentative Dunkelfeldanalyse in München und acht anderen Städten* (S. 1-23). Nomos.
- Europäische Kommission (2021). *Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels, 2021-2025*. https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2021-04/14042021_eu_strategy_on_combatting_trafficking_in_human_beings_2021-2025_com-2021-171-1_en.pdf.
- European Union Agency for Fundamental Rights FRA (2018). *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: boosting workplace inspections*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/protecting-migrant-workers-exploitation-eu-boosting-workplace-inspections>.
- fedpol (2017). *Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020*. <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/suche.html#NAP>.

- fedpol (2021). *Evaluation des Nationalen Aktionsplans (NAP) gegen Menschenhandel 2017-2020. Fachstelle Menschenhandel/Menschenschmuggel*. <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/suche.html#NAP>.
- fedpol (2021). *Management Response fedpol zur Evaluation des Nationalen Aktionsplans (NAP) gegen Menschenhandel 2017-2020*. <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/suche.html#NAP>.
- Gahleitner, S. B., Völschow, Y. & Janßen, W. (2021). *Menschenhandel und Zwangsprostitution: interdisziplinäre Perspektiven mit Blick auf Prävention und Intervention*. In Y. Völschow & S. Gahleitner (Hrsg.), *Menschenhandel* (S. 7-19). Beltz Juventa.
- Graf, A & Probst, J (2019). *Bekämpfung der Arbeitsausbeutung in der Schweiz. Zusammenfassung*. https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/2020/200212_Zusammenfassung_Machbarkeitsstudie_newformat.pdf.
- Graf, A. & Probst, J. (2020). *Strafverfolgung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in der Schweiz. Schwierigkeiten, Strategien und Empfehlungen*. https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/2020/200813_Strafverfolgung_Arbeitsausbeutung_empirisch.pdf.
- Group of experts on action against trafficking in human beings GRETA (2015). *Report concerning the implementation of the Council of Europe convention on action against trafficking in human beings by Switzerland. First evaluation round*. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab6>.
- Group of experts on action against trafficking in human beings GRETA (2019). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against trafficking in human beings by Switzerland. Second evaluation round*. <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>.
- Haverkamp, R. (2018). Evidenzbasierte Kriminalprävention im Bereich Menschenhandel. In M. Walsh, B. Pniewski, M. Kober & A. Armbrorst (Hrsg.), *Evidenzorientierte Kriminalprävention in Deutschland* (S. 777-801). Springer.
- International Labour Organisation ILO Research Brief (2021). *Access to protection and remedy for human trafficking victims for the purpose of labour exploitation. The role of labour inspectors in Belgium and the Netherlands*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_783811.pdf.
- International Labour Organisation ILO (2017). *Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf.
- Kaiser, R. (2014). *Qualitative Experteninterviews*. Springer.
- Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel KSMM (2005): *Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel. Leitfaden*. <https://www.legislation-line.org/download/id/1268/file/daf74d745a01f77650380f8aaae1.pdf>

- Meuser, M. & Nagel, U. (2002). ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In A. Bogner, A. Littig & B. Menz, W. (Hrsg.), *Das Experteninterview* (S. 71-93). Springer.
- Ostrom, E. (2011). *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*. *Policy Studies Journal*, 39: 7-27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Plateforme Traite (2022). *Schweizer Plattform gegen Menschenhandel*. <https://plattform-menschenhandel.ch/>.
- Probst, J. & Efionayi-Mäder, D. (2016). *Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel. Eine Standortbestimmung*. <https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/news/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf>.
- Regierungsrat Basel-Stadt (2017). *Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung. Festlegung der Schwerpunkte 2017–2019*. http://www.jsd.bs.ch/dam/jcr:841fb90c-4181-4dd2-8a66-f307b3d0cb57/180829_schwerpunkte_kriminalitaetsbekaempfung.pdf
- Regierungsrat Basel-Stadt (2019). *Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung. Festlegung der Schwerpunkte 2019–2021*. https://www.jsd.bs.ch/dam/jcr:7c868e2a-9749-4087-8fdd-9cdc2f399990/190506_Bericht_Schwerpunkte_Kriminalitaetsbekaempfung_2019%E2%80%932021.pdf
- Rhodes RAW (2013). *How to manage your policy network*. https://www.researchgate.net/publication/289750649_HOW_TO_MANAGE_YOUR_POLICY_NETWORK_1uploads/2013/07/Com-Sec-2013-v2.pdf
- Sager, F. (2021). *Entscheidungsprozesse und Umsetzung öffentlicher Politiken. CeMAP 8. Lehrgang 2021 Modul 4, Kurs 2*. Powerpointpräsentation.
- Staatssekretariat für Migration SEM (1.3.2022). *Weisungen und Erläuterungen im Ausländerbereich. Weisung AIG*.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2021). *BGSA-Bericht 2020. Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*. www.news.admin.ch/news/message/attachments/66782.pdf.
- US Department of State (2021). *Trafficking in persons report*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>.
- Vorheyer, C. (2010). *Prostitution und Menschenhandel als Verwaltungsproblem. Eine qualitative Untersuchung über den beruflichen Habitus*. Transcript.
- Ylinen, P., Jokinen A., Pekkarinen A.-G., Ollus N. & Jenu K.-P. (2020). Uncovering labour trafficking. Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors. *European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) Publication Series No. 95a*.

Anhang

Interviewleitfaden

1. Formales:
 - a. Dürfen wir das Interview aufnehmen?
 - a. Dürfen wir Ihren Namen als Interviewee und Ihre Organisation in der CAS-Arbeit erwähnen?
 - b. Dürfen wir Sie zitieren?

2. Zur Person:
 - a. Für welche Institution / Organisation arbeiten Sie?
 - b. In welcher Funktion sind Sie tätig, wie lange schon?

3. Begriffsdefinition: Der CAS-Arbeit liegt die Definition von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (nachfolgend: MH-A) gemäss Studie «Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel. Eine Standortbestimmung für die Schweiz» (Probst und Efinonayi-Mäder, 2016) zugrunde. Erachten Sie dies als eine brauchbare Definition oder fehlt Ihrer Meinung nach ein wesentlicher Aspekt? Welcher?

4. MH-A in der Schweiz: Existiert Ihrer Meinung nach MH-A in der Schweiz? Weshalb ja / nein?

5. Ihre Erfahrungen mit MH-A: Sind Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit mit Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in Berührung gekommen? Oder beschäftigen Sie sich innerhalb Ihres Arbeitsgebiets strategisch/institutionell mit diesem Problem?
 - a. Wenn ja: Bitte schildern Sie den Fall / die Fälle (Bereich, Akteure, etc.)
 - b. Was waren für Sie die entscheidenden Hinweise dafür, dass es sich um Arbeitsausbeutung / ein potentiell Opfer von Menschenhandel handelte?
 - c. Orientieren Sie sich nach konkreten Kriterien bei der Identifikation potentieller Opfer von Menschenhandel? Wurden Sie/die Mitarbeitenden Ihrer Organisation geschult?
 - d. Was waren Ihrer Kenntnis nach die danach eingeleiteten Schritte?
 - e. Was kam dabei heraus, was war das Ergebnis der eingeleiteten Schritte?

6. Zuständigkeiten und Kooperationsmechanismen bei Verdachtsfällen: Wissen Sie, an wen Sie sich bei Verdachtsfällen wenden können / sollten? Welche sind die nächsten Schritte? Sind die Zuständigkeiten und Prozesse klar?
 - a. Wenn ja: Können Sie etwas ausführen? Bewähren sich Ihrer Meinung nach die Kooperationsmechanismen und Prozesse?

- b. Wenn nein: Wie würden Sie vorgehen / wie sollte idealerweise vorgegangen werden? Welches sollten die nächstgelagerten Schritte, Meldeinstanzen, Kooperationsmechanismen sein? Welche Instanzen sehen Sie als die hierfür geeigneten?
7. Zusammenarbeit von Akteuren: Welches sind Ihrer Meinung nach die relevanten Akteure, die bei der Bekämpfung von MH-A zusammenarbeiten müssen? Wie werden Ihrer Ansicht nach die relevanten Akteure miteinbezogen, wie sehen Sie die Rolle Ihrer Organisation, wie die der Arbeitsmarktbehörden / Arbeitsinspektoren in der Bekämpfung von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung? Was läuft zufriedenstellend, was könnte / sollte verbessert werden?
8. Prävention und Detektion – Sensibilisierungsmassnahmen: Sind Ihnen Sensibilisierungskampagnen oder sonstige Massnahmen des Bundes (SECO) / des Kantons bekannt?
- a. Wenn ja: Welche? Haben Sie Verbesserungsvorschläge betreffend Zusammenarbeit Bund (SECO) und Kanton, allgemein resp. bezüglich Sensibilisierung der Arbeitsinspektoren?
- b. Wenn nein: Sollte es solche Massnahmen geben? An wen sollten sie sich richten? Welche Massnahmen würden Sie bei Ihrer Arbeit als hilfreich erachten?
9. Nationaler Aktionsplan (NAP) gegen Menschenhandel: Gibt es Aspekte oder Empfehlungen, die der Evaluationsbericht über den zweiten NAP 2017-2020 Ihrer Meinung nach nicht / ungenügend abdeckt? Was erachten Sie im dritten NAP als prioritär, allgemein resp. mit Fokus auf Arbeitsinspektion?
10. Erwartungen:
- a. Was sind Ihre Erwartungen an *Bund* (SECO) bezüglich MH-A, allgemein resp. mit Fokus auf Arbeitsinspektion? Welche Rolle und Zuständigkeiten sehen Sie beim Bund (SECO), allgemein resp. mit Fokus auf Arbeitsinspektion?
- b. Was sind Ihre Erwartungen an die *Kantone* bezüglich MH-A, allgemein resp. mit Fokus auf Arbeitsinspektion? Welche Rolle und Zuständigkeiten sehen Sie bei den Kantonen, allgemein resp. mit Fokus auf Arbeitsinspektion?
- c. Welches erachten Sie als die wichtigsten Handlungsfelder, allgemein resp. mit Fokus auf Arbeitsinspektion?

SECO Flyer «Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung»



Was ist Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung?

Darum geht es

Werden Menschen angeworben oder wird mit ihnen gehandelt, um sie für bestimmte Arbeiten auszubeuten, ist von «Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung» die Rede. Meist betrifft es Menschen, die ohnehin in einer vulnerablen Lage sind. Täter täuschen und bedrohen ihre Opfer oder wenden körperliche und/oder psychische Gewalt an, um die gewünschte Arbeitsleistung zu erzwingen. Typisch an Ausbeutungsverhältnissen ist, dass Opfer wie Ware behandelt und in ihrer Selbstbestimmung eingeschränkt werden. Opfer von Menschenhandel geben sich selten von sich aus als solche zu erkennen – ihnen ist oft gar nicht bewusst, dass sie ausgenutzt werden. Häufig sind die Opfer nicht aussagebereit und möchten keine Fragen zu traumatischen Ereignissen beantworten.

Auch die Schweiz ist betroffen

Menschenhandel macht nicht Halt vor Landesgrenzen und kann auch in der Schweiz vorkommen. In der Schweiz ist Menschenhandel im Strafgesetzbuch verboten (Artikel 182 StGB). Die Abhängigkeit oder die vulnerable Lage eines Opfers ermöglicht ein Beschäftigungsverhältnis, welches die für den schweizerischen Arbeitsmarkt geltenden Vorschriften deutlich unterschreitet. Diese Ausbeutung kann dabei verschiedenste Aspekte des Arbeitsverhältnisses betreffen, zum Beispiel die Lohnauszahlung, die Arbeitszeiten oder die Sicherheit am Arbeitsplatz.

Gemäss der polizeilichen Kriminalstatistik wurden 2019 insgesamt 99 Verstösse im Bereich des Menschenhandels registriert, 2018 belief sich diese Zahl auf 85. Bei diesen Daten wird allerdings nicht zwischen den verschiedenen Formen der Ausbeutung unterschieden (Arbeitsausbeutung, sexuelle Ausbeutung oder Ausbeutung zwecks Organentnahme).

Fallbeispiel

Es ist 4 Uhr morgens. Das Arbeitsinspektorat kontrolliert in Begleitung der Migrationsbehörde und anderen involvierten Behörden eine Bäckerei. In der Backstube finden sie fünf ausländische Personen ohne Berufskleidung vor. Eine davon ergreift unmittelbar die Flucht. Wenige Minuten später ist der Inhaber der Bäckerei in der Backstube und will wissen, warum eine unangemeldete Kontrolle stattfindet.

Die Kontrolle ergibt, dass die betroffenen Mitarbeitenden über keine Arbeitsverträge verfügen und kein Arbeits-einsatzplan vorliegt. Die Aussagen über die Stundenlöhne sind widersprüchlich. In der Buchhaltung gibt es generell keine Abrechnung zu den ausbezahlten Löhnen, den Überzeitsstunden sowie den Sozialabgaben der betroffenen Personen.

Die «Personalunterkunft» befindet sich im Keller-geschoss desselben Hauses. Dort liegen sechs alte Matratzen. Es gibt weder Licht noch Waschgelegenheiten. Die vier Mitarbeitenden erzählen, dass sie seit einigen Tagen in der Bäckerei arbeiten.

Indikatoren

Folgende Indikatoren¹ sind typische Merkmale von Men-schenhandel zwecks Arbeitsausbeutung:

Dokumente und Aufenthaltsstatus

- Prekärer oder illegaler Aufenthaltsstatus
- Kein oder nur teilweiser Besitz der persönlichen Ausweise und Reisedokumente, Dokumente wurden durch den Arbeitgeber beschlagnahmt
- Falsche oder gefälschte Identitätsausweise
- Fehlender Arbeitsvertrag oder doppelte Arbeitsverträge (solche, die tatsächlich gelten und solche, die vorgezeigt werden)

Arbeitssituation

- Person kann ihre Arbeit nicht kündigen (der Arbeitgeber droht der Person oder übt Druck aus, um zu verhindern, dass das Arbeitsverhältnis aufgelöst wird)
- Überdurchschnittlich hohe Arbeitszeiten; Person muss unter allen Umständen arbeiten (sie wird z. B. bei Krankheit oder nach Schwangerschaft sofort wieder eingesetzt)
- Isolation, keine Eingliederung in den Betrieb
- Gefährliche Arbeitsbedingungen (mit der verlangten Arbeit sind Risiken für die Gesundheit und/oder persönliche Integrität der Betroffenen verbunden)
- Unterkunft/Schlafstelle am Arbeitsplatz

¹ Die Liste ist nicht abschliessend und es müssen nicht mehrere Merkmale gleichzeitig vorliegen.

Lohn / Verschuldung

- Keine oder geringe finanzielle Mittel
- Fehlender oder sehr tiefer Arbeitslohn
- Person verfügt nicht selbst über ihre Einkünfte, z. B. wegen:
 - Abbezahlen von Reise- oder Vermittlungsschulden (Schuldnechtschaft)
 - Ablieferung eines Grossteils der Einkünfte (z. B. für Unterkunft, Essen oder Arbeitsgeräte)
 - Rückerstattung eines Teiles des ausbezahlten Lohns an den Arbeitgeber

Gewalt, Drohungen, Überwachung

- Person wird überwacht und hat beschränkte Bewegungsfreiheit. Das Knüpfen oder Vertiefen eigener sozialer Kontakte wird eingeschränkt/unterbunden.
- Person verfügt kaum über lokale Orts- und Sprachkenntnisse.
- Es besteht der Eindruck, dass die Person vom Arbeitgeber instruiert wurde, was sie bei einer Kontrolle erzählen soll.
- Spuren von Misshandlungen: Es besteht der Verdacht, dass die Person sexuelle, physische oder psychische Gewalt erleidet.
- Der Person und/oder ihren Angehörigen (im Herkunftsland) wird mit Gewalt gedroht.
- Der Person wird seitens der Täterschaft mit Anzeige und Verhaftung oder Abschiebung wegen fehlender Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligung gedroht.
- Täter drohen der Person im Falle einer Anzeige mit schweren Konsequenzen.

Was können Sie tun?

- Analysieren Sie den Fall mithilfe der Indikatoren (siehe Liste *Indikatoren*).
- Weisen Sie Betroffene auf ihre Rechte hin: Einer Person, die in der Schweiz durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wird, stehen Beratung und Hilfe zu. Dabei spielen ihre Nationalität und ihr Aufenthaltsstatus keine Rolle.
- Weisen Sie Betroffene auf das Hilfsangebot der staatlichen und privaten Opferberatungsstellen hin (siehe Liste *Meldestellen und Opferhilfe*).
- Informieren Sie sich über das Anzeigeverfahren in Ihrem Kanton (bei Unsicherheiten fragen Sie bei Ihren Vorgesetzten oder der zuständigen kantonalen Behörde nach).

Herausgeberin:
SECO | Direktion für Arbeit
058 462 28 65
info.dain@seco.admin.ch

Foto: Thinkstock
Gestaltung: Yellow Werbeagentur AG

Erscheinungsjahr: 2020

Bestellungen:
BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik
www.bundespublikationen.admin.ch
Nr. 710.247.d

Download:
www.seco.admin.ch

Ihr Anzeigerecht bei Verdacht auf Menschenhandel

Die Inspektionstätigkeit unterliegt grundsätzlich der Schweigepflicht gemäss Arbeitsgesetz (ArG) und Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA) sowie dem Amtsgeheimnis nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB). Für private Kontrolleure (zum Beispiel Kontrollvereine) gilt das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG). Falls Sie aber im Rahmen der Inspektion Indikatoren identifizieren, die auf Menschenhandel hinweisen, gelten folgende alternative Grundsätze für eine rechtmässige Weiterleitung der Informationen an die zuständigen Behörden, namentlich den Strafverfolgungsbehörden:

- **Gesetzliche Ermächtigung oder Pflicht**

Ihnen wird aufgrund einer gesetzlichen Grundlage das Recht bzw. die Pflicht zur Weiterleitung von festgestellten Informationen eingeräumt. In der Regel ist dies gestützt auf das öffentlich-rechtliche Arbeitsrecht oder auf kantonales Recht (Pflicht zur Anzeige von Straftaten oder Whistleblowing-Regeln im Personalrecht).

- **Schriftliche Einwilligung der vorgesetzten Behörde**

Das Weiterleiten von Informationen an die zuständige Behörde ist nicht strafbar, wenn die Arbeits- oder Arbeitsmarktspektion das Geheimnis mit schriftlicher Einwilligung der vorgesetzten Behörde offenbart (Artikel 320 Ziffer 2 StGB).

Weiterführende Informationen und Kontaktangaben

Fachstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel (FSMM) im fedpol - Indikatoren zur Identifizierung potenzieller Opfer von Menschenhandel:
<https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/menschenhandel/berichte/indikatoren-opferidentifizierung-mh-d.pdf>

Arbeitspapier der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ zu Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft:
https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Downloads_Frauenhandel/FH_Arbeitspapier_Arbeitsausbeutung.pdf

Meldestellen und Opferhilfe

- **Ganze Schweiz**
 - Nationale Meldestelle Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung: www.act212.ch/meldestelle/, Tel. 0840 212 212
 - Trafficking.ch: Opferschutz, Unterstützung für Behörden, 24/7 Mobiles Team: www.trafficking.ch, Tel. 044 585 35 45
- **Westschweiz**
 - Au coeur des grottes: www.coeur.ch, Tel. 022 338 24 80
 - Astrée: www.astree.ch/de/home, Tel. 021 544 27 97
 - CSP Centre Social Protestant Genève: <https://csp.ch/geneve/>, Tel. 0800 20 80 20
- **Deutschschweiz**
 - FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (Makasi): www.fiz-info.ch/de/FIZ-Angebot/Opferschutz-Makasi, Tel. 044 436 90 00
- **Südschweiz**
 - Antenna MayDay: www.sos-ti.ch/mayday.html, Tel. 091 973 70 67

Resultate Wordcloud im CVS Format

(23.4.2022)

<https://monkeylearn.com/word-cloud/>

word,"count","relevance"
polizei,"10","0.990"
tripartite kommissionen,"3","0.594"
paritätische kommissionen,"2","0.396"
migrationsamt,"4","0.396"
arbeitsinspektoren,"4","0.396"
eidgenössische zollverwal-
tung,"2","0.396"
gewerkschaften,"4","0.396"
sans papiers beratungsstelle,"1","0.297"
staatsanwaltschaft,"3","0.297"
opferberatung,"3","0.297"
fedpol,"3","0.297"
seco,"3","0.297"
arbeitskontrollbehörden,"3","0.297"
fachgruppe menschenhandel,"1","0.198"
kantonales kontrollorgan,"1","0.198"
gerichte,"2","0.198"
schwarzarbeitsinspektoren,"2","0.198"
arbeitgeber,"2","0.198"
branchenverbände,"2","0.198"
awa,"2","0.198"
ahv,"1","0.099"
sicherheitspolizei,"1","0.099"
ngos,"1","0.099"
baustellenkontrolleure,"1","0.099"
ausgleichskasse,"1","0.099"
bevölkerung,"1","0.099"
strafverfolgungsbehörden,"1","0.099"
spitex,"1","0.099"
fahndungsdienst,"1","0.099"
gesundheitsinspektoren,"1","0.099"
prosenectute,"1","0.099"
arbeitgeberorganisationen,"1","0.099"

Selbstständigkeitserklärung

Selbstständigkeitserklärung

Wir erklären hiermit, dass jede von uns an dieser Arbeit mit selbständigen Teilen beteiligt war. Wir erklären ferner, dass wir keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen übernommen wurden, haben wir als solche kenntlich gemacht. Es ist uns bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Ort und Datum

Natalie Rast

Sonja Roest

Bern, Basel-Stadt
29. April 2022



Über die Autorinnen

Natalie Rast, Master of Arts der Universität Zürich, ist stellvertretende Leiterin des Ressorts Internationale Arbeitsbeziehungen der Direktion für Arbeit, SECO. In dieser Funktion ist sie zuständig für die Vertretung der Schweiz im Verwaltungsrat und in der internationalen Arbeitskonferenz der ILO sowie für die vom SECO unterstützten ILO Entwicklungszusammenarbeitsprogramme. Zuvor war sie im Ressort Multilaterale Zusammenarbeit zuständig für die Beziehungen der Schweiz zur Weltbankgruppe. Vor ihrer Anstellung beim SECO in Bern lebte und arbeitete sie mehrere Jahre in Zürich, Shanghai und Hong Kong, wo sie u.a. bei der Credit Suisse Gruppe (Finanzdienstleistung) und bei Mekitec Ltd. (Hochtechnologie) tätig war.

Sonja Roest, hat 2009 ihr Lizentiat in Sozialarbeit und Sozialpolitik an der Universität Fribourg und der National University of Ireland Maynooth abgeschlossen. Von Ende 2009 bis Anfang 2015 hat sie als stellvertretende Leiterin der Fachstelle Diversität und Integration im Präsidialdepartement Basel-Stadt gearbeitet und die Revision des Integrationsgesetzes geleitet. Mitte 2015 hat Sonja Roest die Leitung des Fachreferats im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements übernommen, wo sie seither für Häusliche Gewalt, Prostitution, Menschenhandel und Opferhilfe zuständig ist. In dieser Funktion leitet sie verschiedene interdisziplinäre Gesetzgebungsprojekte zur verbesserten Bekämpfung von Gewaltphänomenen. Durch ihre langjährige Erfahrung mit Querschnittsthemen hat sie sich auf die Optimierung von Zusammenarbeitsprozessen in der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik spezialisiert.