

Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis



19.3265 n Mo. Streiff. Ressourcen für einen effektiven Kampf gegen den Menschenhandel

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 27. Juni 2024

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 27. Juni 2024 die von Nationalrätin Marianne Streiff-Feller am 21. März 2019 eingereichte und vom Nationalrat am 9. Dezember 2020 angenommene Motion vorberaten.

Die Motion beauftragt den Bund, den Kantonen im Rahmen des Nationalen Aktionsplans (NAP) gegen Menschenhandel ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt ihrem Rat einstimmig die Ablehnung der Motion.

Berichterstattung: Isabelle Chassot

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Daniel Jositsch

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 2019
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, den Kantonen umgehend die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit diese im Rahmen des Nationalen Aktionsplans (NAP) gegen Menschenhandel 2017-2020 die für eine effektive Strafverfolgung von Menschenhandelsdelikten notwendigen Ressourcen aufbauen können.

1.2 Begründung

Global sind 40 Millionen Menschen Opfer von Menschenhandel. 49 Prozent davon sind Frauen und 33 Prozent Kinder. Sexuelle Ausbeutung (Prostitution, Pädophilie, Pornografie, Zwangsheirat) und Ausbeutung der Arbeitskraft (Bettelei, Schuldknechtschaft, Zwangsarbeit in Haushalten usw.) sind die verbreitetsten Formen dieses Verbrechens (94 Prozent). Die Schweiz ist Ziel- und Transitland des Menschenhandels. Die meisten Opfer werden auch in der Schweiz in der Prostitution sexuell ausgebeutet. Hinzu kommt eine, wie Fachleute vermuten, sehr hohe Dunkelziffer an Arbeitsausbeutung in Hauswirtschaft, Landwirtschaft, dem Gastgewerbe und der Bauwirtschaft. Ein Bericht des EU-Parlamentes schätzt die Dunkelziffer im EU-Raum auf 880 000 Menschen. Der Bund hat 2016 den NAP gegen Menschenhandel 2017-2020 verabschiedet. Darin sind insbesondere auch für den Bereich Strafverfolgung die Kantone zuständig. Laut NAP braucht es eine verstärkte Strafverfolgung für eine glaubwürdige Abschreckung und damit Ausbeutung sich nicht mehr lohnt.

Die Bekämpfung von Menschenhandel, insbesondere die spezialisierte Strafverfolgung, ist allerdings komplex und ressourcenintensiv. Beim Menschenhandel handelt es sich um ein spezifisches, globales Phänomen der strukturierten Kriminalität, das in geschlossenen Strukturen im Verborgenen stattfindet. Um wirkungsvoll dagegen vorgehen zu können, braucht es vertiefte Kenntnisse von Spezialisten über die Vorgehensweisen von Menschenhändlern. Es bedarf zudem enorm umfangreicher, zeitlich und personell sehr aufwendiger Vor- und Strukturermittlungen, um den für eine Anklage genügenden Sachverhalt zu ermitteln.

Gerade Kantone mit z. B. kleinen Polizeikörpern können die für eine effektive Strafverfolgung notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen für einschlägige Spezialisten bei Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft nicht oder in nicht ausreichendem Masse selbst aufbringen. Deshalb bedarf es umgehend flankierender Mittel des Bundes, damit die mit dem NAP verfolgten Ziele in der Strafverfolgung auch erreicht werden können.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 2019

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Motionärin, dass auch die Schweiz von Menschenhandel betroffen ist und dass entschieden gegen diese Straftat vorzugehen ist. Die Zuständigkeiten für die Bekämpfung von Menschenhandel ergeben sich aus der föderalen Ordnung der Schweiz: Gemäss Bundesverfassung und einschlägiger Gesetzgebung sind - mit Ausnahme von Fällen organisierter Kriminalität im Sinne von Artikel 260ter StGB - grundsätzlich die Kantone für die operative Bekämpfung von Menschenhandel zuständig, also für die Identifizierung von Menschenhandelsfällen, die Strafverfolgung der Täter, den Opferschutz und die Aufenthaltsregelung der Opfer. Der Bund ist zuständig für die interkantonale Koordination der Strafverfolgung sowie bei Bezügen zum Ausland, für die Erstellung von Analyse- und Lagebildern sowie für die strategische Arbeit wie die Entwicklung von neuen Instrumenten und Massnahmen. Aus den geltenden



verfassungs- und gesetzmässigen Zuständigkeiten ergibt sich, wer für die Bewältigung der Aufgaben die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen hat. Diese Kompetenzordnung ist einzuhalten.

Gestützt auf das Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG; SR 360) werden die Kantone bereits heute von Fedpol auf verschiedene Weise in der Strafverfolgung unterstützt. Die Bekämpfung von Menschenhandel ist komplex und erfordert deshalb ein interdisziplinäres Vorgehen: Dabei stellt Fedpol den polizeilichen Informationsaustausch über Menschenhandelsfälle zwischen den Kantonen und zum Ausland sicher und koordiniert die Ermittlungen, fördert aber auch den Austausch unter Fachleuten, zum Beispiel über die kantonalen runden Tische. Gerade weil Menschenhandelsfälle oft in mehreren Kantonen stattfinden und die Opfer aus dem Ausland in die Schweiz gebracht werden, ist diese Leistung für die Kantone sehr nützlich. Von den Lage- und Bedrohungsberichten von Fedpol profitieren die Kantone, indem sie auf neue Entwicklungen aufmerksam gemacht werden. Dies erleichtert die Identifizierung von Menschenhandelsfällen.

Die Kantone können für die Strafverfolgung Unterstützung beantragen. Die Formen der Unterstützung sind vielfältig und beinhalten unter anderem auch die Ermittlungsunterstützung, namentlich durch Beratung sowie durch personelle, materielle, fachliche und technische Unterstützung. Weitere Unterstützungsleistungen beinhalten die Analyse mit dem Ziel, Taten und Tatzusammenhänge sowie Tätergruppierungen zu erkennen und Ermittlungsansätze zu generieren, und die Koordination. Die Kantone haben lediglich, sofern sie die Unterstützung beanspruchen wollen, ein konkretes Leistungsbegehren an Fedpol zu stellen.

Die kantonalen runden Tische gegen Menschenhandel werden durch die Fachstelle Menschenhandel Menschenschmuggel (FSMM) von Fedpol in ihrer Arbeit unterstützt. Die FSMM nimmt auf Wunsch der kantonalen runden Tische an den Sitzungen teil und berät sie in der Ausgestaltung der innerkantonalen Kooperation und in praktischen Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels. Zudem stellt die FSMM den Austausch der Erfahrungen aus anderen Kantonen sicher. Die von Fedpol organisierten Tagungen und Workshops unterstützen die Kantone im fachlichen Austausch über Menschenhandel und dienen der Entwicklung der fachlichen Kompetenzen der Kantone.

Fedpol koordiniert und organisiert für die Kantone regelmässig die sogenannten Joint Action Days. Damit werden an bestimmten Tagen koordinierte Aktionen in Zusammenarbeit mit den Kantonen durchgeführt, um Fälle von Menschenhandel zu identifizieren.

Schliesslich gestattet die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel; SR 311.039.3) dem Bund (Fedpol), Organisationen und Projekte, die sich für die Bekämpfung von Menschenhandel engagieren - beispielsweise in der Opferhilfe -, finanziell zu unterstützen. Dafür stehen jährlich 400 000 Franken zur Verfügung.

Aus Sicht des Bundesrates stellt der Bund genügend Mittel zur Bekämpfung von Menschenhandel zur Verfügung. Für einen weiteren Ausbau der Ressourcen durch den Bund besteht kein Anlass.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 9. Dezember 2020 mit 108 zu 76 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat die Motion an ihrer Sitzung vom 28. März 2022 erstmals behandelt und beschlossen, die Beratung zu sistieren, um einen vom Bundesamt für Polizei (Fedpol) in Auftrag gegebenen Bericht zur Bekämpfung des



Menschenhandels in den Kantonen abzuwarten. An ihrer Sitzung vom 13. Oktober 2022 hat sich die Kommission über die Ergebnisse dieses Berichtes informieren lassen. Gleichzeitig hat sie die Behandlung der Motion bis zur Veröffentlichung des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel für die Jahre 2023–2027 erneut sistiert.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission stellt fest, dass für die Strafverfolgung von Menschenhandel grundsätzlich die Kantone zuständig sind, befürwortet aber auch die Anstrengungen des Bundesrates in diesem Bereich. Nach Ansicht der Kommission geht aus dem Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Menschenhandel klar hervor, dass der Bundesrat die Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz ernst nimmt und die Kantone auf vielfältige Weise unterstützt. Die Kommission begrüsst in diesem Kontext insbesondere die Koordination von Ermittlungen, die Sicherstellung des Informationsaustausches zwischen kantonalepolizeilichen Behörden sowie diverse Finanzhilfen. Neben den Erwägungen bezüglich Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen und den bestehenden Massnahmen im Rahmen des NAP stellt die Kommission überdies fest, dass die Kantone bisher keinen Unterstützungsbedarf in der Thematik des Menschenhandels geäussert haben. Aus all diesen Gründen erachtet es die Kommission nicht als zielführend, Mittel zu sprechen, welche weder von den Kantonen gefordert werden noch an konkrete Leistungen oder Zielsetzungen gebunden sind und beantragt entsprechend die Ablehnung der Motion.