



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
**Bundesamt für Polizei fedpol**

## **Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel)**

**Bericht über die Ergebnisse der Anhörung bei den betroffenen Kreisen  
(8. Februar bis 1. Mai 2013)**

Bundesamt für Polizei  
Juli 2013

# Inhaltsverzeichnis

|            |  |          |
|------------|--|----------|
| <b>1</b>   | <b>AUSGANGSLAGE</b> .....  | <b>3</b> |
| <b>2</b>   | <b>ALLGEMEINE BEMERKUNGEN</b> .....  | <b>3</b> |
| <b>3</b>   | <b>KOMMENTARE ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES<br/>VERORDNUNGSENTWURFS</b> .....                | <b>4</b> |
| <b>3.1</b> | <b>2. Abschnitt: Präventionsmassnahmen</b> .....   | <b>4</b> |
| 3.1.1      | Art. 2 Art und Zweck der Massnahmen .....  | 4        |
| 3.1.2      | Art. 3 Massnahmen des Bundes.....  | 5        |
| 3.1.3      | Art. 4 Massnahmen Dritter .....  | 5        |
| <b>3.2</b> | <b>3. Abschnitt: Finanzhilfen</b> .....  | <b>6</b> |
| 3.2.1      | Art. 5 Grundsatz .....   | 6        |
| 3.2.2      | Art. 6 Höchstbetrag.....   | 6        |
| 3.2.3      | Art. 7 Bemessung .....   | 6        |
| <b>3.3</b> | <b>5. Abschnitt: Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)</b> ..... | <b>6</b> |
| 3.3.1      | Art. 13 .....  | 6        |
| <b>4</b>   | <b>LISTE DER KANTONE UND ORGANISATIONEN, DIE EINE STELLUNGNAHME<br/>EINGEREICHT HABEN</b> .....  | <b>8</b> |

## **1 Ausgangslage**

Vom 8. Februar bis zum 1. Mai 2013 führte das Bundesamt für Polizei bei den Kantonen und den betroffenen Organisationen und Verbänden eine Anhörung zum Verordnungsentwurf über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel) durch.

Alle Kantone sowie 30 betroffene Organisationen und Verbände haben eine Stellungnahme eingereicht. Die Teilnehmenden am Anhörungsverfahren sind in Kapitel 4 des vorliegenden Berichts aufgelistet.

## **2 Allgemeine Bemerkungen**

Die Kantone begrüssen den Entwurf der Verordnung gegen Menschenhandel insgesamt und heissen ihn grundsätzlich gut. Die Organisationen unterstützen die Ausrichtung des Verordnungsentwurfs. Das Schweizerische Rote Kreuz, die SFH, World Vision, Terre des femmes Schweiz, Unia, Amnesty International, der SVF, die EFS, der Schweizerische Friedensrat und der Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen verweisen sinngemäss auf die Stellungnahme der FIZ, die den Entwurf befürwortet. Abgelehnt wird der Entwurf lediglich vom Centre Patronal und von der SVP. Das Centre Patronal hält die Verordnung für überflüssig und begründet seine ablehnende Haltung damit, dass die nötigen rechtlichen Mittel bereits zur Verfügung stünden und der Nutzen einer neuen Verordnung fraglich sei. Die SVP spricht sich gegen die in der Verordnung vorgesehenen Massnahmen aus, da sie bei der Bekämpfung von Menschenhandel unwirksam seien und lediglich mehr Bürokratie und unnötige Kosten verursachen würden. Ihrer Meinung nach sollte sich die Verordnung auf zwingend notwendige Anforderungen beschränken, die in bereits bestehende Strukturen integriert werden sollten. Die Kantone AG, AI, BS, GL, GR, JU, NW, TG, UR, VS, ZG stimmen dem Verordnungsentwurf vorbehaltlos zu. LU legt Wert darauf, dass die Zuständigkeit für die Bekämpfung von Menschenhandel bei den kantonalen Behörden verbleibt. SO spricht sich für eine griffigere Beschreibung des Tatbestands Menschenhandel im Strafgesetzbuch aus. Die Höhe der finanziellen Beiträge wird von den Kantonen und an der Anhörung beteiligten Organisationen mehrfach kritisiert. Angesichts der tatsächlichen Kosten für die Opferbetreuung halten die Kantone BL, GE, NE, VD, SH und ZH die Bundesbeiträge von 200'000.– CHF für die gesamte Schweiz für deutlich ungenügend. Die FIZ weist darauf hin, dass sich alleine die Kosten im Zusammenhang mit ihrer Bildungs- und Sensibilisierungsarbeit jährlich auf 130'000.– CHF belaufen und dass im Bereich Wissensvermittlung und Kompetenzentwicklung zudem jährlich 220'000.– CHF ausgegeben werden. Demgegenüber seien die genannten Finanzhilfen vom Bund viel zu tief angesetzt. Neben den Organisationen, die auf die Stellungnahme der FIZ verweisen, schliessen sich auch die Christliche Ostmission und der Schweizerische Städteverband dieser Meinung an. Gemäss dem Kanton VD sollte ein stärkeres Engagement des Bundes für die Opfer von Menschenhandel, insbesondere zur Erhöhung der Chancen, die Händler zurückverfolgen und anklagen zu können, die Ausstellung einer – auch zeitlich befristeten – Aufenthaltsbewilligung für Betroffene, die in der Schweiz bleiben möchten, ab Aufnahme des Strafverfahrens sicherstellen. Er fügt an, dass eine Erweiterung der

Kompetenzen der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen-smuggel (KSMM) sinnvoll gewesen wäre, namentlich im Bereich der Betreuung oder der Koordination der Betreuung von Opfern, die nicht unter das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) fallen, da sie im Ausland wohnhaft sind und die Straftat dort verübt wurde. Der Kanton SZ bemerkt, dass die Aktionen der KSMM und der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP) mit denjenigen der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) abgestimmt werden sollten. AR ist der Ansicht, dass eine genaue Definition der Betreuungsmassnahmen für Opfer nützlich wäre, um diese von denjenigen des OHG abgrenzen zu können. Was die Präventionsmassnahmen anbelangt, wünscht sich die EKM eine internationalere und transnationalere Ausrichtung. Das SIT schlägt vor, die Ausbeutung der Arbeitskraft als gleichrangige Form von Menschenhandel in die aktuellen Überlegungen einzubeziehen und befürwortet eine Subventionierung diesbezüglicher Präventionsmassnahmen.

### **3 Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs**

Die Abschnitte und Artikel, die in den Stellungnahmen nicht speziell erwähnt wurden, werden ausgelassen.

#### **3.1 2. Abschnitt: Präventionsmassnahmen**

##### **3.1.1 Art. 2 Art und Zweck der Massnahmen**

Der Kanton FR hält es für notwendig zu präzisieren, dass sich die Massnahmen sowohl an schutzbedürftige Personen, d. h. potenzielle Opfer, als auch an betroffene Fachleute im Bereich der Prävention richten. SH ist der Ansicht, dass in dieser Bestimmung ausdrücklich auf die Wichtigkeit der Unterstützung von Opfern für die Prävention hingewiesen werden sollte. Gemäss dem Kanton GE sollten in Art. 2 Abs. 1 diejenigen Massnahmen nicht ausser Acht gelassen werden, die von Dritten im spezifischen Bereich der Ausbeutung der Arbeitskraft ergriffen werden. Um zu verhindern, dass die Opfer zu ihren Ausbeutern zurückkehren, plädiert GE für die Bereitstellung einer Unterkunft und einer Begleitung, insbesondere einer intensiven und individuellen psychosozialen Unterstützung. BL hält es für wünschenswert, in Art. 2 Abs. 3 hinzuzufügen, dass die Massnahmen dazu beitragen, Opfer von Menschenhandel zu erkennen, zu schützen und zu unterstützen. Dadurch werde einer Rückkehr der betroffenen Personen in den Ausbeutungskreislauf vorgebeugt. Dieser Ansicht sind auch die FIZ, der Schweizerische Katholische Frauenbund und die SKG, die zudem Betreuungsmassnahmen vorschlagen, um den Kreislauf der «Reviktimisierung» zu durchbrechen und eine Integration in die Gesellschaft zu ermöglichen. Die Stiftung Kinderschutz Schweiz und die EKKJ teilen diese Meinung und schlagen eine entsprechende Ergänzung speziell im Hinblick auf minderjährige Opfer von Menschenhandel vor. Bezug nehmend auf die Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 3 Bst. a

des Verordnungsentwurfs hält die FIZ fest, dass die Massnahmen zur Eindämmung des Angebots mittels Einreisebeschränkungen für potenzielle Opfer nachteilig und kein wirksames Mittel zur Bekämpfung von Menschenhandel seien.

### **3.1.2 Art. 3            Massnahmen des Bundes**

In Bezug auf Art. 3 Abs. 1 Bst. a betont der Kanton TI, dass der Schwerpunkt eher auf überregionale als auf gesamtschweizerische Informationskampagnen gelegt werden sollte. Zu Art. 3 Abs. 1 Bst. b bemerkt das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, dass Forschung und Intervention zwei komplementäre Bereiche sind und daher bei der Zuteilung von Finanzmitteln getrennt betrachtet werden müssten, um nicht in Konkurrenz zueinander zu stehen. Bezüglich Abs. 3 dieses Artikels wünscht das TI die Erstellung einer Beispielliste zur Klärung der jeweiligen Kompetenzen von Bund und Kantonen. GE und Aspasia fordern eine Präzisierung des Begriffs «wichtiger privater Akteur» in Abs. 3. Der Verband bezieht sich dabei eindeutig auf Organisationen mit ideellem Zweck, deren Ziele direkt oder indirekt auf den Schutz der Rechte von Opfern von Menschenhandel ausgerichtet sind.

### **3.1.3 Art. 4            Massnahmen Dritter**

Der Kanton BE wünscht sich eine verbindlichere Formulierung, so dass die betreffenden Organisationen eine minimale Gewissheit über die finanzielle Unterstützung haben. Gemäss NE sollte der Kreis der Empfänger von Finanzhilfen klarer definiert werden. In Bezug auf Art. 4 Abs. 2 stellt sich der Kanton zudem die Frage, warum der Anwendungsbereich auf in der Schweiz tätige Organisationen beschränkt sein soll, zumal Menschenhandel auch dann strafbar ist, wenn die Straftat gemäss Art. 182 Abs. 4 des Strafgesetzbuches im Ausland stattfindet. Die FIZ und der Schweizerische Katholische Frauenbund halten die in den Erläuterungen erwähnten Beträge für zu tief. Ihnen zufolge sollten die Finanzhilfen des Bundes keiner finanziellen Begrenzung unterliegen, sondern aufgrund der jährlich durch das Parlament bewilligten Kredite gewährt werden. Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien spricht sich ebenfalls gegen die Festsetzung einer Höchstgrenze für die Finanzhilfen aus und bekräftigt, dass diese nur anhand einer Bedarfsabklärung unter Einbezug aller betroffener Akteure (Bund, Kantone, NGO, usw.) festgelegt werden können. Der Stellungnahme der SKG zufolge sollten die Beträge erst nach einer vertieften und sorgfältigen Prüfung der bisher getätigten Ausgaben oder einer Schätzung der effektiven Kosten für «regelmässige Aktivitäten» nach Art. 2 des Verordnungsentwurfs bestimmt werden, und dies für sämtliche betroffenen Organisationen.

## **3.2 3. Abschnitt: Finanzhilfen**

### **3.2.1 Art. 5 Grundsatz**

BE plädiert auch hier für eine verbindlichere Formulierung, um den Organisationen eine minimale Gewissheit über die finanzielle Unterstützung zu geben. Für den Kanton GE ist der Betrag von 200'000.– CHF in Anbetracht des angestrebten Ziels und der Tatsache, dass damit die Präventionsarbeit gesamtschweizerisch unterstützt werden soll, bescheiden. Für ihn wäre eine Anpassung der bereitgestellten Mittel je nach Bedarf wünschenswert und notwendig. Die FIZ fordert bei der Vergabe von Finanzhilfen eine Anwendung sachlicher Kriterien (Wirksamkeit, Effizienz, Nachhaltigkeit), wobei sie sich auf aktuelle Kenntnisse stützt.

### **3.2.2 Art. 6 Höchstbetrag**

Der Kanton OW schlägt vor, die Beschränkung auf 50% der anrechenbaren Ausgaben aufzuheben, was Finanzhilfen für Massnahmen Dritter gemäss Abs. 1 anbelangt. Ferner sollten die in Abs. 3 vorgesehenen Finanzhilfen für die Unterstützung von Organisationen nicht von vornherein auf 25% beschränkt werden.

### **3.2.3 Art. 7 Bemessung**

Der Kanton GE regt an, in Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. b auch die Beiträge der Kantone aufzunehmen. Bezüglich Abs. 1 Bst. b sind NE und OW der Auffassung, dass neben dem Interesse des Bundes auch dasjenige der Empfänger eine Rolle spielen sollte, zumal diese zwei Kriterien in Art. 7 Bst. b des Subventionsgesetzes (SuG) ausdrücklich erwähnt sind. Die FIZ schlägt vor, Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. a zu streichen und durch objektive Kriterien zu ersetzen.

## **3.3 5. Abschnitt: Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen- schmuggel (KSMM)**

### **3.3.1 Art. 13**

Der Kanton GE fordert, dass zu den in Abs. 1 aufgeführten Aufgaben der KSMM ausdrücklich die Schaffung von Arbeitsinstrumenten für die Kantone und die in der Bekämpfung von Menschenhandel tätigen Akteure aufgenommen werden sollte. Gemäss ZH sollte die KSMM sicherstellen, dass die Kantone in den verschiedenen Organen zur Bekämpfung von Menschenhandel angemessen vertreten sind. Ange-

sichts der zusätzlichen Aufgaben, die der KSMM übertragen werden sollen, hält es die FIZ für wichtig, dass die Stelle über genügend Ressourcen verfügt. Ebenfalls dieser Meinung sind der Kanton ZH, der Schweizerische Städteverband, die Stiftung Kinderschutz Schweiz und die EKKJ. Die SKG weist darauf hin, dass aus den Erläuterungen nicht klar hervorgeht, ob der KSMM genügend Ressourcen für die neuen Kompetenzen zur Verfügung gestellt werden. Sie erachtet es als absolut notwendig, dies sicherzustellen.

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien hält es für bedauerlich, dass für sämtliche Massnahmen der Primärprävention und des Opferschutzes eine einzige Bundesstelle zuständig ist, die darüber hinaus die gesamte Koordination der Gerichtsverfahren und Strafverfolgungsmassnahmen übernimmt und dem Bundesamt für Polizei (fedpol) angegliedert ist. Das Forum beruft sich bei dieser Aussage auf Fachliteratur, gemäss der die Interessen im Bereich Schutz und Prävention nicht immer mit denjenigen im Bereich der Strafverfolgung vereinbar sind. Der Kanton SG macht einen Vorbehalt zur weiteren Beanspruchung der Kantone bei der Erhebung von Daten z.Hd. der KSMM: die Polizei sei nicht in der Lage Zahlenmaterial für Analysen und Studien in diesem Bereich zu erheben.

#### **4 Liste der Kantone und Organisationen, die eine Stellungnahme eingereicht haben**

##### **KANTONE**

|    |  |
|----|--|
| AG | Regierungsrat des Kantons Aargau                       |
| AI | Regierungsrat des Kantons Appenzell Innerrhoden        |
| AR | Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden       |
| BE | Regierungsrat des Kantons Bern                         |
| BL | Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft             |
| BS | Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt                  |
| FR | Conseil d'Etat du canton de Fribourg                   |
| GE | Conseil d'Etat de la République et canton de Genève    |
| GL | Regierungsrat des Kantons Glarus                       |
| GR | Regierungsrat des Kantons Graubünden                   |
| JU | Gouvernement de la République et canton du Jura        |
| LU | Regierungsrat des Kantons Luzern                       |
| NE | Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel |
| NW | Regierungsrat des Kantons Nidwalden                    |
| OW | Regierungsrat des Kantons Obwalden                     |
| SG | Regierungsrat des Kantons St. Gallen                   |
| SH | Regierungsrat des Kantons Schaffhausen                 |
| SO | Regierungsrat des Kantons Solothurn                    |
| SZ | Regierungsrat des Kantons Schwyz                       |
| TG | Regierungsrat des Kantons Thurgau                      |
| TI | Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino   |
| UR | Regierungsrat des Kantons Uri                          |
| VD | Conseil d'Etat du canton de Vaud                       |
| VS | Conseil d'Etat du canton du Valais                     |

|    |                                  |
|----|----------------------------------|
| ZG | Regierungsrat des Kantons Zug    |
| ZH | Regierungsrat des Kantons Zürich |

## **ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN**

Bund Schweizerischer Frauenorganisationen

Amnesty International

Aspasie

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (*VKM*)

Schweizerischer Verband für Frauenrechte (*SVF*)

Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (*FIZ*)

Zürcher Frauenzentrale

Centre Patronal

Centre social protestant (*CSP*)

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (*EKKJ*)

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (*EKM*)

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (*SODK*)

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (*SKG*)

Schweizerischer Friedensrat

Schweizerisches Rotes Kreuz

Evangelische Frauen Schweiz (*EFS*)

Stiftung Kinderschutz Schweiz

Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (Universität Neuenburg)

UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (*UNHCR*)

Schweizerischer Katholischer Frauenbund

Christliche Ostmission

Schweizerische Flüchtlingshilfe (*SFH*)

Schweizerische Kriminalprävention (*SKP*)

Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT)

Terre des femmes Schweiz

Unia

Schweizerische Volkspartei (SVP)

Schweizerischer Städteverband

Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen

World Vision