
Schlussbericht

Evaluation der Finanzhilfen der Verordnung gegen Menschen- handel und der Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution

Version 1.1

25. September 2021

Im Auftrag von:

Bundesamt für Polizei
fedpol
Philippe Piatti

Autoren:

TC Team Consult SA
Blaise Bonvin
Dr. Emilienne Kobelt
Victor Prestel

Versionennachweis

Version	Datum	Inhaltliche Änderungen
Entwurf 1.0	26.03.2021	
Finale Version 1.1	25.09.2021	Anpassung im schriftlichen Bereinigungsverfahren aufgrund der Anmerkungen von fedpol vom 06.09.2021

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
1 Einleitung	2
1.1 Evaluationsgegenstand	3
1.2 Ziel der Evaluation	6
1.3 Fragestellungen der Evaluation	6
1.4 Vorgehen und Methode der Evaluation	7
2 Kontextanalyse	10
2.1 Menschenhandel in der Schweiz	10
2.2 Prostitution in der Schweiz	14
3 Evaluation der Finanzhilfen	18
3.1 Unterstützte Massnahmen der VO-MH	18
3.2 Unterstützte Massnahmen der VO-PR	20
3.3 Zweckmässigkeit und Wirksamkeit	21
3.4 Vielseitigkeit der Finanzhilfen	28
4 Analyse des Verfahrens	31
4.1 Effektivität der Prozesse	32
4.2 Effizienz der Prozesse	33
5 Synthese und Empfehlungen	35
5.1 Beantwortung der Evaluationsfragen	35
5.2 Befunde	42
5.3 Empfehlungen	43
Anhang	45
Anhang 1: Interviewleitfaden	45
Anhang 2: Liste der interviewten Personen	49

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
CHF	Schweizer Franken
EU	Europäische Union
EUR	Euro
fedpol	Bundesamt für Polizei
FSMM	Fachstelle Menschenhandel, Menschenschmuggel, fedpol
GRETA	Expertengruppe des Europarates gegen Menschenhandel (Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings)
IOM	Internationale Organisation für Migration
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel, fedpol
NAP 1	Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2012-2014
NAP 2	Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020
NGO	Nichtregierungsorganisation
NPK	Abteilung Nationale Polizeiliche Kriminalprävention, fedpol
OHG	Opferhilfegesetz
ProCoRe	Netzwerk Prostitution Collective Reflexion in der Schweiz
StGB	Strafgesetzbuch
VO-MH	Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel)
VO-PR	Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution

1 Einleitung

Mit Artikel 386 Strafgesetzbuch (StGB)¹ besteht eine gesetzliche Grundlage, welche es dem Bund erlaubt, kriminalpräventive Massnahmen zu ergreifen oder solche zu unterstützen. Auf Basis dieser gesetzlichen Grundlage und aufgrund der Internationalität und des überregionalen Charakters der Phänomene Menschenhandel und Prostitution hat der Bund im Jahr 2013 die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel, nachfolgend VO-MH)² sowie im Jahr 2015 die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution (nachfolgend VO-PR)³ erlassen. Beide Verordnungen sehen vor, Massnahmen Dritter zu finanzieren, die darauf abzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. Für den Vollzug der beiden Verordnungen ist das Bundesamt für Polizei (nachfolgend fedpol) zuständig.

Die VO-MH ist die gesetzgeberische Ausführung der Schweiz der Artikel 5 und 6 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels.⁴ Die VO-PR ist aufgrund der Empfehlung einer interdisziplinären Expertengruppe entstanden, die sich dafür ausgesprochen hat, die Prävention im Erotikbereich zu stärken und auf Bundesebene Bestimmungen hierzu zu schaffen.

Auf Basis dieser beiden Verordnungen kann fedpol finanzielle Mittel für kriminalpräventive Massnahmen Dritter gewähren, die insbesondere der Sensibilisierung und Information dienen. Die Massnahmen sollen Menschenhandel verhüten oder Opfer vor erneutem Menschhandel schützen und ihnen eine (Re-) Integration ermöglichen. Darüber hinaus sollen Personen, die in der Prostitution tätig sind, für Kriminalitätsformen wie Zwangsprostitution oder Gewalt im Milieu sensibilisiert werden. Die Massnahmen sollen zudem aufzeigen, wie sich potenzielle Opfer vor Übergriffen schützen und wo sie Hilfe in Anspruch nehmen können.

Für diese Finanzhilfen stehen jährlich pro Verordnung CHF 400.000 zur Verfügung, wobei diese Beträge im Evaluationszeitraum noch nie vollends ausgeschöpft worden sind.

Die direkte, projektunabhängige Unterstützung von Organisationen, sowie die Finanzierung von Kleinprojekten ist im Gegensatz zu der VO-MH in der VO-PR nicht vorgesehen.

Gemäss Artikel 15 der beiden Verordnungen überprüft fedpol regelmässig die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der gewährten Finanzhilfen und erstattet dem EJPD regelmässig Bericht über die Ergebnisse der Evaluation.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind die vom Bund im Bereich Menschenhandel durchgeführten gesamtschweizerischen bzw. überregionalen Informations- und Sensibilisierungskampagnen und -programme sowie wissenschaftliche Projekte in der Schweiz im Sinne von Artikel 3 der VO-MH.

¹ SR 311.0

² SR 311.039.3

³ SR 311.039.4

⁴ Gemäss Präambel der VO-MH. Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels einsehbar unter: <https://rm.coe.int/168047c9dd>

1.1 Evaluationsgegenstand

Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind die aufgrund der VO-MH und der VO-PR gewährten Finanzhilfen. Untersucht werden in diesem Zusammenhang die unterstützten Massnahmen und Organisationen wie auch das Verfahren zur Einreichung und Gewährung der Finanzhilfen.

Die VO-MH wurde 2013, die VO-PR im Jahr 2015 erlassen. Die in den beiden Verordnungen vorgesehenen Finanzhilfen werden bei fedpol über den gleichen Kredit verwaltet. Die Mittel können innerhalb der Bereiche Menschenhandel und Prostitution verschoben und dort eingesetzt werden, wo sie benötigt werden.

Thematisch und formell haben die beiden Verordnungen mehrere Gemeinsamkeiten, wobei es aber auch Unterschiede gibt, die auf ihre verschiedenen Entstehungsgeschichten und Themenfelder zurückzuführen sind. Diese Unterschiede haben das Evaluationsteam dazu bewogen, die beiden Verordnungen und die Verwendung ihrer Finanzhilfen in vielen Punkten getrennt zu evaluieren.

Innerhalb von fedpol ist die Abteilung Nationale Polizeiliche Kriminalprävention (nachfolgend NPK) zuständig für die Gewährung und Vergabe der Finanzhilfen, für das Verfahren gelten die allgemeinen Vorgaben des Subventionsgesetzes.⁵ Fachlich und inhaltlich werden die Gesuche vom Bereich Grundlagen, Analyse, Massnahmen beurteilt. Der Prozess der Vergabe wird dabei gleich gehandhabt und von denselben Personen umgesetzt. Die Gesuchsformulare für die Gewährung von Finanzhilfen sowie die Vorlage zur Schlussberichtserstattung sind für beide Verordnungen ähnlich aufgebaut und strukturiert.⁶ Zwischen den beiden Verordnungen bestehen jedoch gewisse Unterschiede in den Zielsetzungen und Auflagen zur Gewährung der Finanzhilfen, worauf in den folgenden Abschnitten kurz eingegangen wird.

1.1.1 Finanzhilfen der VO-MH

Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (nachfolgend Menschenhandelskonvention)⁷, das für die Schweiz am 1. April 2013 in Kraft getreten ist, zählt in Artikel 5 und 6 präventive Massnahmen auf, welche von den Vertragsstaaten zur Verhütung des Menschenhandels und zur Eindämmung der Nachfrage zu treffen sind. Diese Artikel sehen unter anderem die Verstärkung der Forschung, die Ausarbeitung und Durchführung von Kampagnen der Bewusstseinschärfung und die Etablierung von Programmen speziell für Opfer vor. Artikel 5 der Menschenhandelskonvention weist zudem auf den Einbezug von Organisationen der Zivilgesellschaft hin, die sich für die Verhütung des Menschenhandels und den Schutz oder die Unterstützung der Opfer von Menschenhandel einsetzen. Mit der VO-MH wurden diese Vorgaben gesetzgeberisch in der Schweiz verankert.

Zudem wurde mit dem Erlass der VO-MH im Jahre 2013, Aktion Nummer 2 des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel 2012-2014 (nachfolgend NAP 1)⁸ umgesetzt, die

⁵ Siehe Art. 9 VO-MH und VO-PR.

⁶ Die Formulare zu den Finanzhilfen der VO-MH umfassen im Gegensatz zu den Formularen der VO-PR ein Formular für die Unterstützung von Kleinprojekten sowie ein leicht angepasstes Formular für die Unterstützung von Organisationen.

⁷ Siehe hierzu: <https://rm.coe.int/168047c9dd>

⁸ Siehe hierzu: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28315.pdf>

ebenfalls die Erarbeitung einer Verordnung auf Grundlage des Art. 386 StGB als Grundlage für präventive Massnahmen des Bundes gegen Menschenhandel vorgesehen hatte.

Die VO-MH schafft die Rechtsgrundlage dafür, dass der Bund Organisationen, welche zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel beitragen, finanziell unterstützen kann (Artikel 4 VO-MH): Nach Artikel 4 Abs. 1 VO-MH kann der Bund Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts mit Sitz in der Schweiz projektbezogene Finanzhilfen zur Umsetzung von Massnahmen im Sinne von Artikel 2 VO-MH gewähren. Die finanzielle Unterstützung des Bundes beträgt hierbei nach Artikel 6 Abs. 1 VO-MH höchstens 50% der anrechenbaren Ausgaben.

Daneben können nach der Richtlinie für das Gesuchsverfahren zu den Finanzhilfen der VO-MH⁹ Kleinprojekte und punktuelle Einzelmassnahmen, deren Gesamtkosten CHF 10.000 nicht übersteigen dürfen, mit maximal CHF 5.000 unterstützt werden. Auch hier beläuft sich die finanzielle Unterstützung durch den Bund auf maximal 50% der anrechenbaren Projektkosten.

Zudem ermöglicht die VO-MH nach Artikel 4 Abs. 2 die direkte finanzielle Unterstützung von Organisationen, die präventive Massnahmen im Bereich Menschenhandel vornehmen. Dabei darf der Beitrag von fedpol an Organisationen maximal 25% der diesen jährlich zur Verfügung stehenden Mittel betragen (Artikel 6 Abs. 3 VO-MH).

Artikel 2 Abs. 1 VO-MH legt fest, welche Massnahmen präventive Massnahmen sind, die finanziell unterstützt werden können. Unterschieden wird dabei zwischen Projekten als punktuelle Einzelmassnahmen und Programmen sowie regelmässigen Aktivitäten, die mittel- bis längerfristig angelegt sind. Als regelmässige Aktivitäten im Sinn der VO-MH gelten auch Betreuungsprogramme für Opfer von Menschenhandel, deren präventiver Charakter darin besteht, dass mit ihrer Hilfe eine mögliche Reviktimisierung des Opfers verhindert und die Begehung neuer Menschenhandelsdelikte durchbrochen werden kann.¹⁰

Artikel 2 Abs. 2 VO-MH zählt die verschiedenen Wirkungsbereiche der zu ergreifenden Massnahmen auf: Neben der Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung, Beratung, Betreuung, Weiterbildung und Kompetenzentwicklung sollen die Massnahmen der Forschung und Evaluation dienen.

Mit diesen Massnahmen sollen gemäss Artikel 2 Abs. 3 VO-MH zum einen der Handel selbst eingedämmt werden. Zum andern soll durch solche Massnahmen der Nachfrage entgegengesteuert werden. Darüber hinaus sieht Artikel 2 Abs. 3 VO-MH vor, dass durch die Massnahmen Betroffene unterstützt werden, um zu verhindern, dass sie Opfer erneuten Menschenhandels (retrafficking) werden, und um ihnen eine Integration zu ermöglichen.

1.1.2 Finanzhilfen der VO-PR

Die VO-PR sieht vor, dass die finanziell geförderten Präventionsmassnahmen den SexarbeiterInnen vor Zwangs- und Gewaltanwendung, Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit

⁹ Siehe hierzu: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/Finanzhilfen/mh-richtlinie-d.pdf.download.pdf/mh-richtlinie-d.pdf>

¹⁰ Siehe hierzu: Erläuterungen zur VO-MH unter: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/Finanzhilfen/erlaeuterungen-d.pdf.download.pdf/erlaeuterungen-d.pdf>

(Artikel 2a VO-PR), Wucher oder Ausnützung einer Notlage (Artikel 2b VO-PR) Schutz bieten sollen.

Zu diesem Zweck sollen die Sexarbeiter/Innen einerseits über strafbare Handlungen ihnen gegenüber sensibilisiert werden (Artikel 3 Abs. 3a VO-PR). Zudem sollen sie Zugang zu Information, Wissen und Beratung erhalten (Artikel 3 Abs. 3b VO-PR). Andererseits soll auch die Öffentlichkeit sensibilisiert werden, namentlich über die Erscheinungsformen strafbarer Handlungen im Prostitutionsgewerbe. Freier, Vermieter und Personen, die Kontakte vermitteln und potenziellen Kunden und Kundinnen werden dabei speziell als Zielgruppen hervorgehoben (Artikel 3 Abs. 3c VO-PR).

Finanzhilfen im Sinne der VO-PR können wie im Rahmen der VO-MH für drei Arten von Massnahmen angefragt werden: Programme, regelmässige Aktivitäten und Projekte (Artikel 3 Abs.1 VO-PR). Diese werden, kurz zusammengefasst, folgendermassen unterschieden (Artikel 3 Abs. 2 VO-PR): Während ein Programm zeitlich begrenzt ist, sind regelmässige Aktivitäten dauerhaft angelegt. Projekte sind einmalige Vorhaben. Maximal können Massnahmen drei Mal unterstützt werden (Artikel 5 Abs. 2 VO-PR) und ein Vertrag, der die finanzielle Unterstützung regelt, wird unter Kreditvorbehalt für die Dauer von höchstens vier Jahren abgeschlossen (Artikel 9 Abs. 4 VO-PR). In den Erläuterungen zur VO-PR¹¹ wird festgehalten, dass sich die Verfügungsform für die Finanzierung von Projekten anbietet, die generell als punktuelle Einzelmassnahmen und unter einem kürzeren zeitlichen Horizont durchgeführt werden.

Die Finanzhilfen bemessen sich nach der Art und Bedeutung einer Massnahme, dem Interesse des Bundes an der Massnahme und den Eigenleistungen der Beitragsempfängerin oder des Beitragsempfängers sowie den Beiträgen, die entweder gestützt auf andere Bundeserlasse ausgerichtet oder von Dritten gewährt werden (Artikel 7 VO-PR).

In der Verordnung werden zudem auch die Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfen erwähnt. Bezüglich dieser materiellen Voraussetzungen wird in Artikel 5 VO-PR festgehalten, dass sie auf eine möglichst grosse Breiten- und Multiplikationswirkung angelegt sowie auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit ausgerichtet sein sollen. Zudem sollen die mit den Finanzhilfen der VO-PR unterstützten Projekte eine Evaluation der Durchführung und Wirkung mittels Angabe von Zwischen- und Endzielen vorsehen. Politische Aktivitäten und Lobbyarbeiten sowie Massnahmen, welche ein längerfristiges finanzielles Engagement des Bundes bedingen würden, sollen nicht unterstützt werden.

Schliesslich sollen die Finanzhilfen wie in der VO-MH auch höchstens 50% der anrechenbaren Kosten der jeweiligen Massnahme betragen (Artikel 6 VO-PR).

¹¹ Siehe hierzu: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2015/2015-11-18/erl-vo-d.pdf.download.pdf/erl-vo-d.pdf>

1.2 Ziel der Evaluation

Die Evaluation liefert fedpol und anderen zuständigen Akteuren eine externe Überprüfung der Ausgestaltung der VO-MH sowie der VO-PR und des Instruments der Finanzhilfen nach diesen Verordnungen.

Durch die Evaluation verfügt fedpol über die folgenden Elemente:

- Eine Grundlage, mit der dem Bundesrat gegenüber Rechenschaft betreffend Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der gesprochenen Finanzhilfen abgelegt werden kann.
- Empfehlungen zu allfälligem Optimierungspotenzial in der formellen Ausgestaltung der beiden Verordnungen, insbesondere im Verfahren zur Einreichung und Gewährung der Finanzhilfen.

1.3 Fragestellungen der Evaluation

Die Fragestellungen der Evaluation ergeben sich aus dem Pflichtenheft vom 15. September 2020. Die Fragen sind gebündelt nach den Themenbereichen Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen, Vielseitigkeit der unterstützten Massnahmen, Effizienz, respektive Prozess von Gesuchseinreichung bis und mit Schlussbericht sowie Varia. Sie lauten im Einzelnen wie folgt:

1. Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen	
a.	Leisten die jeweiligen Finanzhilfen ihren Beitrag zu den in den Verordnungen genannten Zielen (Artikel 2 Abs. 2 und 3 VO-MH; Artikel 2 und Artikel 3 Abs. 3 VO-PR) und tragen somit zur Prävention und zur Besserung bei?
b.	Konnten die in den Gesuchsformularen erwähnten und in den Verfügungen und Verträgen festgehaltenen Ziele erreicht werden? Warum, beziehungsweise warum nicht? Wenn nein, welche Lehren können gezogen werden, um die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen zu verbessern?
c.	Wurden die Gelder zweckmässig und wirksam im Sinne der beiden Verordnungen (v. a. gemäss Artikel 2 Abs. 2 und 3 VO-MH; Art. 2 und Artikel 3 Abs. 3 VO-PR) verwendet? Warum, beziehungsweise warum nicht? Wenn nein, welche Lehren können gezogen werden, um die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen zu verbessern?
d.	Welche positiven, beständigen Änderungen konnten durch die Finanzhilfen bewirkt werden in der Prävention / Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel und Prostitution (reale Wirkung der Finanzhilfen und Massnahmen)?
e.	Ist die Höhe des zur Verfügung stehenden Budgets für die Finanzhilfen der beiden Verordnungen (je CHF 400.000) ausreichend, um nachhaltige Änderungen herbeizuführen?
f.	Gemäss Art. 5 Abs. 2 VO-Prostitution kann eine Massnahme höchstens dreimal unterstützt werden. Ist dies dem Zweck der Verordnung weiterhin dienlich?
g.	Ist die jeweilige Bewilligungspraxis (bewilligte Gesuche und Höhe der Finanzhilfen) im Evaluationszeitraum nachvollziehbar und verordnungskonform?

2. Vielseitigkeit der unterstützten Massnahmen
h. Wie verbreitet ist der Bekanntheitsgrad der Verfügbarkeit sowie die Inanspruchnahme der Finanzhilfen? (schweizweit, in allen grösseren Städten, in alle Sprachregionen / Kantonen ...)
i. In welchen Bereichen (z. B. sexuelle Ausbeutung bei Menschenhandel, Kommunikation mit den Behörden bei Prostitution) und für welche Art von Massnahmen (z. B. Unterkunft und Betreuung in Frauenhäusern bei Menschenhandel, Selbstverteidigungskurse) wurden die Finanzhilfen hauptsächlich eingesetzt?
j. Wurden männliche Prostituierte / Opfer von Menschenhandel in den durchgeführten Massnahmen berücksichtigt, respektive gab es Gesuche, die männliche Prostituierte / Opfer von Menschenhandel berücksichtigen?
3. Effizienz resp. Prozess von Gesuchseinreichung bis und mit Schlussbericht
k. Gestützt auf die VO-Menschenhandel können Projekte, Kleinprojekte und Organisationen Finanzhilfen erhalten. Die VO-Prostitution sieht mit der Unterstützung von Projekten nur eine Möglichkeit vor. Sollten bei beiden Verordnungen die gleichen Möglichkeiten zur Gesuchseinreichung bestehen?
l. Wo gibt es im Verfahren zur Gesuchseinreichung Optimierungspotenzial (z. B., Fristen, Format, Verständlichkeit, Detailliertheit, per Post / E-Mail, ...)?
m. Wo gibt es im Verfahren zur Einreichung der Zwischen- und Schlussberichte Optimierungspotenzial (z. B. Fristen, Format, Verständlichkeit, Detailliertheit, ...)?
n. Wo gibt es Optimierungspotenzial vom Bearbeiten der Finanzhilfegesuche bis hin zum Überprüfen der Schlussberichte / -abrechnungen?
4. Varia
o. Gibt es weitere Empfehlungen zur Verbesserung der Verordnung, deren Umsetzung oder der Unterlagen zu den Finanzhilfen?
p. Ist die Bezeichnung «Prostitution» in den Unterlagen weiterhin angepasst (zeitgerecht), oder sollte sie durch «Sexarbeit» ersetzt werden?

1.4 Vorgehen und Methode der Evaluation

Das Vorgehen der Evaluation beruht auf den folgenden vier Analyseteilen:

- Kontextanalyse
- Evaluation der Finanzhilfen
- Analyse des Verfahrens
- Synthese und Empfehlungen

Methodisch stützen sich diese Analyseteile auf die qualitativen Erhebungsinstrumente der Dokumentanalyse und der leitfadengestützten Interviews. Diese beiden Erhebungsinstrumente werden nachfolgend kurz vorgestellt. Anschliessend wird das Vorgehen der einzelnen Analyseteile erläutert.

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden die Texte der beiden Verordnungen, die dazugehörigen Richtlinien und Erläuterungen, die Dokumentation der unterstützten Massnahmen und Organisationen (Gesuchsformulare, Abschlussberichte), die jeweiligen Verfügungen und Verträge von fedpol sowie weitere relevante Dokumente und Sekundärdaten analysiert. Die Ergebnisse der Dokumenten- und Sekundärdatenanalyse lieferten erste Hinweise zur Beantwortung der Evaluationsfragen und wurden gleichzeitig als Basis

für die weiteren Schritte im Evaluationsprozess genutzt. So konnten Arbeitshypothesen formuliert und die Fragen an die Interviewpartner/Innen präzisiert werden.

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt 37 leitfadengestützte, persönliche Interviews in allen Landessprachen mit beteiligten Akteuren durchgeführt, um Daten zu den relevanten Dimensionen bezüglich der unterstützten Massnahmen und Organisationen zu erheben. Die Interviews dauerten zwischen 60 und max. 90 Minuten und es wurden folgende Akteursgruppen berücksichtigt:

- Experten in den Bereichen Menschenhandel und Prostitution;
- Vertreter von Organisationen, die mit Finanzhilfen nach den beiden Verordnungen unterstützt wurden;
- Mitarbeiter von fedpol, die in das Gesuchsverfahren involviert sind.

In den Interviews wurden Erfahrungen und Einschätzungen zu den Finanzhilfen VO-MH und VO-PR aus der Perspektive der unterschiedlichen, beteiligten Akteure erhoben. Der Leitfaden umfasst zudem Fragen zur Wirkung und Nutzen der finanzierten Massnahmen sowie zu den Kontextfaktoren und wurde für die einzelnen Gespräche angepasst, um den Fragestellungen und der Situation der jeweiligen Interviewpartner/innen möglichst gut zu entsprechen. Im Rahmen der Interviews wurden auch Rating-Fragen gestellt, um zu spezifischen Themen Einschätzungen auf einer einfachen vierstufigen Likert-Skala zu erheben.¹²

1.4.1 Vorgehen Kontextanalyse

Im Rahmen der Kontextanalyse wurden die wesentlichen Faktoren identifiziert, die Menschenhandel und Straftaten in Zusammenhang mit Prostitution beeinflussen. Diese Analyse stützt sich einerseits auf eine Dokumentenanalyse. Zu den relevanten Dokumenten zählen beispielweise die Erläuterungen zu den beiden Verordnungen¹³, der Bericht des Bundesrates über Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung¹⁴, der Bericht zum Zyklus 2018-2019 der Expertengruppe des Europarates gegen Menschenhandel (Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings, nachfolgend GRETA) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz¹⁵ sowie weitere Sekundärdaten. Ergänzend wurden die Experteninterviews genutzt, um Hinweise auf wesentliche Kontextfaktoren und -entwicklungen zu erheben oder diese zu plausibilisieren.

1.4.2 Vorgehen Evaluation der Finanzhilfen

Die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen wurde anhand einer Analyse von 35 Finanzhilfegesuchen für Massnahmen und Organisationen Rahmen der VO-MH für den Zeitraum 2014-2018 (respektive 2019 für Kleinprojekte) und 19 Gesuchen für die Unterstützung von Massnahmen, die im Rahmen der VO-PR in den Jahren 2016-2018 eingereicht wurden, untersucht.

¹² Eine Liste der interviewten Personen sowie der Interviewleitfaden finden sich im Anhang dieses Berichts.

¹³ Siehe hierzu: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/Finanzhilfen/erlaeuterungen-d.pdf.download.pdf/erlaeuterungen-d.pdf> und <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2015/2015-11-18/erl-vo-d.pdf.download.pdf/erl-vo-d.pdf>

¹⁴ Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr. Siehe hierzu: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/ber-br-prost-mh-d.pdf.download.pdf/ber-br-prost-mh-d.pdf>

¹⁵ Siehe hierzu: <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>

Diese Analyse dient primär der Bewertung der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Vielseitigkeit der unterstützten Massnahmen. Untersucht werden die Konzeptionierung, Umsetzung, Wirkung und der Nutzen der finanzierten Massnahmen und Organisationen. Hierbei wurde ein besonderes Augenmerk auf die Zielformulierung, die Auswahl der Indikatoren und die Wirkungsorientierung gelegt. Im Rahmen der Analyse der Massnahmen wurde überprüft, ob der jeweils vorgegebene Zeitrahmen und das Budget eingehalten wurden. Zudem wurde der Zielerreichungsgrad der jeweiligen Massnahme ermittelt, indem untersucht wurde, ob die mit der Konzeptionierung intendierte Wirkung erreicht wurde und der antizipierte Nutzen voll und nachhaltig entfaltet werden konnte.

1.4.3 Vorgehen Analyse des Verfahrens

Zur Beurteilung ob und inwieweit für das Verfahren von der Gesuchsstellung bis zur Abnahme des Schlussberichts ein Optimierungspotenzial besteht, wurden die folgenden Qualitätsdimensionen herangezogen:

- **Effektivität:** Im Rahmen dieser Dimension wurde analysiert, ob der erzielte Output die Bedürfnisse der beteiligten Stakeholder befriedigt, also ob im Rahmen der Prozesse «die richtigen Dinge getan wurden» und ob am Ende des Prozesses das gewünschte Ergebnis erzielt wurde. Massgebliche Faktoren in diesem Zusammenhang sind im Rahmen der vorliegenden Evaluation die Qualität der Verfügung bzw. des Vertrages am Ende der jeweiligen Prozesse, deren Transparenz sowie die Zufriedenheit der Gesuchsteller.
- **Effizienz:** Hier wurde untersucht, ob der gewünschte Output mit möglichst geringem Aufwand erzielt werden konnte, also ob im Rahmen der Prozesse «die Dinge richtig getan wurden». In diesem Kontext wurde ein Fokus auf die Komplexität, die Dauer, den Grad der Integration (Medienbrüche) und die Flexibilität der Prozesse gelegt.

Anhand der Analyse der relevanten und von fedpol dokumentierten Prozessabläufe¹⁶ wurden systematisch die verschiedenen Abläufe analysiert, sowie untersucht, welche Akteure zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form an den Prozessen beteiligt waren.

Die Interviews dienten dazu, die Prozessbeschreibung zu validieren und gegebenenfalls zu ergänzen, als auch zur Erhebung der Erfahrungen und Einschätzungen der beteiligten Personen zu den einzelnen Qualitätsdimensionen.

1.4.4 Vorgehen Synthese und Empfehlungen

Im Rahmen der Synthese wurden die Evaluationsfragen basierend auf den vorangehenden Analysen zusammenfassend beantwortet und die Befunde der Evaluatoren dargestellt. Anschliessend wurden Empfehlungen formuliert und nachvollziehbar mit den Evaluationsbefunden verknüpft und begründet.

¹⁶ Hierzu zählen K9.06.01 Finanzhilfesuche empfangen und prüfen; K9.06.02 Antrag zur Genehmigung verfassen; K9.06.03 Über eingereichte Finanzhilfesuche entscheiden; K9.06.04 Finanzhilfe abwickeln; K9.06.05 Rückerstattung einfordern.

2 Kontextanalyse

Um die Phänomene Menschenhandel und Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution angemessen verstehen und einordnen zu können, ist es notwendig, diese zu kontextualisieren; eine isolierte Betrachtung einzelner Massnahmen und Organisationen würde hier zu kurz greifen.

2.1 Menschenhandel in der Schweiz

Menschenhandel ist eine komplexe Straftat mit internationalen Bezügen, die auch die Schweiz hauptsächlich als Zielland und weniger als Transitland betrifft. Der grösste Teil der Opfer sind erwachsene Frauen und in einzelnen Fällen Mädchen, d.h. Minderjährige, die zum Zweck der Ausbeutung in der Prostitution gehandelt werden. Aber auch weitere anerkannte Formen des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft oder der Entnahme von Organen stehen im Fokus.

Nach den international gültigen Definitionen des Palermo Protokoll der Vereinten Nationen (Artikel 3)¹⁷ und der Menschenhandelskonvention des Europarats (Artikel 4)¹⁸ gehören zum Menschenhandel drei kombiniert auftretende Merkmale:

- das Anwerben, Anbieten, Befördern, Verbringen, Vermitteln oder Beherbergen von Menschen (Handlung),
- unter Zuhilfenahme von unerlaubten Mitteln wie Täuschung, Drohung, Nötigung (Mittel),
- mit dem Ziel der Ausbeutung, sei es der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zur Entnahme von Körperorganen (Zweck).

Artikel 182 StGB, der das Anwerben, Anbieten, Vermitteln oder Abnehmen von Menschen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zur Entnahme von Körperorganen unter Strafe stellt, ist die nationale Ausprägung dieser Vorgaben im schweizerischen Recht.

Die Umsetzung dieser Vorgaben der Menschenhandelskonvention des Europarats in der Schweiz wurde bisher von GRETA in zwei Berichten kommentiert und evaluiert.¹⁹ In diesen Berichten werden die Fortschritte, die die Schweiz bei der Bekämpfung von Menschenhandel erzielt hat, lobend erwähnt. Gleichzeitig mahnen die beiden Berichte noch verstärktes Engagement der schweizerischen Behörden in den folgenden Bereichen an:

- Vermehrte Anstrengungen sollten bei der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel unternommen werden. Insbesondere im Bereich der Arbeitsausbeutung sollte dafür gesorgt werden, dass Gewerkschaften und andere relevante Akteurinnen und Akteure ebenfalls an den kantonalen Runden Tischen teilnehmen und die im Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgesehene Erholungs- und Bedenkzeit allen potenziellen Opfern von Menschenhandel gewährt wird, ungeachtet der Art der Ausbeutung.

¹⁷ Siehe hierzu: <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf>

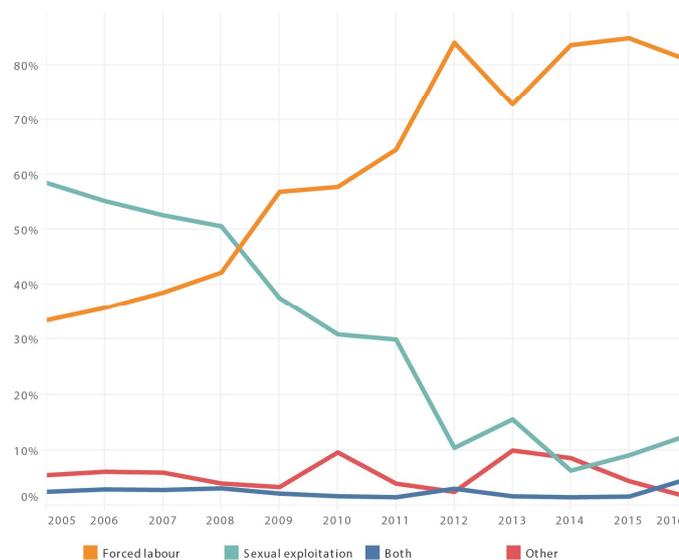
¹⁸ Siehe hierzu: <https://rm.coe.int/168047c9dd>

¹⁹ Siehe hierzu: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab6> und <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>

- Die Bekämpfung und Prävention des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung sollte verstärkt werden, namentlich durch Ausbildung der Arbeitsinspektoren und zuständigen Staatsanwälte sowie durch die Erarbeitung von Hilfsmitteln zur Erkennung von Zwangsarbeit und Sensibilisierungsmassnahmen in diesem Bereich.
- In Artikel 182 StGB sollten die Parameter und die Tatbestände der Arbeitsausbeutung genau definiert werden, um zu einer einheitlichen Interpretation dieser Vorschrift durch die Gerichte und die Staatsanwaltschaften zu gelangen.
- Der Schutz von minderjährigen Opfern von Menschenhandel unter Berücksichtigung des Kindeswohls ist zu verstärken.
- Die Erkennung von Opfern im Asylverfahren sollte verbessert werden.
- In allen Kantonen sollten Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel eingeführt werden.

Schätzungen zufolge sind weltweit über 40 Millionen Menschen Opfer von Menschenhandel geworden.²⁰ Der globalen Datenbank der Internationalen Organisation für Migration (nachfolgend IOM)²¹ zu Folge, nimmt die Anzahl der Opfer von Menschenhandel, die zum Zwecke der Arbeitsausbeutung gehandelt werden, stetig zu (siehe Abbildung 1). Ebenso verhält es sich mit der Anzahl männlicher Opfer (siehe Abbildung 2).

Exploitation types among identified victims of trafficking, 2005-2016



Note: The "other" includes: forced marriage, forced military service, low level criminal activities, and trafficking for blood, organs or other body parts.

Source: IOM's Human Trafficking Global Database, 2017.

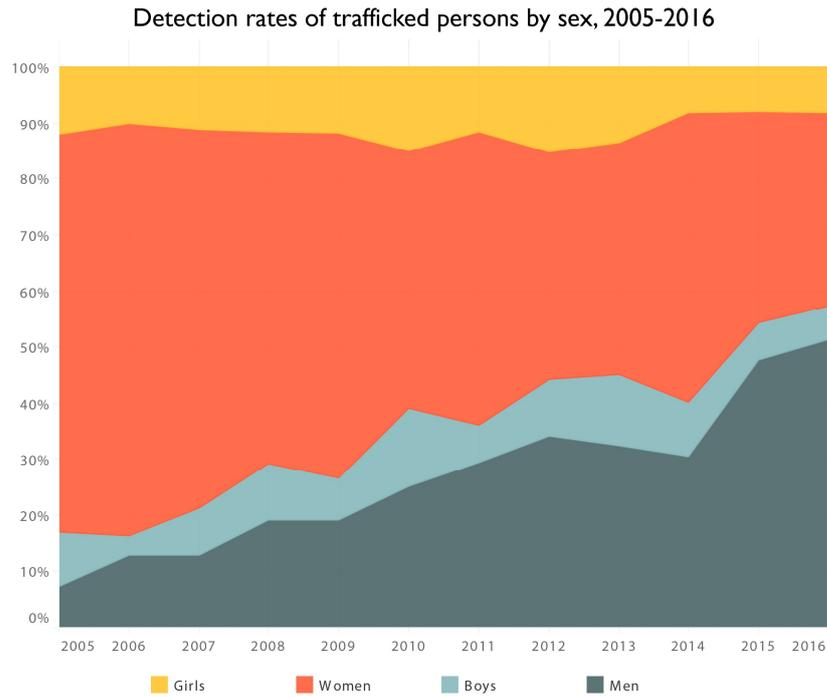
© IOM 2017 www.migrationdataportal.org

Abbildung 1: Entwicklung der Ausbeutungsarten im Menschenhandel²²

²⁰ Siehe hierzu: https://www.alliance87.org/global_estimates_of_modern_slavery-forced_labour_and_forced_marriage.pdf

²¹ IOM verfügt über die weltweit größte Datenbank mit Falldaten zu Opfern von Menschenhandel, die mehr als 50.000 Einzelfälle enthält, wobei jedes Jahr ca. 5.000 neue Fälle hinzukommen. Siehe hierzu: <https://www.migrationdataportal.org/de/themes/menschenhandel#datenquellen>

²² Quelle: <https://www.migrationdataportal.org/de/themes/menschenhandel#datenquellen>



Source: IOM's Human Trafficking Global Database, 2017.

© IOM 2017 www.migrationdataportal.org

Abbildung 2: Entwicklung der Ausbeutungsarten im Menschenhandel gemäss der Datenbank von IOM²³

Während in der Schweiz die Zahlen erfasster Straftaten im Sinne von Artikel 182 StGB auf 67 Fälle und die Verurteilungen nach dieser Vorschrift im letzten Jahr auf 8 Fälle gesunken sind, steigt die Anzahl Opferhilfeberatungen gemäss Opferhilfegesetz (nachfolgend OHG) für dieses Delikt mit 254 auf den höchsten Stand seit 2010 an (siehe Abbildung 3).²⁴ Es wird zudem davon ausgegangen, dass die Dunkelziffer sehr hoch ist und die Anzahl tatsächlich begangener Straftaten im Sinne von Artikel 182 StGB um ein vielfaches höher ist.²⁵

²³ Quelle: <https://www.migrationdataportal.org/de/themes/menschenhandel#datenquellen>

²⁴ Siehe hierzu: Polizeiliche Kriminalstatistik 2020 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.15884285.html> ; Strafurteilsstatistik 2020 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz.assetdetail.17224910.html> ; Opferhilfestatistik 2020 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.17364799.html> .

²⁵ Siehe hierzu z.B.: https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/2020FIZ_Jahresbericht_Digital.pdf , https://www.act212.ch/Resources/Persistent/c/0/d/d/c0dd7dd3c943e35adf507c1b32e87df9e0bb8afb/02-21_JB-2020-DE_lowress.pdf

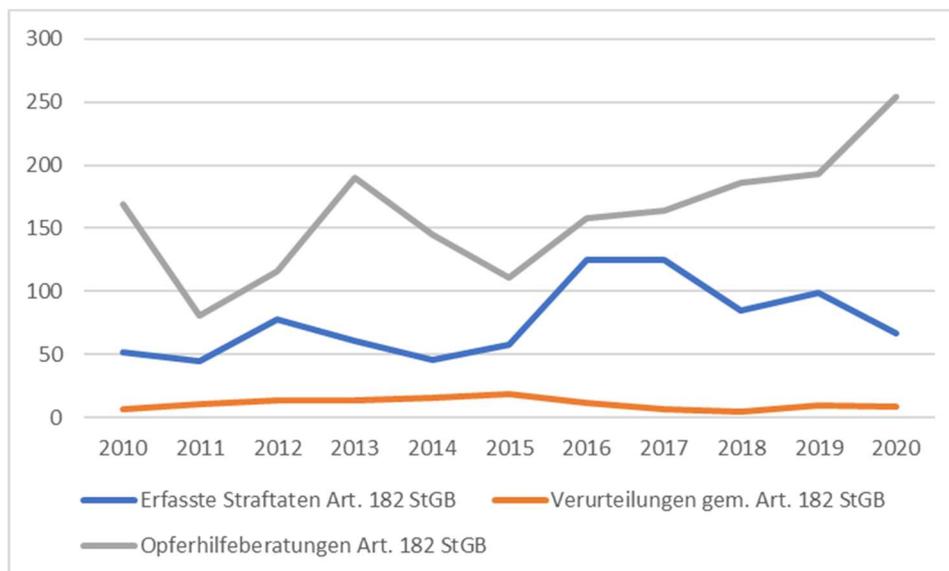


Abbildung 3: Entwicklung erfasste Straftaten nach Art. 182 StGB, Verurteilungen gem. Art. 182 StGB und Opferhilfeberatungen Art. 182 StGB

Der Zweck und die Zielsetzung des Menschenhandels werden bisher in der Schweiz nicht statistisch erfasst. Die im Rahmen dieser Evaluation geführten Interviews sowie die Dokumentenanalyse haben jedoch gezeigt, dass Menschenhandel in der Schweiz am häufigsten in den folgenden Ausprägungen auftritt:

- Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung: Hierunter fallen Phänomene wie die Zwangsprostitution und Zwangsheirat sowie alle anderen Formen des Menschenhandels die zum Ziel haben, das Opfer gegen seinen Willen sexuell auszubeuten (z.B. Loverboy Methode).
- Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft: Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist vor allem in Branchen wie der Landwirtschaft, dem Bau- und Gastgewerbe stark ausgeprägt. Ebenso in Privathaushalten und im Care Bereich, wo billige Arbeitskräfte aus Osteuropa, Asien oder Afrika in der Pflege oder im Haushalt beschäftigt werden, ist diese Form des Menschenhandels verbreitet.

In der Schweiz ist der Bund für die Gesetzgebung gegen Menschenhandel zuständig, die Strafverfolgung und der Schutz der Opfer fällt hingegen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Die Kooperationsmechanismen auf kantonaler Ebene, kantonale Runde Tisch genannt, existieren derzeit in 18 Kantonen. Sie koordinieren insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachstellen.

Die Schweizer Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels baut auf den vier Säulen (4 Ps) Prävention (Prevention), Strafverfolgung (Prosecution), Opferschutz (Protection) und Zusammenarbeit (Partnerships) und ist in den Nationalen Aktionsplänen (NAP 1 und NAP 2) definiert und mit konkreten Massnahmen hinterlegt.

2.2 Prostitution in der Schweiz

Es fehlt zwar eine solide Berechnungsgrundlage, aber die wenigen Studien, die in der Schweiz zum Thema Prostitution und Sexarbeit durchgeführt wurden, schätzen, dass es schweizweit ungefähr 13.000 bis 20.000 legal tätige Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter gibt²⁶. Die grosse Mehrheit sind Frauen: Laut einer Studie der Universität Genf sind es 50-mal mehr Frauen als Männer und 25-mal mehr Frauen als Transmenschen²⁷.

Prostitution kommt in unterschiedlichem Umfang und Ausprägung in allen Kantonen vor. Sie findet vor allem in Salons statt, in einigen Kantonen auch auf der Strasse²⁸, wobei das Milieu sich durch eine hohe Mobilität der Sexarbeiter/Innen auszeichnet. Es gibt in der Schweiz kein nationales Prostitutionsgesetz. Der Bund gibt zwar mit einigen Vorschriften im StGB²⁹ die strafrechtlichen Rahmenbedingungen vor, die eigentliche Regelung der Prostitutionsgewerbes obliegt jedoch den Kantonen. So verfügen 12 Kantone über spezifische Verordnungen oder Gesetze³⁰, die Vorgaben zur Ausübung der Prostitution enthalten. Diese heterogene Gesetzeslage führt zu unterschiedlichen Zulassungspraxen in den Kantonen³¹.

Die Gewaltprävalenz im Prostitutionsmilieu wird im Rahmen eines Literaturüberblicks als sehr hoch bezeichnet, wobei danach physische Gewalt eher auf dem Strassenstrich stattfindet³². Als Täter werden vor allem Kunden und Passanten genannt, aber auch Geschäftsführende und andere Prostituierte³³. Aber auch abseits des Strassenstrichs kommen physische Übergriffe vor, als Beispiele werden Eindringen ohne Präservativ gegen den Willen der Prostituierten, Zwang zum Alkoholkonsum oder zu bestimmten Sexualpraktiken erwähnt³⁴. Die Gewalttaten sind jedoch schwierig zu beziffern: Zwar werden in der Polizeilichen Kriminalstatistik die Straftaten erwähnt, die in der VO-PR aufgeführt sind wie sexuelle Nötigung, Wucher und Ausnützung einer Notlage. Es ist aufgrund der Statistik jedoch nicht ersichtlich, ob diese Verbrechen im Rahmen von Prostitution stattgefunden haben.

Während in der Schweiz die Zahl erfasster Straftaten im Sinne von Artikel 195 StGB (Förderung der Prostitution) zwischen 2015 und 2020 auf 84 Fälle gesunken ist, ist die Anzahl

²⁶ BUGNON, Géraldine, et al. (2009) *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations*, Volet 3 – Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse. Genève : Université de Genève ; S. 13 und S. 25.. Dabei handelt es sich nicht um Personen, die während des ganzen Jahres im Rotlichtmarkt arbeiten (siehe dazu KILLIAS&BIBERSTEIN (2015) *Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz*, S. 64).

²⁷ BUGNON, Géraldine, et al. (2009) *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations*, Volet 3 – Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse. Genève : Université de Genève ; S.25

²⁸ BUGNON, *ibid.*, S.17; KILLIAS&BIBERSTEIN (2015) *Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz*, S.38

²⁹ Art. 182 Verbot des Menschenhandels, Art. 193 Ausnützung der Notlage, Art. 195 Förderung der Prostitution und Art. 196 Sexuelle Handlungen mit Minderjährigen gegen Entgelt. Art. 199 Unzulässige Ausübung der Prostitution verpflichtet zur Beachtung der "kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen".

³⁰ Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Jura, Luzern, Neuenburg, Solothurn, Tessin, Wallis, Waadt, Zürich

³¹ BFM (2014) «Bericht Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikbereich» (Expertenbericht Hilber), S. 22

³² BUGNON, *ibid.*, S.18

³³ BUGNON, *ibid.*, S.17

³⁴ Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr. Fedpol: 5.6.2015, S.55. Die Expertengruppe, eingesetzt durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und geleitet von der St. Galler alt Regierungsrätin Kathrin Hilber, hatte zum Auftrag, Schutzmassnahmen für im Erotikbereich tätige Frauen zu erarbeiten und einen Bericht zuhanden des Bundesrates zu erstellen.

erfasster Straftaten nach dem im Jahr 2014 eingeführten Artikel 196 StGB (Sexuelle Handlungen mit Minderjährigen gegen Entgelt) im selben Zeitraum von 8 auf 32 Fällen angestiegen.³⁵ Ähnlich verhält es sich mit der Anzahl der Verurteilungen für diese beiden Delikte in demselben Zeitraum (Artikel 195 StGB: 2015: 30 Verurteilungen; 2020: 16 Verurteilungen. Artikel 196 StGB: 2015: 3 Verurteilungen; 2020: 14 Verurteilungen). Die Zahl der Opferberatungen gemäss OHG für Delikte nach Artikel 195 StGB ist in dem Zeitraum 2015 bis 2020 auf 116 angestiegen³⁶ (siehe Abbildung 4).

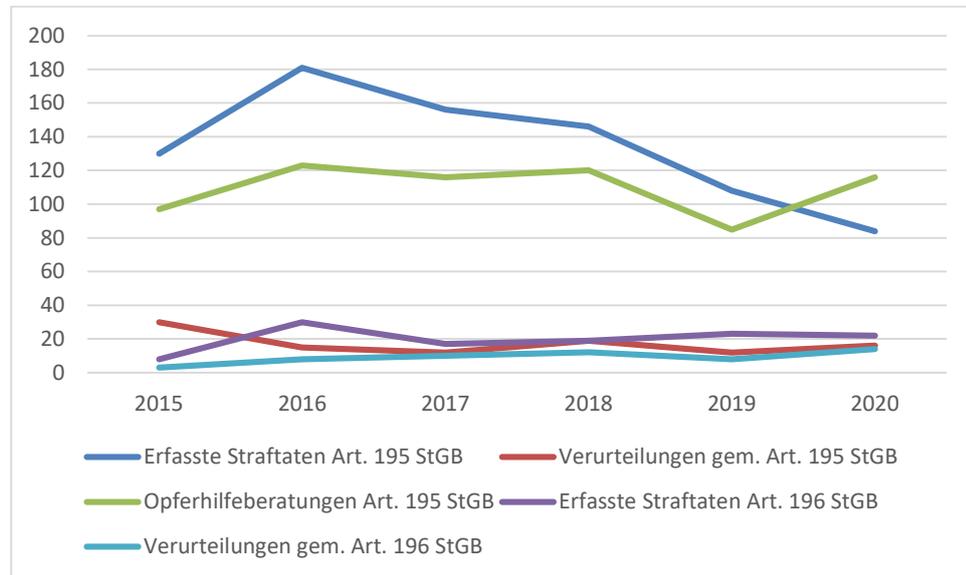


Abbildung 4: Entwicklung erfasste Straftaten nach Art. 195 und 196 StGB, Verurteilungen gem. Art. 195 und 196 StGB und Opferhilfeberatungen Art. 195 StGB

Nach diversen Studien sind ausländische Sexarbeiter/Innen - welche die Mehrheit unter ihnen darstellen³⁷ - aufgrund der oft prekären Situation besonders der Gewalt ausgesetzt³⁸. Fehlende Aufenthaltsrechte halten die betroffenen Sexarbeiter/Innen davon ab, bei Gewaltdelikten Anzeige zu erstatten. Aus diesem Grund haben sie auch keinen Zugang zu Opferrechten³⁹. Widersprüche in der Gesetzeslage im Zusammenhang mit dem Ausländerrecht erhöhen zudem diese Unsicherheiten⁴⁰.

Ein weiterer Grund für die hohe Vulnerabilität unter den Sexarbeiter/Innen - ob Schweizer/Innen oder Ausländer/Innen - findet sich in der hohen Stigmatisierung ihrer Tätigkeit in der Gesellschaft. Diese führt dazu, dass die Sexarbeiter/Innen oft auf Anzeigen bei der Polizei verzichten, wenn sie Gewalt ausgesetzt sind⁴¹.

³⁵ Siehe hierzu: Polizeiliche Kriminalstatistik 2020 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.15884285.html> ; Strafurteilsstatistik 2020 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz.assetdetail.17224910.html> .

³⁶ Siehe hierzu: Opferhilfestatistik 2020 unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.17364799.html> .

³⁷ BUGNON, *ibid.*, S.28 und KILLIAS&BIBERSTEIN, *ibid.*, S.38

³⁸ Fedpol, *ibid.*, S.133

³⁹ BFM (2014) «Bericht Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikbereich» (Expertenbericht Hilber), S. 38

⁴⁰ Im ausländerrechtlichen Sinne werden die Sexarbeiterinnen als unselbständig erwerbende angesehen, und nicht als Selbständigerwerbende, wie dies in der Schweiz üblich ist. Siehe dazu BFM, *ibid.*, S.21

⁴¹ BFM, *ibid.*, S.35, BUGNON, *ibid.*, S.52

In den grösseren Städten der Schweiz gibt es spezialisierte Beratungsstellen für Sexarbeiter/Innen, die zum Teil auch von kleineren Nachbarkantonen finanziell unterstützt werden. In anderen Kantonen bietet - falls vorhanden - das Beratungsnetz im Bereich Aids-Prävention oder Gesundheitshilfe diese Unterstützung an⁴².

Im Folgenden wird näher auf drei Faktoren eingegangen, welche die Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution erschweren, nämlich die lückenhafte Datenlage, mangelnde Ressourcen und die fehlende Koordination zwischen Bund und Kantonen.

2.2.1 Datenlage

Infolge der kantonalen Zuständigkeit für die Regelung der Prostitution bestehen keine in der Schweiz einheitlich erhobenen Daten über Prostitution und dementsprechend kein nationales Lagebild zur Sexarbeit. Wenige Studien haben sich vertieft mit der Thematik der Sexarbeit in der Schweiz befasst⁴³ und die Autor/Innen verweisen allesamt auf eine dünne Datenlage und stützen sich auf Schätzungen einer 2008 durchgeführten Studie⁴⁴, welche auch als die Umfassendste gesehen wird⁴⁵. Sexarbeiter/Innen wurden bisher in keiner Studie direkt befragt.

Aufgrund der heute existierenden Datenlage werden auch die Fragen zur tatsächlichen Wirkung der finanzierten Massnahmen im Rahmen der VO-PR nicht abschliessend beantwortet werden können. Ein konkretes Beispiel dafür ist die Tatsache, dass der Bezug zur Prostitution bei der Begehung der Deliktsarten, die in der Verordnung genannt werden, aus der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht ersichtlich ist. Dies führt dazu, dass Angaben über die Ausgangssituation (baseline) fehlen und deshalb gestützt auf die Polizeiliche Kriminalstatistik keine Aussage zur Wirksamkeit der auf der Basis der VO-PR finanzierten Massnahmen gemacht werden kann. Es ist ebenfalls nicht bekannt, wie die Situation heute ohne die jeweilige Intervention aussehen würde. Dazu wäre eine umfassende, begleitende Evaluation der Massnahmen nötig, welche sich auf eine Kontrollgruppe beziehen müsste, die nicht von den Angeboten profitiert hätte. Schliesslich wäre zur Eruiierung der tatsächlichen Bedürfnisse der Sexarbeiter/Innen in den von der Verordnung angestrebten Bereichen auch eine Bedarfsanalyse essenziell. Diese könnte aufzeigen, wo Präventionsmassnahmen am sinnvollsten ansetzen könnten. Die aufschlussreichste Methodik dafür wäre eine umfassende und strukturierte Befragung von Sexarbeiter/Innen.

⁴² BFM, *ibid.*, S.34

⁴³ Im Vorfeld der VO-Prostitution, um 2014, hat eine Expertengruppe um alt Ständerätin Hilber (BFM (2014) «Bericht Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikbereich») einen Bericht über die Lage im Erotikgewerbe verfasst. Deren Resultate stützten den politischen Entscheid, die Sittenwidrigkeit aufzuheben. 2015 hat aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse Fedpol, in Anlehnung an den Bericht der Expertengruppe Hilber, einen weiteren Bericht verfasst Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr. Fedpol). Dieser fokussiert primär auf die gesetzliche Lage, einen Überblick über die Prostitution in der Schweiz und einen Ländervergleich. Schliesslich wurde 2015 eine Studie von Killias und Biberstein veröffentlicht, welcher im Rahmen des nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel eine schweizweite Erhebung zum Umfang des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz durchführte (KILLIAS&BIBERSTEIN (2015) Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz). Dazu wurde eine umfangreiche Umfrage von Betreibern von polizeilich registrierten Betrieben im Erotikbereich durchgeführt.

⁴⁴ Nach Killias und Biberstein (*ibid.*, S.12) liessen sich exakte Angaben über das Ausmass der Prostitution in der Schweiz und die Hintergründe der Sexarbeiterinnen nur mit «unverhältnismässigem Aufwand» erreichen. Erforderlich seien dafür der Einbezug aller amtlichen Quellen und die rigorose Fichierung aller Sexarbeiterinnen in der Schweiz.

⁴⁵ BUGNON et.al (2009), Der Sexmarkt in der Schweiz. Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen. Teil 1 – Literaturübersicht, Genf, Sociograph N 5b ; BUGNON et.al (2009), Der Sexmarkt in der Schweiz. Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen. Teil 2 – Rechtsrahmen, Genf, Sociograph N 6b; BUGNON et.al (2009), Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations. Volet 3 – Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse, Genf, Sociograph N 7, 13. A

2.2.2 Mangelnde Ressourcen und Koordination für Prävention und Strafvollzug

Die analysierten Studien verweisen auf einen akuten Ressourcenmangel in der Gesundheits- oder Gewaltpräventionsarbeit im Bereich Prostitution. Dieser betrifft auch die Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten in Zusammenhang mit Gewalt und Wucher.

Zudem wird eine enge Koordination und Zusammenarbeit zwischen Polizei, Strafverfolgungsbehörden, NGOs und Migrationsämtern zwar als «ausschlaggebend und unabdingbar» betrachtet, aber in der Praxis als nicht ausreichend umgesetzt bemängelt.⁴⁶ Die Expertengruppe Hilber hat denn auch die Schaffung neuer Koordinationsgremien auf Bundes- und Kantonebene als Handlungsschwerpunkt⁴⁷ definiert. Konkret erwähnt werden in diesem Zusammenhang auf strategischer Ebene eine nationalen Koordinationskonferenz oder -kommission, und auf operativer Ebene die Möglichkeit einer neuen, nationalen Fachstelle Sexarbeit, welche auch die aktuelle Situation und die Bedürfnisse erfassen und Öffentlichkeitsarbeit zur Destigmatisierung der Sexarbeit betreiben könnte. Zurzeit gibt es keine dieser Organe.

Eine gemeinsame Dachorganisation, welche die meisten Organisationen, die mit Sexarbeiter/Innen zusammenarbeiten, vereint und koordiniert, ist das nationale Netzwerk Prostitution Collective Reflexion (nachfolgend ProCoRe). Dieses Netzwerk wurde mit Finanzhilfen auf Basis der VO-PR unterstützt und hat zum Ziel, die Interessen von Sexarbeitenden in der Schweiz zu vertreten.⁴⁸

⁴⁶ BFM, *ibid.*, S. 28

⁴⁷ Neben der Ergänzung der bestehenden Rechtsnorm, der Verstärkung der Prävention (beide Empfehlungen wurden durch die Verordnung nachgegangen) sowie des Vollzugs.

⁴⁸ Siehe hierzu: <https://procore-info.ch/>

3 Evaluation der Finanzhilfen

Im nachfolgenden Kapitel werden zunächst die finanziell unterstützten Massnahmen und Organisationen für die beiden Verordnungen dargestellt.

Auf dieser Basis wird dann für jede Verordnung eine generische Beurteilung der mit den Finanzhilfen unterstützten Massnahmen auf deren Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Vielseitigkeit vorgenommen.

3.1 Unterstützte Massnahmen der VO-MH

Untersucht wurden Massnahmen der VO-MH, die in den Jahren 2014 bis 2018 beantragt und damit in dem Zeitraum von 2015 bis 2019 umgesetzt wurden. In diesem Evaluationszeitraum sind 35 Finanzhilfegesuche eingereicht worden. 17 dieser Gesuche bezogen sich auf die finanzielle Unterstützung von Organisationen und 18 dieser Gesuche auf die finanzielle Unterstützung von (Klein-)projekten. Von den Gesuchen zur finanziellen Unterstützung von Organisationen wurden 14 bewilligt und 3 abgelehnt. Bei den Gesuchen zur Unterstützung von (Klein-)projekten wurden 13 genehmigt und 5 abgelehnt.

Im Bereich der finanziellen Unterstützung von Organisationen sind die Finanzhilfen zum Grossteil (97% des Gesamtbetrags der gewährten Finanzhilfen in dieser Periode) an Organisationen geflossen, die im Bereich der Opferhilfe und -unterstützung tätig sind. 3% des gewährten Gesamtbetrags ist an eine Organisation geflossen, die die nationale Meldestelle gegen Menschenhandel betreibt. Es wurden insgesamt 4 Organisationen finanziell unterstützt: Zwei der Organisationen haben in den 5 Jahren des untersuchten Zeitraums, jedes Jahr eine finanzielle Unterstützung erhalten, zwei der Organisationen jeweils in zwei aufeinanderfolgenden Jahren. Bei den unterstützten Organisationen handelt es sich jeweils um Nichtregierungsorganisationen (nachfolgend NGOs) aus der Schweiz.

Finanzhilfen für (Klein-)projekte sind schwerpunktmässig an Sensibilisierungsmassnahmen geflossen (9 finanzierte Projekte). Daneben sind 2 Projekte zur Opferhilfe und zum Opferschutz sowie 2 Projekte zur nationalen Meldestelle gegen Menschenhandel unterstützt worden. Diese Projekte wurden von 8 Organisationen (eine internationale Organisation mit Sitz in der Schweiz und ansonsten NGOs aus der Schweiz) umgesetzt. Die unterstützten Projekte zum Opferschutz umfassten den Aufbau von Unterbringungsmöglichkeiten von Opfern von Menschenhandel, die Sensibilisierungsmassnahmen zielten hingegen darauf ab, die Öffentlichkeit auf Menschenhandel aufmerksam zu machen. Im Jahr 2016 wurden keine Projekte finanziell unterstützt.

Zielgruppe der gewährten Finanzhilfen nach der VO-MH waren zum einen Opfer von Menschenhandel und zum anderen die Öffentlichkeit, die mit Sensibilisierungsmassnahmen auf Menschenhandel aufmerksam gemacht wurde.

Die eingegangenen Gesuche wurden von Organisationen eingereicht, deren Standorte ausnahmslos in grösseren Städten der Schweiz liegen, nämlich in Bern, Biel, Genf, Lausanne, Lugano und Zürich. Somit wurden alle Sprachregionen⁴⁹ abgedeckt. Einige der

⁴⁹ Ausser Romanisch.

begünstigten Organisationen sind zudem kantonsübergreifend tätig, eine Aufschlüsselung der Verwendung der Finanzhilfen nach Kantonen liegt jedoch nicht vor.

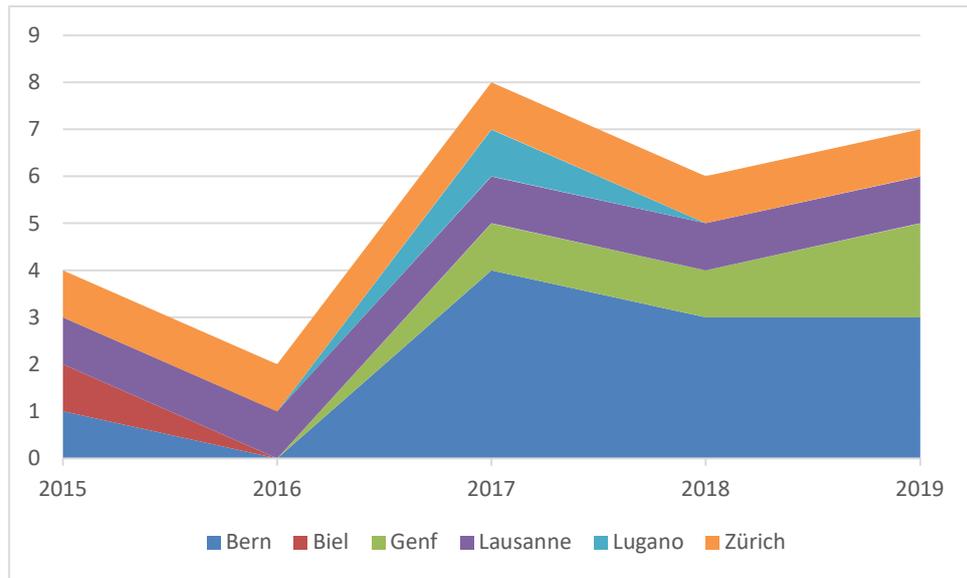


Abbildung 5: Standorte der unterstützten Organisationen VO-MH

Im Evaluationszeitraum wurde das in der VO-PR vorgesehene Budget in Höhe von CHF 400.000 nie voll ausgeschöpft. Die Auszahlung aus dem Jahr 2019 markiert hier den grössten Betrag in Höhe von CHF 366.640. Die Auszahlungen für die Unterstützung spezifischer Projekte lag zwischen CHF 0 im Jahr 2016 und CHF 140.177 im Jahr 2017. Im Rahmen der finanziellen Unterstützung von Organisationen bewegten sich die Auszahlungen zwischen CHF 192.433 im Jahr 2017 und CHF 300.000 im Jahr 2015.

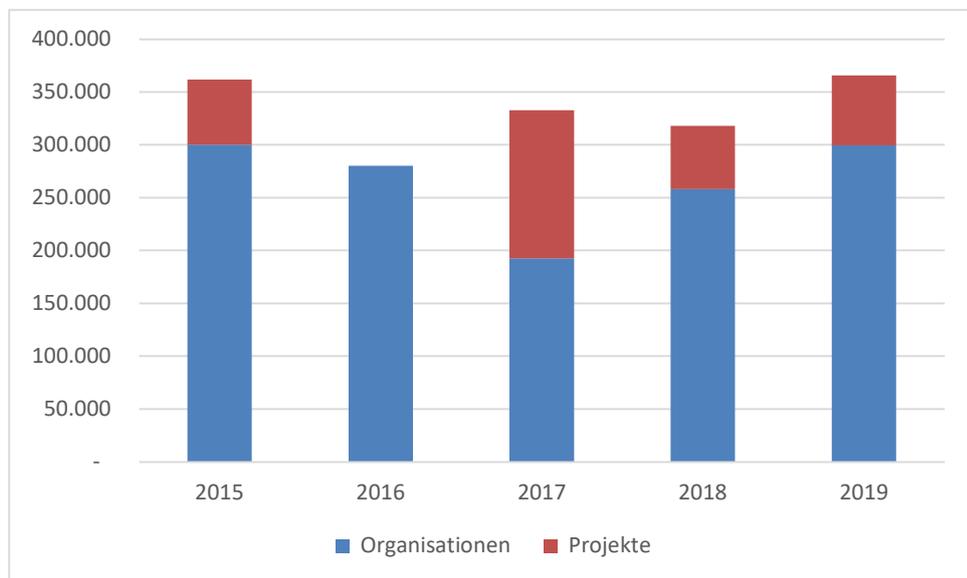


Abbildung 6: Höhe und Aufteilung der gewährten Finanzhilfen VO-MH 2015-2019

3.2 Unterstützte Massnahmen der VO-PR

Untersucht wurden Massnahmen der VO-PR, die in den Jahren 2016 bis 2018 beantragt und damit in dem Zeitraum von 2017 bis 2019 umgesetzt wurden. In diesem Evaluationszeitraum sind 19 Finanzhilfegesuche im Rahmen der VO-PR eingereicht worden. Davon wurden 17 akzeptiert, zwei Gesuche wurden abgelehnt. Ein Gesuch wurde zurückgezogen, weil sich keine Sexarbeiter/Innen für die im Projekt vorgesehenen Workshops angemeldet hatten. Es wird hier nicht zu den eingegangenen Gesuchen gezählt.

Die Finanzhilfen wurden vor allem für Unterstützungs- und Sensibilisierungsmassnahmen sowie für Sprach- und Selbstverteidigungskurse für Sexarbeiter/Innen eingesetzt. Sensibilisierungsmassnahmen wurden mittels Broschüren oder digital mittels einer App durchgeführt. Auch stellten manche Organisationen durch die Finanzhilfe ein Beratungsangebot sicher, vor Ort oder in ihren Büros. Weitere Massnahmen zielten auf eine bessere Beziehung der Sexarbeiter/Innen zu den Behörden durch Workshops mit der Polizei oder der Begleitung zu den Behörden bei administrativen Belangen. Einzelne Massnahmen zielten auf eine Sensibilisierung der Freier und auf die Weiterbildung der Mitarbeiter/Innen der Organisationen.

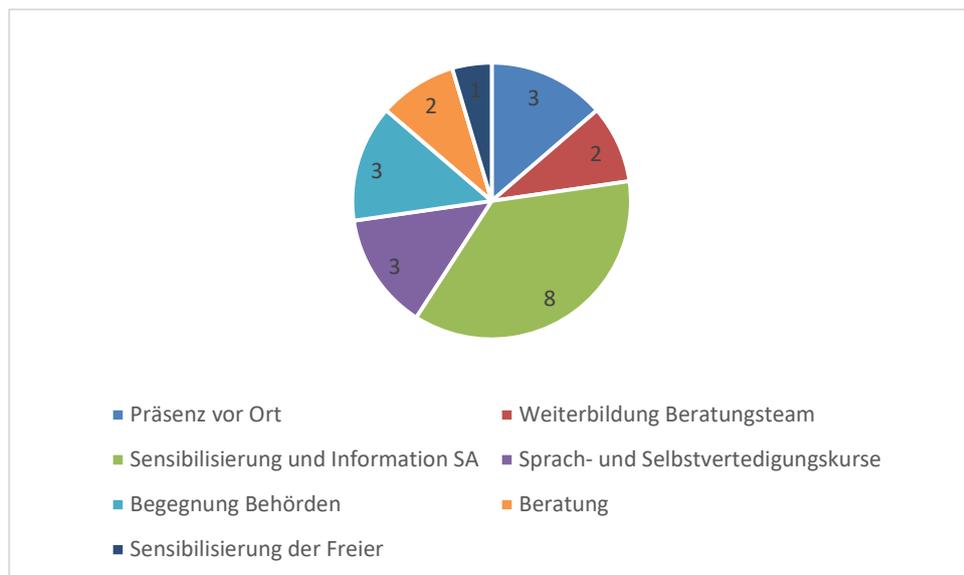


Abbildung 7: Unterstützte Massnahmenbereiche VO-PR

Die Zielgruppen der unterstützten Massnahmen waren mit wenigen Ausnahmen Sexarbeiter/Innen. Ausser der Entwicklung einer App, welche auch Freier sensibilisieren sollte und einem Projekt, das neben der Sensibilisierung der Sexarbeiter/Innen auch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Freier vorgesehen hat, gehörten die breite Öffentlichkeit oder Freier, Salonbetreiber oder Vermittler bisher nicht zu der Zielgruppe der unterstützten Projekte.

Die eingegangenen Gesuche wurden von Organisationen eingereicht, deren Standorte ausnahmslos in grösseren Städten der Schweiz liegen, nämlich in Basel, Bern, Luzern, Fribourg, Genf, Lausanne, Lugano und Zürich. Die Finanzhilfen sind somit lediglich in eine Minderheit der Kantone geflossen (8 von 26).

Ein Gesuch aus Neuenburg wurde zurückgezogen. Ein Gesuch wurde vom Verein Pro-CoRe eingereicht, der als nationales Netzwerk fungiert.

Die Finanzhilfen sind Organisationen in allen Sprachregionen⁵⁰ zugutegekommen.

Die Orte der Projektumsetzung entsprechen den Standorten der Organisationen. Aufgrund der Tatsache, dass Prostitution und Straftaten in Verbindung mit Prostitution ein schweizweites Phänomen sind, kann gefolgert werden, dass das Bedürfnis nach Finanzhilfen für Projekte zur Prävention von Straftaten im Rahmen von Prostitution mit der derzeitigen Bewilligungspraxis flächenmässig nicht abgedeckt ist.

Die unterstützten Organisationen finanzieren sich ansonsten durch Spenden und Leistungsverträge mit Kantonen - meistens vom Justiz- und Polizeidepartement - oder Städten. Sie bezeichnen sich als Beratungsstellen für die Rechte, Arbeitsbedingungen und Gesundheit der Sexarbeiter/Innen und betreiben aufsuchende Sozialarbeit. Manche haben auch die Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit zum Ziel.

Bisher wurde das in der VO-PR vorgesehene Budget in Höhe von CHF 400.000 nie voll ausgeschöpft. Maximal wurden im Evaluationszeitraum knapp über die Hälfte der Gelder verteilt (CHF 208.706 im Jahr 2018).

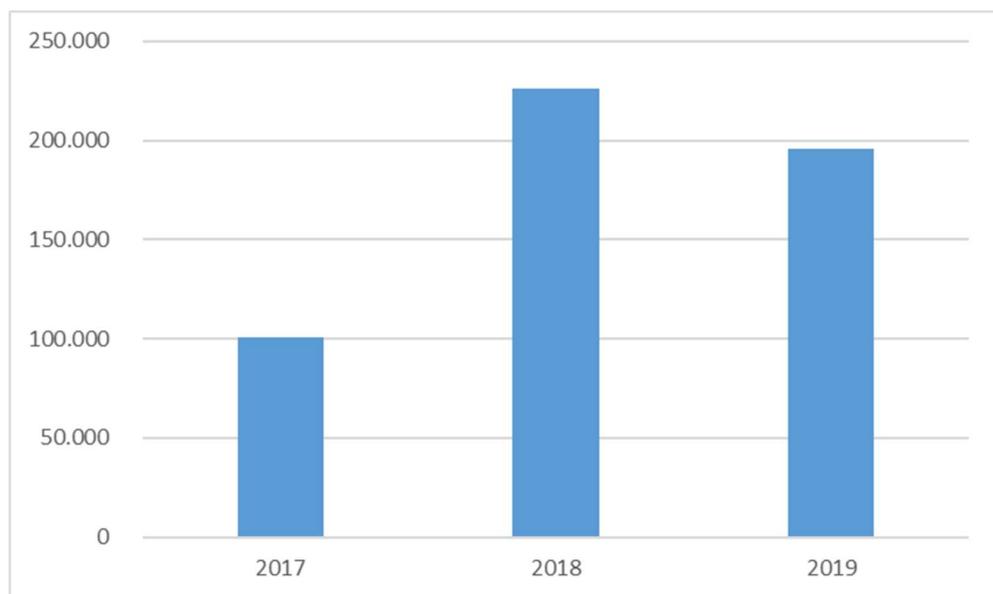


Abbildung 8: Höhe der gewährten Finanzhilfen VO-PR 2017-2019 (Evaluationszeitraum: 2017-2019)

3.3 Zweckmässigkeit und Wirksamkeit

Im Rahmen der Überprüfung der Zweckmässigkeit und der Wirksamkeit der auf Basis der VO-MH und VO-PR finanziell unterstützten Organisationen und Massnahmen ist zunächst zu analysieren, inwieweit diese geeignet und angemessen sind, die in den jeweiligen Verordnungen festgelegten Ziele zu erreichen.

Im Anschluss daran werden die Konzeptionierung, Umsetzung, Wirkung und der Nutzen der finanzierten Massnahmen untersucht. Hierbei wird ein besonderes Augenmerk auf die Zielformulierung, die Auswahl der Indikatoren und die Wirkungsorientierung gelegt. Bei

⁵⁰ Ausser Romanisch.

der Umsetzung der Massnahmen wird zum einen überprüft, ob der vorgegebene Zeitrahmen und das Budget eingehalten wurden. Zum anderen wird der Zielerreichungsgrad der jeweiligen Massnahme ermittelt, indem überprüft wird, ob die Massnahmen die mit der Konzeptionierung intendierte Wirkung erreicht haben und ob sie ihren antizipierten Nutzen voll und nachhaltig entfalten konnten.

3.3.1 Erreichung der in der VO-MH festgelegten Ziele

Wie bereits oben erwähnt, enthält die VO-MH in Artikel 2 Abs. 2 und 3 die folgenden Zielsetzungen:

- Verhütung des Handels mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung (Zielsetzung 1).
- Entgegenwirkung der Nachfrage, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Menschen begünstigt (Zielsetzung 2).
- Unterstützung von Betroffenen, um zu verhindern, dass sie Opfer erneuten Menschenhandels (retrafficking) werden, und um ihnen eine Integration zu ermöglichen (Zielsetzung 3).

Diese Zielsetzungen sollen laut VO-MH mit den folgenden Mitteln erreicht werden:

- Sensibilisierungs-, Informations-, und Wissensvermittlungsmassnahmen,
- Beratungs- und Betreuungsmassnahmen,
- Massnahmen zur Weiterbildung, Kompetenzentwicklung, Forschung und Evaluation.

Die Analyse der Dokumentation der bewilligten Gesuche hat ergeben, dass der Grossteil der unterstützten Organisationen im Bereich der Opferhilfe und -unterstützung tätig ist. Drei dieser Organisationen betreiben direkt Opferhilfe- und -unterbringungseinrichtungen, eine weitere unterstützte Organisation nutzt die Finanzhilfen zum Betreiben der Nationalen Meldestelle gegen Menschenhandel, die primär der Identifikation von Opfern dient und damit den Unterstützungsprozess für Opfer von Menschenhandel vielfach initiiert.

Die an Organisationen gewährten Finanzhilfen haben somit schwerpunktmässig die dritte Zielsetzung der VO-MH (Unterstützung von Betroffenen) mittels Beratungs- und Betreuungsmassnahmen verfolgt. Zwar liegen keine belastbaren Daten zur Verhinderung von retrafficking vor, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die finanzierten Organisationen einer neuen Viktimisierung der Opfer vorgebeugt haben. Sie haben damit zur Erreichung der dritten Zielsetzung der VO-MH beigetragen und zumindest teilweise einen Beitrag zur Erreichung der ersten Zielsetzung der Verordnung (Verhütung des Handels mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung) geleistet.

Bei der Analyse der Zielerreichung der VO-MH durch die finanziell unterstützten Massnahmen zeichnet sich ebenfalls ein recht einseitiges Bild ab: Finanzhilfen für (Klein-)projekte sind schwerpunktmässig an Sensibilisierungsmassnahmen geflossen (9 finanzierte Projekte). Daneben sind 4 Projekte zur Opferhilfe und zum Opferschutz (inklusive nationale Meldestelle gegen Menschenhandel, s.o.) unterstützt worden.

Die unterstützten Massnahmen könnten damit zur Erreichung des ersten Ziels der VO-MH beigetragen haben. Belastbare Daten zu dieser Annahme und dem Ausmass, inwieweit die finanzierten Massnahmen zur Verhütung des Menschenhandels beigetragen haben, liegen jedoch nicht vor.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die im Rahmen der VO-MH gewährten Finanzhilfen für Organisationen und Massnahmen geeignet und angemessen waren,

die Zielsetzung 3 der VO-MH (Unterstützung von Betroffenen) und zumindest teilweise die Zielsetzung 1 der VO-MH (Verhütung des Handels mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung) zu erreichen. Der tatsächliche Zielerreichungsgrad lässt sich mangels belastbarer Daten allerdings nur schwer abschätzen.

Zielsetzungen \ Mittel	Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung	Beratung und Betreuung	Weiterbildung, Kompetenzentwicklung, Forschung und Evaluation.
Verhütung des Handels mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung (Zielsetzung 1)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine Finanzgesuche für die Unterstützung von Organisationen eingereicht ▪ 9 finanzielle Unterstützungen von Massnahmen gewährt 	Keine Finanzgesuche für die Unterstützung von Organisationen und/oder Massnahmen eingereicht	Keine Finanzgesuche für die Unterstützung von Organisationen und/oder Massnahmen eingereicht
Entgegenwirkung der Nachfrage, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Menschen begünstigt (Zielsetzung 2)	Keine Finanzgesuche für die Unterstützung von Organisationen und/oder Massnahmen eingereicht	Keine Finanzgesuche für die Unterstützung von Organisationen und/oder Massnahmen eingereicht	Keine Finanzgesuche für die Unterstützung von Organisationen und/oder Massnahmen eingereicht
Unterstützung von Betroffenen, um zu verhindern, dass sie Opfer erneuten Menschenhandels (trafficking) werden, und um ihnen eine Integration zu ermöglichen (Zielsetzung 3)	Keine Finanzgesuche für die Unterstützung von Organisationen und/oder Massnahmen eingereicht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 14 finanzielle Unterstützungen von Organisationen gewährt ▪ 4 finanzielle Unterstützungen von Massnahmen gewährt 	Keine Finanzgesuche für die Unterstützung von Organisationen und/oder Massnahmen eingereicht

Die mit den beantragten Finanzhilfen intendierten Ziele wurden in den Gesuchsformularen, in den Verfügungen und Verträgen zwischen dem Bund und den Begünstigten festgelegt. Vorgabe ist hier, konkret messbare Ziele, die mit der Unterstützung verfolgt werden, anzugeben. Allerdings werden nicht explizit die Aufführung von Indikatoren zur Messung dieser Ziele gefordert. Ebenso müssen in den Gesuchsformularen keinerlei Angaben zu den mit den Finanzhilfen angestrebten Wirkungen gemacht werden.

So beschränkten sich die formulierten Ziele in den Finanzhilfegesuchen, die zur Unterstützung von Organisationen beantragt wurden, meist auf die eher generellen Zielsetzungen der jeweiligen Organisationen. Konkrete qualitative oder quantitative Indikatoren zur Messung der Erreichung der in den Gesuchsformularen beschriebenen Ziele wurden nicht benannt und damit auch nicht in den Vertrag zwischen dem Bund und den unterstützten Organisationen übernommen. Dies ist einerseits nachvollziehbar, da die Gelder von den Organisationen für den definierten Tätigkeitsbereich flexibel und je nach internem Bedarf eingesetzt werden konnten. Andererseits fehlt dadurch die wichtigste Grundlage zur Überprüfung der Zielerreichung der finanziellen Unterstützung.

Anhand der in den Interviews gewonnenen Erkenntnisse und anhand der Tatsache, dass die Organisationen mit Hilfe der finanziellen Unterstützung des Bundes ihre Tätigkeiten nach den in den Gesuchen allgemein formulierten Zielen durchgeführt haben, ist jedoch davon

auszugehen, dass die in den Gesuchsformularen und Verträgen formulierten Zielsetzungen im Rahmen der Finanzhilfen zur Unterstützung von Organisationen erreicht wurden.

Bei den Finanzhilfen, die im Rahmen der VO-MH zur Unterstützung konkreter Massnahmen beantragt wurden, enthalten die Gesuche und die Verfügungen konkrete Ziele, die wiederum mit messbaren und überprüfbaren Indikatoren verknüpft sind. Die Ziele, die in den Gesuchsformularen zur Unterstützung konkreter Massnahmen festgehalten wurden, waren allesamt SMART formuliert, d.h.

- **Spezifisch,**
- **Messbar,**
- **Akzeptiert,**
- **Realistisch und**
- **Terminiert.**

Die in den Gesuchsformularen und Verträgen formulierten Zielsetzungen für die Unterstützung von Organisationen und Massnahmen waren auch allesamt relevant und zweckmässig für die Erreichung der in der VO-MH festgelegten Ziele, insbesondere der Zielsetzungen 1 (Unterstützung von Betroffenen) und 3 (Verhütung des Handels mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung, siehe oben).

Durch die Erreichung der in den Projektdokumenten definierten Ziele, haben die unterstützten Organisationen und Massnahmen somit eine Wirkung im Sinne der VO-MH erzielt. Das Ausmass der Wirksamkeit der Massnahmen ist im Rahmen dieser Evaluation jedoch mangels wirkungsorientierter Indikatoren und hinreichender Angaben zu dem Zustand vor der Gewährung der jeweiligen Finanzhilfen (baseline) unmöglich zu beurteilen.

Alle untersuchten Unterstützungen für Organisationen und Massnahmen sind innerhalb des definierten Zeitrahmens und Budgets erfolgt.

3.3.2 Erreichung der festgelegten Ziele der VO-PR

Aus der Analyse der angenommenen Gesuche geht hervor, dass die Finanzhilfen im Sinne der Ziele der Verordnungen genehmigt wurden. Die Prüfung der Schlussberichte ergibt, dass die unterstützten Massnahmen einen gewaltpräventiven Ansatz beinhalteten und die in den Gesuchsformularen erwähnten sowie die in den Verfügungen und Verträgen festgehaltenen Ziele grösstenteils erreicht wurden. Diesbezüglich kann die Verwendung der Gelder also als zweckmässig und wirksam betrachtet werden.

Die Übersicht der finanzierten Projekte zeigt jedoch auch, dass nicht alle Ziele und Zielgruppen, die in der Verordnung festgehalten werden, abgedeckt wurden. Während die Sexarbeiter/Innen durch die finanzierten Projekte sensibilisiert, informiert, und beraten wurden, wurden die breite Öffentlichkeit, die Freier, die Salonbetreiber (oder andere Personen, die gemäss Verordnung «Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellen») und Vermittler («Personen, die Kontakte vermitteln zwischen Personen, die Prostitution betreiben, und potenziellen Kunden und Kundinnen»⁵¹) kaum angesprochen.

⁵¹ Art. 3 Abs 3c

Zielsetzung \ Mittel	Sensibilisierung und Information von Personen, die Prostitution betreiben	Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit, sowie der Freier, Vermieter und Vermittler	Schaffung wissenschaftlicher Grundlagen für die Kriminalprävention
Schutz, von Personen, die Prostitution betreiben vor Zwangs- und Gewaltanwendung sowie der Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit	16 finanzielle Unterstützungen von Massnahmen gewährt	Keine Finanzgesuche eingereicht	Keine Finanzgesuche eingereicht
Schutz, von Personen, die Prostitution betreiben vor Wucher oder der Ausnützung einer Notlage	Keine Finanzgesuche eingereicht	1 finanzielle Unterstützung von Massnahmen gewährt	Keine Finanzgesuche eingereicht

Die finanzierten Projekte fokussierten hauptsächlich auf den Schutz vor Zwangs- und Gewaltanwendung, Wucher wurde in keinem Projekt thematisiert. Mehrere Interviewpartnerinnen wiesen jedoch darauf hin, dass viele Sexarbeiter/Innen diesem ausgesetzt sind, namentlich im Zusammenhang mit der Miete von Räumlichkeiten. Auch hat keines der untersuchten Projekte die «Schaffung wissenschaftlicher Grundlagen für die Kriminalprävention» (wie in Artikel 3 Abs. 4 VO-PR vorgesehen) zum Gegenstand gehabt.

3.3.3 Nachhaltigkeit der Finanzhilfen der VO-MH

Die Herbeiführung präventiver, beständiger Änderungen durch die Finanzhilfen ist schwierig festzustellen, da keine Informationen zur baseline (siehe oben) vorhanden ist.

Allerdings wird aufgrund der oben getroffenen Feststellungen zur Wirksamkeit der Massnahmen davon ausgegangen, dass diese mit Hilfe der finanziellen Unterstützung eine reale Wirkung erzielt haben. Dies gilt vor allem für den Bereich Opferhilfe, da hier anhand konkreter Fälle ein Unterstützungsangebot mit den Finanzhilfen des Bundes angeboten werden konnte. Da jedoch keine Informationen zur Reviktimisierung der beratenen Opfer vorliegen, ist es auch hier schwierig, eine Aussage zur Nachhaltigkeit der mit den Finanzhilfen unterstützten Organisationen und Massnahmen zu treffen.

3.3.4 Nachhaltigkeit der Finanzhilfen der VO-PR

Neben den inhaltlichen Zielen gibt die Verordnung auch vor, dass die finanzierten Massnahmen nachhaltig sein sollen (Artikel 5 Abs. 1b VO-PR). Dieses Kriterium ist jedoch aufgrund der oben genannten, unbefriedigenden Datenlage schwer einzuschätzen. Zudem geht aus den Interviews hervor, dass gewisse andere Vorgaben der Verordnung der Nachhaltigkeit hinderlich sind: Gemäss Artikel 5 Abs. 2 VO-PR wird eine Massnahme höchstens dreimal unterstützt. Dies bietet den Organisationen zwar die Möglichkeit, Folgeprojekte aufzugleisen. So konnte zum Beispiel eine Broschüre in einem zweiten Schritt mit einer weiteren Finanzhilfe digitalisiert werden. Am Ende der drei Jahre kann es jedoch sein, dass die Weiterführung einer Massnahme durch mangelnde Finanzen oder durch den Fortgang von dank der Finanzhilfen eingestellten Mitarbeiter/Innen nicht gesichert ist.

Die daraus folgende Planungsunsicherheit geht auf Kosten der Langfristigkeit und Nachhaltigkeit der Massnahmen, insbesondere auch aufgrund der Vorgabe, dass Gesuche jedes Jahr neu eingereicht werden müssen.

Als positive, beständige Auswirkungen der finanzierten Massnahmen wurden hingegen in den Interviews solche Massnahmen benannt, die entweder durch ihre Weiterführung, ihre tangiblen Produkte (z.B. Broschüren, eine App) oder die erfolgte Vermittlung von Kompetenzen (z.B. Selbstverteidigungskurse oder Sprachkenntnisse) auch weiterhin für eine bessere Situation der Sexarbeiter/Innen sorgen. Auch Beratung und Opferbegleitung gelten als nachhaltig, weil die Sexarbeiter/Innen, die davon profitieren, die Information zum Angebot weiterbreiten. Mehrmals wurde in diesem Zusammenhang auch erwähnt, dass ein stabiles Beratungsangebot massgeblich dazu beitrage, Vertrauen gegenüber Sexarbeiter/Innen aufzubauen, und dadurch Zugang zu diesen schaffe. Ansonsten sei es kaum möglich, diese Zielgruppe zu erreichen.

Allgemein fehlen, den Interviewpartner/Innen zufolge, bei unterstützten Projekten oft die Mittel dafür, dass Erreichtes nachhaltig und längerfristig weiterbestehen kann. Auch wurde angegeben, dass meist die Ressourcenknappheit verhindere, dass die Ergebnisse der Massnahmen institutionalisiert werden könnten. Meist seien die Massnahmen auch aufgrund der Vorgaben von fedpol so angelegt, dass sie innerhalb von 12 Monaten umgesetzt würden. Dabei werde viel Zeit für Projektkonzipierung aufgewendet, statt Bewährtes auszubauen und die nötigen Voraussetzungen für die Planungssicherheit von längerfristigen Massnahmen zu schaffen. Als Beispiel genannt wurde dafür die unbefristete Anstellung von Personal. Dass eine Massnahme höchstens dreimal unterstützt werden kann, erschwere es ebenfalls, die Nachhaltigkeit gewisser Massnahmen zu gewährleisten.

3.3.5 Höhe des verfügbaren Budgets in den VO-MH und VO-PR

Für die Finanzhilfen nach den beiden Verordnungen stehen jährlich pro Verordnung CHF 400.000 zur Verfügung. Die Finanzhilfen werden bei fedpol über den gleichen Kredit verwaltet und die Mittel können grundsätzlich innerhalb der Bereiche Menschenhandel und Prostitution verschoben und dort eingesetzt werden, wo sie benötigt werden. Im Evaluationszeitraum sind diese Mittel jedoch nie vollends ausgeschöpft worden (siehe oben).

Im Rahmen der Interviews zur VO-MH waren die Rückmeldungen auf die Frage nach der Angemessenheit der Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel gemischt: Einerseits wurden diese als zu gering bewertet, auf der anderen Seite sahen Interviewpartner/Innen den zur Verfügung stehenden Betrag als ausreichend an.

Die Interviewpartner/Innen zur VO-PR hingegen waren alle der Ansicht, dass der verfügbare Betrag unzureichend sei, um Gewalt im Bereich Prostitution einzudämmen. Um nachhaltige Änderungen zu erreichen, sollten mehr Ressourcen zur Verfügung stehen. Mehrere Interviewpartner/Innen wiesen beispielsweise auf die niedrigen Anstellungsprozente von Sozialarbeiter/Innen hin, welche im direkten Kontakt mit den Sexarbeiter/Innen stehen. Aber auch für die administrativen Tätigkeiten bestünde ein Personalmangel. Die Interviewpartner/Innen kleinerer NGOs gaben zum Beispiel an, dass sie die Finanzhilfegesuche in ihrer Freizeit verfassen, weil im Rahmen der Finanzhilfen keine Ressourcen dafür vorgesehen seien.

Einigkeit besteht bei den Interviewpart/Innen zu den beiden Verordnungen, dass die Situation ohne Finanzhilfen noch schwieriger wäre. Die meisten Interviewpartner/Innen waren sich einig, dass die Massnahmen ohne die gewährten Finanzhilfen nicht hätten durchgeführt werden können. Eine Interviewpartnerin unterstrich, dass ihre Organisation sich ohne

Finanzhilfen auf den Kernbereich sexuelle Gesundheit hätte beschränken müssen und nicht in der Lage gewesen wäre, ein kriminalpräventives Projekt durchzuführen.

Nach Angaben der Interviewpartner/Innen mangle es jedoch nicht nur bei den NGOs an Ressourcen, sondern auch bei den kantonalen Stellen, die in den Bereichen der beiden Verordnungen tätig sind. Am häufigsten genannt wird die Polizei, deren Ressourcen nicht ausreichen würden, um oft vermutete kriminelle Netzwerke im Bereich des Menschenhandels und der Prostitution aufzudecken.

Die Frage nach der angemessenen Höhe der Budgets der Finanzhilfen fiel unterschiedlich aus und bewegte sich in einem Bereich zwischen CHF 800.000 und CHF 3.000.000.

Zur Einordnung der bestehenden Budgets durch die Evaluatoren wurden die folgenden zwei Vergleichswerte herangezogen:

- Analysiert wurde eine Studie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2020 zu den ökonomischen, sozialen und menschlichen Kosten des Menschenhandels in der Europäischen Union (nachfolgend EU).⁵² Hier werden die durchschnittlichen Präventions- und Koordinationskosten pro Opfer Menschenhandel mit rund EUR 3.000 im Jahr angegeben. Legt man die 254 in der Opferhilfestatistik 2020 ausgewiesenen Opfer Menschenhandel in der Schweiz zu Grunde (siehe oben), käme man auf einen Betrag von EUR 762.000 oder CHF 820.000. Nicht berücksichtigt bei dieser Berechnung ist, dass der in der EU-Studie ausgewiesene Betrag neben den Präventionskosten auch die Koordinationskosten umfasst. Zudem ist der in CHF umgerechnete Betrag nicht an das Lohnniveau in der Schweiz angepasst.
- Daneben wurde das Budget der Opferhilfe im Bereich Menschenhandel aus dem Kanton Basel-Stadt untersucht. Dieses belief sich allein im Jahr 2020 auf CHF 270.000.

Diese Vergleichswerte zeigen, dass die vom Bund gewährten Finanzhilfen, zumindest im Bereich Menschenhandel sich eher am unteren Spektrum der Skala bewegen und erhöht werden könnten.

3.3.6 Nachvollziehbarkeit und Verordnungskonformität der Bewilligungspraxis

Die Analyse der Stellungnahmen zu den Gesuchen und der Schlussberichterstattung zeigt, dass fedpol die Schlussberichte und Kostenabrechnungen sehr sorgfältig untersucht hat. Eine Analyse der Stellungnahmen zu den eingegangenen Gesuchen kommt zum Schluss, dass diese nachvollziehbar und ordnungskonform sind. Die finanzierten Massnahmen entsprechen mindestens einem Ziel der Verordnung und erfüllen die in den Verordnungen festgehaltenen Bedingungen, welche klar abgegrenzt sind.

Manche Kriterien, die in der VO-PR zur Bemessung der Finanzhilfen angegeben werden, sind jedoch sehr breit gefasst. Aufgrund der aktuellen Datenlage ist es beispielsweise schwierig, die «grosse Breiten- und Multiplikationswirkung» (Artikel 5 Abs. 1a), die «Langfristigkeit und Nachhaltigkeit» (Artikel 5 Abs. 1b) oder das Interesse des Bundes an der Massnahme (Artikel 7a und b) klar einzuschätzen.

⁵² Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU, 2020, siehe hierzu: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_economic_social_and_human_costs_of_trafficking_in_human_beings_within_the_eu.pdf

Gemäss den Richtlinien wurden die Gesuche fristgerecht eingereicht und die Gesuchsformulare vollständig ausgefüllt. Bei allfälligen Unklarheiten wurden die Organisationen aufgefordert, zusätzliche Informationen nachzusenden. Es wurde zum Beispiel verlangt, den kriminalpräventiven Ansatz ausführlicher zu beschreiben. Bei einigen Gesuchen wurde nicht der gesamte, angefragte Betrag gutgeheissen.

Die in der Verordnung festgehaltene Vorgabe, dass die gesuchstellenden Organisationen 50% der gesamten Projektkosten anderweitig finanzieren müssen, wurde ebenfalls systematisch untersucht. Eine Organisation, die diese Vorgabe nicht eingehalten hatte, wurde aufgefordert, ein neues Gesuch einzureichen, welches den Regeln entspricht.

Auch wurden die budgetierten Posten aufgrund ihrer Konformität mit der Verordnung und den Richtlinien kontrolliert. Aufgrund dieser Kontrolle musste fedpol mehrere Projektverantwortliche darauf hinweisen, dass die Kosten für die Gesuchsstellung sowie die Projektinitiierungskosten nicht durch die Finanzhilfen gedeckt werden können.

fedpol hat die Schlussberichte sorgfältig ausgewertet und diese Auswertung in Stellungnahmen formalisiert. Die Auswertung der Schlussberichte fokussierte auf die Zielerreichung und die Verwendung der Finanzhilfen, bei Unklarheiten hat fedpol Kontakt mit den Finanzhilfeempfänger/Innen aufgenommen und Präzisierungen eingefordert.

Ertragsüberschüsse oder allfällige Kosten, welche aufgrund von annullierten Aktivitäten weggefallen sind, oder aus sonstigen Gründen nicht verwendet wurden, wurden von fedpol zurückgefordert.⁵³ Hingegen wurden die in den vorgelegten Schlussabrechnungen erwähnten effektiven Ausgaben und Einnahmen nicht stichprobenartig kontrolliert; Belege und Quittungen mussten von den Finanzhilfeempfänger/Innen nicht vorgelegt werden.

3.4 Vielseitigkeit der Finanzhilfen

3.4.1 Bekanntheitsgrad und Inanspruchnahme der Finanzhilfen

In den Interviews wurde explizit nach dem Bekanntheitsgrad der Finanzhilfen gefragt, und auf welche Weise die Organisationen darauf aufmerksam gemacht wurden. Die Mitarbeiterinnen grösserer Organisationen wiesen darauf hin, dass diese schon im Prozess der Ausarbeitung der Verordnung dabei waren, und deshalb seit Beginn über die Finanzhilfen informiert waren. Andere nannten ProCoRe und fedpol, welche die Information zu den Finanzhilfen weitergeleitet haben.

Grundsätzlich konnte festgestellt werden, dass die Finanzhilfen der VO-MH bekannter sind als die Finanzhilfen der VO-PR. Dies liegt sicherlich mit daran, dass es im Bereich Menschenhandel mit der FSMM auf Ebene des Bundes eine Fachstelle gibt, die in ständigem Kontakt mit den relevanten Akteuren im Bereich Menschenhandel in der Schweiz steht. Eine solche Fachstelle des Bundes gibt es im Bereich Prostitution nicht.

Bei der Ermittlung der Bekanntheit sind jedoch auch die Trends und Entwicklungen in den von den Verordnungen adressierten Bereichen mit einzubeziehen. So ist im Bereich Menschenhandel beispielsweise mit einer weiteren Zunahme der Arbeitsausbeutung zu rechnen. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, neben den bisherigen etablierten NGOs in diesem Bereich, neue Akteure, wie z.B. Arbeitsinspektoren und Gewerkschaften, in die

⁵³ Dies war im evaluierten Zeitraum ohne-2020 in 6 Projekten der Fall

Prävention miteinzubeziehen und diese explizit über die Möglichkeit der Beantragung der Finanzhilfen zu informieren.

Zur Eruierung des Bekanntheitsgrads der Finanzhilfen im Rahmen der VO-PR wurden auch fünf potenzielle Finanzhilfeempfänger/Innen befragt, welche bisher noch kein Gesuch eingereicht haben. Aufgrund der Resultate dieser Befragung können zwei Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme der Finanzhilfen verantwortlich gemacht werden:

- Die Organisationen kennen zwar die Finanzhilfen, verfügen jedoch über zu wenig Ressourcen, um ein Gesuch zu verfassen. Dies war bei einer befragten Organisation der Fall. Die Bekanntheit der Finanzhilfen genügt demzufolge nicht, damit diese Möglichkeit auch genutzt wird.
- Die Finanzhilfen sind nicht bekannt. Dies ist in unserem Sample in den Organisationen der Fall, deren Zielgruppen nicht ausschliesslich Sexarbeiter/Innen sind, sondern die allgemein im Bereich der Prävention der sexuellen Gesundheit tätig sind. Keine der Organisationen, denen die Finanzhilfen unbekannt waren, ist Mitglied bei ProCoRe.

Wie oben dargelegt, wurden die Finanzhilfen der beiden Verordnungen neben einem schweizweit tätigen Netzwerk nur von Organisationen in Anspruch genommen, die in den grösseren Städten der Schweiz angesiedelt sind. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass der Tätigkeitsbereich einiger dieser Organisationen (v.a. derjenigen, die im Bereich Opferhilfe Menschenhandel tätig sind) sich nicht nur auf die Stadt oder den Kanton bezieht, in dem sie ihren Sitz haben, sondern dass diese Organisationen darüber hinaus teilweise kantonsübergreifend tätig sind. Dies ist auch in manchen Organisationen, die Finanzhilfen im Rahmen der VO-PR erhielten, der Fall.

3.4.2 Einsatzbereiche der Finanzhilfen

Der Grossteil der Finanzhilfen der VO-MH wurde für Opferhilfe- und -unterbringungseinrichtungen eingesetzt. Daneben wurde ein kleinerer Teil der Finanzhilfen für Sensibilisierungsmassnahmen verwendet.

Die mit den Finanzhilfen der VO-PR unterstützten Projekte fokussierten auf den Schutz vor Zwangs- und Gewaltanwendung und sind in Beratungs-, Informations- und Unterstützungsmassnahmen (wie z.B. eine Informations App, Sprach- und Selbstverteidigungskurse) geflossen.

3.4.3 Endbegünstigte

Die durch den Bund unterstützten Organisationen und Massnahmen richten sich (vor allem im Bereich Prostitution) grösstenteils an Frauen.

In den Interviews wurde nach dem allfälligen Nutzen eines erweiterten, spezifischen Angebots für Männer gefragt. Dafür zeigten sich die meisten Interviewpartner/Innen offen, obwohl die Priorität den Frauen gegeben werden sollte, weil diese die grosse Mehrheit der Opfer von Menschenhandel und der Sexarbeiter/Innen darstellen.

Mit der voraussichtlichen Zunahme des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung wurde in den Interviews jedoch auf den damit verbundenen Anstieg von männlichen Opfern hingewiesen, für die es zwar heute auch schon Beratungs- und Hilfsangebote gibt, diese jedoch noch weiter ausgebaut werden sollten.

Zwei Interviewpartnerinnen wiesen darauf hin, dass die Realität der männlichen Prostitution sich stark von der weiblichen Prostitution unterscheidet: Die Beziehungen zum

Freier seien meistens anders und ihre Situation etwas weniger prekär. Es ist jedoch auch deutlich geworden, dass es an Kenntnissen über dieses spezifische Milieu fehlt.

Vereinzelt wurde angegeben, dass Transmenschen im Rahmen der VO-PR auch in die Zielgruppe von gewaltpräventiven Massnahmen aufgenommen werden sollten, weil diese noch vulnerabler als die weiblichen Sexarbeiterinnen seien.

4 Analyse des Verfahrens

Grundlage dieser Analyse sind die von fedpol dokumentierten generischen Prozesse zur Gewährung von Finanzhilfen aufgrund verschiedener Rechtsgrundlagen. Gegenstand der Untersuchung waren die folgenden Prozesse:

- K9.06.01: Finanzhilfegesuche empfangen und prüfen,
- K9.06.02: Antrag zur Genehmigung verfassen,
- K9.06.03: Über eingereichte Finanzhilfegesuche entscheiden,
- K9.06.04: Finanzhilfe abwickeln,
- K9.06.05: Rückerstattung einfordern.

Diese Prozesse wurden im Rahmen der vorliegenden Evaluation auf ihre Effektivität und ihre Effizienz hin untersucht.

Um Finanzhilfen nach den beiden Verordnungen zu beantragen, müssen die Gesuchsteller ein Gesuchsformular ausfüllen. Die Formulare zur Unterstützung von Projekten im Rahmen der VO-MH und der VO-PR sind mit einer kleinen Ausnahme dieselben. Im Rahmen der VO-MH liegen zudem auch ein Gesuchsformular für die Unterstützung von Kleinprojekten und die Unterstützung von Organisationen vor.

Die Formulare zur Unterstützung von Projekten und Kleinprojekten (nur VO-MH) sind nach den folgenden Themenfeldern gegliedert:

- Vision und geplante Aktivitäten: In diesem Kontext werden Fragen zum übergeordneten Ziel und den messbaren Zielen des Projekts sowie zu deren Beitrag zu den Zielsetzungen der Verordnungen gestellt. Zudem müssen die Gesuchsteller die Ausgangssituation schildern und die konkreten Aktivitäten zur Lösung des identifizierten Problems darstellen. Angaben zur Wirkung und Wirkungsorientierung müssen in diesem Zusammenhang nicht gemacht werden.
- Transfer und Weiterführung: Dargelegt werden müssen hier die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, der Informationsaustausch, die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Nachhaltigkeit.
- Evaluation: Adressiert werden müssen Aspekte wie geplante Evaluationen und deren geplante Inhalte.
- Planung: Dieses Themenfeld umfasst die Projektphasen sowie die vorgesehene Zeitplanung.

Das Projektbudget soll folgende Ausgabenposten ausweisen: Personalaufwand, Beurteilungskosten, Sachaufwand, Umsetzungskosten, Kommunikation- und Öffentlichkeitsarbeit und Reserven). Auch die Einnahmenposten müssen aufgezeigt werden: Eigenleistungen für das Projekt «etwa im Personal, Infrastruktur- und Materialbereich», andere Bundessubventionen sowie Beiträge weiterer staatlicher und privater Stellen. Den Gesuchsteller/Innen steht es offen, die vorgegebenen Kostenkategorien detailliert aufzuführen oder nicht.

Die inhaltliche Bewertung der Gesuche und die daraus folgenden Entscheide werden vom Bereich Grundlagen, Analyse, Massnahmen durchgeführt und in Form von Stellungnahmen festgehalten. Die beiden dazu befragten Mitarbeiter stützen sich für die Bewertung direkt auf die Verordnung und die von der Direktion verfassten Richtlinien. Der Rechtsdienst wird bei Unsicherheiten beigezogen.

Abgeschlossen wird der Gesuchprozess gemäss den analysierten Prozessabläufen durch eine Verfügung (bei Projekten) oder einen Subventionsvertrag (bei der Unterstützung von Organisationen nach der VO-MH). Diese Verfügung und dieser Vertrag beinhalten die Höhe der Finanzhilfe, die Rechte und Pflichten der Beteiligten, sowie die Begründung des Entscheids von fedpol. Den Gesuchstellern wird eine Frist für rechtliches Gehör eingeräumt. Danach wird die definitive Verfügung erlassen bzw. der Vertrag unterzeichnet. Es besteht zudem die Möglichkeit, gegen die Verfügung innert 30 Tagen Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht einzulegen.

4.1 Effektivität der Prozesse

Im Rahmen dieser Dimension wurde analysiert, ob der erzielte Output die Bedürfnisse der beteiligten Stakeholder befriedigt, also ob im Rahmen der Prozesse «die richtigen Dinge getan wurden» und ob am Ende des Prozesses das gewünschte Ergebnis erzielt wurde. Massgebliche Faktoren in diesem Zusammenhang sind im Rahmen der vorliegenden Evaluation die Qualität der Verfügung und der Verträge am Ende der jeweiligen Prozesse, deren Transparenz sowie die Zufriedenheit der Gesuchsteller.

Grundsätzlich wurden die Prozesse der Gesuchseinreichung bis hin zur Einreichung des Schlussberichts in den Interviews durchgehend als gut und transparent bewertet. Die bereits erfolgten Anpassungen der Formulare wurden von den Gesuchstellern registriert und für gut befunden.

Ebenso werden die Verfügungen und Verträge, die im Rahmen des Gesuchsprozesses erstellt werden, von den Interviewpartner/Innen als transparent und nachvollziehbar erachtet. Dasselbe gilt für die teilweise erfolgten Rückforderungen von Finanzhilfen: Die zugrunde liegenden Erwägungen und Entscheide wurden von den Gesuchstellern als transparent und nachvollziehbar erachtet.

Allerdings wird teilweise die Eigenfinanzierung in Höhe von 50% im Rahmen der Finanzhilfen für Massnahmen von (potenziellen) Gesuchstellern als Hindernis angesehen: Kleinere beantragende Organisationen verfügen selten über einen grossen finanziellen Spielraum, so dass der geforderte Eigenfinanzierungsanteil in den Interviews oftmals als Hürde dargestellt wurde, die Organisationen davon abschreckt, Finanzgesuche nach den beiden Verordnungen einzureichen.

Zudem steht es den Gesuchstellern bisher offen, die vorgegebenen Posten (Personalaufwand, Beurteilungskosten, Sachaufwand, Umsetzungskosten, Kommunikation- und Öffentlichkeitsarbeit und Reserven) detailliert aufzuführen oder nicht. Während einige Gesuchsteller beispielsweise den Personalaufwand pauschal ausweisen, zeigen andere auf, wieviel Stundenlohn für die unterschiedlichen Funktionen angesetzt wird. Da die Lohnsätze im Gesuchsverfahren von fedpol kontrolliert werden und eine Vergleichbarkeit der Budgets anzustreben ist, wäre es sinnvoll, die Gesuchsteller zu verpflichten, die Kosten nach einem einheitlichen Schema und Detaillierungsgrad aufzuführen.

Im Rahmen der Überprüfung der Schlussabrechnung werden die Angaben lediglich im Vergleich zu den budgetierten Ausgaben überprüft. Zur Kontrolle der effektiven Ausgaben werden keine Abrechnungen verlangt. Eine stichprobenmässige Überprüfung der Ausgaben anhand von Belegen wäre jedoch sinnvoll, dies auch in Anlehnung an das Subventionsgesetz.

Auch könnte es sinnvoll sein, bei grösseren Beträgen die Begünstigten zu einer gesonderten Buchführung und einem gesonderten Konto für das Projekt zu verpflichten und diese beim Projektabschluss extern prüfen zu lassen. Diese Praxis bietet sich bei komplexen Massnahmen an und erleichtert letztendlich auch den Begünstigten das Reporting, da die einzelnen projektrelevanten Posten nicht aus der Organisationsbuchhaltung extrahiert werden müssen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Prozesse effektiv sind: Die Verfügungen und Verträge am Ende der jeweiligen Prozesse erzielen das gewünschte Ergebnis, die Entscheide, die im Rahmen der Prozesse getroffen werden, sind transparent und nachvollziehbar für die Gesuchsteller.

4.2 Effizienz der Prozesse

Im Rahmen dieser Analyse wurde untersucht, ob der gewünschte Output mit möglichst geringem Aufwand erzielt werden konnte, also ob im Rahmen der Prozesse «die Dinge richtig getan wurden». In diesem Kontext wurde ein Fokus auf die Komplexität, die Dauer, den Grad der Integration (Medienbrüche) und die Flexibilität der Prozesse gelegt.

Aus den Interviews ging deutlich hervor, dass die Beteiligten grossmehrheitlich der Meinung sind, dass mit relativ geringen Ressourcen auf Seiten fedpol und auf Seiten der Gesuchsteller viel geleistet wurde.

Nach den Interviews wird das Verfahren zur Gesuchseinreichung mehrheitlich als übersichtlich und als relativ einfach bewertet, auch wenn der zeitliche Aufwand dafür nicht zu unterschätzen sei. So haben die Interviews ergeben, dass die Antragstellung für kleine gesuchstellende Organisationen zu komplex und oft mit einem hohen Aufwand verbunden ist, der meist ehrenamtlich und aus personellem Engagement erbracht wird. Dieser Aufwand wirkt oftmals abschreckend und hält Organisationen davon ab, ein Gesuch einzureichen.

Im Rahmen der Gesuchseinreichung wurde es zudem als ineffizient angesehen, dass für ein und dasselbe Projekt, beziehungsweise für ein und dieselbe Organisation bei mehrjähriger Förderung, in jedem Jahr ein neues Gesuch eingereicht werden musste und dass nicht die Möglichkeit besteht, ein Gesuch für eine jahresübergreifende Förderperiode einzureichen.

Ein mehrfach in den Interviews genanntes Optimierungspotenzial betrifft die Frist zwischen der Abgabe des Gesuchs und des Entscheids zur Gewährung der Finanzhilfe: Es wurde von den gesuchstellenden Organisationen angegeben, dass der Zeitraum zwischen der Eingabe des Gesuchs und dem Entscheid (August-Dezember) zu lang sei. Schwierigkeiten bereitet einigen NGOs, dann innerhalb eines Monats (Dezember bis Januar) den Projektbeginn zu lancieren, um dann von dem vollen 12-monatigen Umsetzungszeitraum zu profitieren. In den Interviews wurde mehrfach geäussert, dass eine raschere Zu- oder Absage hier mehr Planungssicherheit für die Organisationen schaffen würde.

Die Effizienz des Verfahrens zur Einreichung der Zwischen- und Schlussberichte wurde in den Interviews nicht kritisiert. Diesbezüglich wurde somit auch kein Optimierungspotenzial genannt. Hingewiesen wurde von Organisationen, die über mehrere Jahre Finanzhil-

fen erhalten haben, dass Ressourcen gespart werden könnten, wenn die Berichterstattung nicht jährlich, sondern nur einmal in dem mehrjährigen Förderzyklus durchzuführen wäre.

Zudem haben mehrere Interviewpartnerinnen die Beschränkung der VO-PR auf die finanzielle Unterstützung von Projekten als ineffizient angesehen, weil beträchtliche Ressourcen in die Konzipierung von neuen Projekten eingesetzt werden müssen, deren Fortbestand zweifelhaft ist. Effizienter wäre es nach diesen Interviewpartnerinnen, wenn die Finanzhilfen dazu beitragen könnten, dass die Organisation oder bestehende Projekte über einen längeren Zeitraum finanziert würden.

Darüber hinaus haben die Interviews ergeben, dass teilweise im Gesuchsprozess noch Medienbrüche bestehen. So werden Gesuche beispielsweise parallel digital und in Papierform eingereicht. Auch die Einführung einer einheitlichen E-Mail-Adresse zur Gesuchseinreichung war im Evaluationszeitraum noch nicht umgesetzt.

Als effizient erachtet wurde von den Interviewpartner/Innen das vereinfachte und nicht fristgebundene Gesuchsverfahren für Kleinprojekte in der VO-MH.

Geschätzt wurde zudem die Flexibilität von fedpol in den Verfahren und die Tatsache, dass die Mitarbeiter/Innen von fedpol bei Fragen sehr zugänglich und hilfsbereit waren.

Die Analyse der Projektdokumente, die den Evaluatoren zugestellt wurden, hat zudem ergeben, dass zur elektronischen Archivierung keine einheitliche Ablagesystematik vorhanden ist. Hier wurden für jedes Projekt eine unterschiedliche Anzahl von Ordnern erstellt. Ein schneller und effizienter Zugriff auf Dokumente wird so erschwert.

5 Synthese und Empfehlungen

Im Rahmen der Synthese werden die Evaluationsfragen basierend auf den vorangehenden Analysen zusammenfassend beantwortet und die Befunde der Evaluatoren dargestellt. Anschliessend werden Empfehlungen formuliert und nachvollziehbar mit den Evaluationsbefunden verknüpft und begründet.

5.1 Beantwortung der Evaluationsfragen

5.1.1 Fragenbündel 1 zu Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen

- a. Leisten die jeweiligen Finanzhilfen ihren Beitrag zu den in den Verordnungen genannten Zielen (Artikel 2 Abs. 2 und 3 VO-MH; Artikel 2 und Artikel 3 Abs. 3 VO-PR) und tragen somit zur Prävention und zur Besserung bei?**

Die im Rahmen der VO-MH gewährten Finanzhilfen für Organisationen und Massnahmen sind geeignet und angemessen, die Zielsetzung 3 der VO-MH (Unterstützung von Betroffenen) und zumindest teilweise die Zielsetzung 1 der VO-MH (Verhütung des Handels mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung) zu erreichen.

Die Finanzhilfen haben jedoch keinerlei Organisationen oder Massnahmen unterstützt, die die Zielsetzung 2 der VO-MH (Entgegenwirkung der Nachfrage) verfolgt haben.

Der Fokus der im Rahmen der VO-MH unterstützten Organisationen lag auf Sensibilisierungsmassnahmen, Informations- und Wissensvermittlung sowie auf Beratungs- und Betreuungsmassnahmen. Forschungs- und Evaluationsmassnahmen, wie in der VO-MH vorgesehen, wurden im Evaluationszeitraum nicht unterstützt.

Die im Rahmen der VO-PR finanzierten Projekte fokussierten auf den Schutz vor Zwangs- und Gewaltanwendung, Wucher wurde in keinem Projekt thematisiert. Mehrere Interviewpartnerinnen wiesen jedoch darauf hin, dass viele Sexarbeiter/innen diesem ausgesetzt sind, namentlich im Zusammenhang mit der Miete von Räumlichkeiten. Auch hat keines der untersuchten Projekte die «Schaffung wissenschaftlicher Grundlagen für die Kriminalprävention» (wie in Artikel 3 Abs. 4 VO-PR vorgesehen) zum Gegenstand gehabt.

Es wird davon ausgegangen, dass die Finanzhilfen einen Beitrag zur Prävention und Besserung, insbesondere in den Bereichen Opferhilfe und -betreuung sowie Sensibilisierung und Information von Sexarbeiter/Innen, geleistet haben. Das genaue Ausmass sowie der tatsächliche Zielerreichungsgrad für beide Verordnungen lässt sich mangels belastbarer Daten allerdings nur schwer abschätzen.

- b. Konnten die in den Gesuchsformularen erwähnten und in den Verfügungen und Verträgen festgehaltenen Ziele erreicht werden?
Warum, beziehungsweise warum nicht?
Wenn nein, welche Lehren können gezogen werden, um die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen zu verbessern?**

Die Prüfung der Projektdokumente (Gesuchsformulare, Verfügungen, Verträge, Schlussberichte) hat ergeben, dass die unterstützten Massnahmen einen (gewalt-)präventiven und zweckmässigen Ansatz im Sinne der beiden Verordnungen verfolgten. Die in den Gesuchsformularen erwähnten, und in den Verfügungen und Verträgen festgehaltenen Ziele wurden zudem grösstenteils im Rahmen der Umsetzung der Massnahmen erreicht.

Die in den Projektdokumenten zur Unterstützung von Massnahmen nach den beiden Verordnungen formulierten Ziele waren allesamt SMART formuliert, d.h. Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch und Terminiert. Dies hat auch dazu geführt, dass die Gesuchsteller die gesetzten Ziele bei der Umsetzung der finanzierten Massnahmen erreichen konnten. Allerdings waren die definierten Ziele nur ergebnisorientiert, eine Wirkungsorientierung war bei den Massnahmen nicht gegeben.

Im Rahmen der Finanzhilfen für Organisationen nach der VO-MH, waren die Ziele weniger spezifisch und sehr allgemein formuliert. Eine Messbarkeit und Überprüfbarkeit der formulierten Zielsetzungen ist dadurch nicht möglich.

- c. Wurden die Gelder zweckmässig und wirksam im Sinne der beiden Verordnungen (v. a. gemäss Artikel 2 Abs. 2 und 3 VO-MH; Art. 2 und Artikel 3 Abs. 3 VO-PR) verwendet?
Warum, beziehungsweise warum nicht?
Wenn nein, welche Lehren können gezogen werden, um die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen zu verbessern?**

Wie bereits in der Antwort zu Frage b. erwähnt, waren die in den Projektdokumenten beschriebenen Massnahmen zweckmässig im Sinne der beiden Verordnungen. Die Gelder wurden zur Umsetzung dieser Massnahmen verwendet, so dass von einer zweckmässigen Mittelverwendung ausgegangen werden kann.

Zwar waren alle umgesetzten Projekte für sich genommen zweckmässig und zu einem gewissen Grad wirksam (siehe oben Antwort a.), allerdings fehlte eine gemeinsame strategische Stossrichtung und eine Gesamtkoordination zwischen den Projekten, die deren Wirksamkeit hätte verstärken können (Wirkungsorientierung).

d. Welche positiven, beständigen Änderungen konnten durch die Finanzhilfen bewirkt werden in der Prävention / Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel und Prostitution (reale Wirkung der Finanzhilfen und Massnahmen)?

Die Herbeiführung präventiver, beständiger Änderungen ist schwierig festzustellen, da keine Informationen zur Situation vor Gewährung der Finanzhilfen (baseline) vorhanden ist.

Allerdings wird aufgrund der oben getroffenen Feststellungen zur Wirksamkeit der Massnahmen davon ausgegangen, dass diese mit Hilfe der Finanzhilfen eine reale Wirkung erzielt haben. Dies gilt vor allem für den Bereich Opferhilfe im Rahmen der VO-MH und die Beratungs- und Selbsthilfeangebote (Sprachkurse, Selbstverteidigungskurse) im Rahmen der VO-PR.

Positive, beständige Auswirkungen wurden zudem Massnahmen zugeschrieben, die entweder durch ihre Weiterführung, durch das nachhaltige Projektergebnis (z.B. Broschüren, eine App) oder die erfolgte Vermittlung von Kompetenzen (z.B. Selbstverteidigungskurse oder Sprachkenntnisse) auch weiterhin für eine bessere Situation der Begünstigten sorgten. Auch Beratung und Opferbegleitung wurden in den Interviews als nachhaltig bezeichnet, da deren Inhalte oft durch die Begünstigten weiterverbreitet würden.

e. Ist die Höhe des zur Verfügung stehenden Budgets für die Finanzhilfen der beiden Verordnungen (je CHF 400'000) ausreichend, um nachhaltige Änderungen herbeizuführen?

Obwohl die Budgets im Evaluationszeitraum nie voll ausgeschöpft wurden, waren die Rückmeldungen auf die Frage nach der Angemessenheit der Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel gemischt: Einerseits wurden die zur Verfügung stehenden Mittel als zu gering bewertet, auf der anderen Seite sahen zahlreiche Interviewpartner/Innen den zur Verfügung stehenden Betrag als ausreichend an.

Viele Interviewpartner/Innen waren der Ansicht, dass der verfügbare Betrag unzureichend sei, um Menschenhandel und Gewalt im Bereich Prostitution einzudämmen.

Einigkeit bestand bei den Interviewpart/Innen zu den beiden Verordnungen, dass die Situation ganz ohne Finanzhilfen noch schwieriger wäre und dass die Massnahmen ohne die gewährten Finanzhilfen nicht hätten durchgeführt werden können.

Die Frage nach der angemessenen Höhe der Budgets der Finanzhilfen fiel unterschiedlich aus und bewegte sich in einem Bereich zwischen CHF 800.000 und CHF 3.000.000.

Nach dem Vergleich der nach den beiden Verordnungen zur Verfügung stehenden Budgets mit den jährlichen Opferhilfekosten eines Kantons im Bereich Menschenhandel sowie mit den durchschnittlichen Ausgaben europäischer Staaten für die Koordination und Opferhilfe im Bereich Menschenhandel, wurde allerdings deutlich, dass sich die vom Bund gewährten Finanzhilfen, zumindest im Bereich Menschenhandel, eher am unteren Spektrum der Skala bewegen.⁵⁴

⁵⁴ Siehe oben Ziffer 3.3.5.

f. Gemäss Art. 5 Abs. 2 VO-Prostitution kann eine Massnahme höchstens dreimal unterstützt werden. Ist dies dem Zweck der Verordnung weiterhin dienlich?

In den Interviews wurde die Vorgabe dieser Vorschrift als Risiko für die Nachhaltigkeit der Massnahmen bezeichnet: Zwar böte dies die Möglichkeit, Folgeprojekte aufzugleisen, stellt jedoch Projekte, die längerfristig angelegt sind, vor Probleme. So mussten Massnahmen nach drei Jahren aufgrund mangelnder Finanzen oder durch den Fortgang von dank der Finanzhilfen eingestellten Mitarbeiter/Innen abgebrochen werden. Die daraus folgende Planungsunsicherheit geht auf Kosten der Langfristigkeit und Nachhaltigkeit der Massnahmen, insbesondere auch aufgrund der Vorgabe, dass Gesuche jedes Jahr neu eingereicht werden müssen.

Hinzu kommt, dass eine Differenzierung zwischen den beiden Verordnungen in dieser Hinsicht etwas willkürlich wirkt und schwer nachvollziehbar ist.

g. Ist die jeweilige Bewilligungspraxis (bewilligte Gesuche und Höhe der Finanzhilfen) im Evaluationszeitraum nachvollziehbar und verordnungskonform?

Die jeweilige Bewilligungspraxis im Evaluationszeitraum ist nachvollziehbar und verordnungskonform, fedpol hat die Gesuche sorgfältig analysiert.

5.1.2 Fragenbündel 2 zur Vielseitigkeit der unterstützten Massnahmen

h. Wie verbreitet ist der Bekanntheitsgrad der Verfügbarkeit sowie die Inanspruchnahme der Finanzhilfen? (schweizweit, in allen grösseren Städten, in alle Sprachregionen / Kantonen ...)

Die durch die VO-MH gewährten Finanzhilfen haben einen grossen Bekanntheitsgrad bei den Akteuren in diesem Bereich, da diese unter anderem durch die FSMM sehr gut vernetzt sind.

Da die einschlägigen Organisationen meist in den grösseren Städten angesiedelt sind, sind die Finanzhilfen der VO-MH dementsprechend von Organisationen in Bern, Biel, Genf, Lausanne, Lugano und Zürich beantragt worden. Diese Organisationen sind allerdings auch teilweise kantonsübergreifend tätig.

Alle Sprachregionen wurden abgedeckt.

Die Vernetzung im Bereich Prostitution findet nicht über eine Fachstelle des Bundes, sondern über ProCoRe statt. Bei Mitgliedsorganisation von ProCoRe sind die Finanzhilfen der VO-PR deshalb bekannt. Sie sind allerdings teilweise unbekannt bei Organisationen, deren Zielgruppen nicht ausschliesslich Sexarbeiter/Innen sind, sondern welche allgemein im Bereich der Prävention der sexuellen Gesundheit tätig sind aber daneben auch allgemeine Beratung von Sexarbeiter/Innen anbieten.

Die eingegangenen Gesuche für Finanzhilfen nach der VO-PR wurden von Organisationen eingereicht, deren Standorte ausnahmslos in grösseren Städten der Schweiz liegen, nämlich in Basel, Bern, Luzern, Fribourg, Genf, Lausanne, Lugano und Zürich. Die Finanzhilfen sind somit lediglich in eine Minderheit der Kantone geflossen (8 von 26).

Auch hier wurden alle Sprachregionen abgedeckt.

- i. **In welchen Bereichen (z. B. sexuelle Ausbeutung bei Menschenhandel, Kommunikation mit den Behörden bei Prostitution) und für welche Art von Massnahmen (z. B. Unterkunft und Betreuung in Frauenhäusern bei Menschenhandel, Selbstverteidigungskurse) wurden die Finanzhilfen hauptsächlich eingesetzt?**

Der Grossteil der Finanzhilfen der VO-MH wurde für Opferhilfe- und -unterbringungseinrichtungen eingesetzt. Daneben wurde ein kleinerer Teil der Finanzhilfen für Sensibilisierungsmassnahmen verwendet.

Die mit den Finanzhilfen der VO-PR unterstützten Projekte fokussierten auf den Schutz vor Zwangs- und Gewaltanwendung und sind in Beratungs-, Informations- und Unterstützungsmassnahmen (wie z.B. eine Informations App, Sprach- und Selbstverteidigungskurse) geflossen.

- j. **Wurden männliche Prostituierte / Opfer von Menschenhandel in den durchgeführten Massnahmen berücksichtigt, respektive gab es Gesuche, die männliche Prostituierte / Opfer von Menschenhandel berücksichtigen?**

Es gab kein Gesuch, dessen Massnahme sich exklusiv an männliche Endbegünstigte gerichtet hat.

Gleichzeitig wurden männliche Endbegünstigte auch nicht explizit von Massnahmen ausgeschlossen, obwohl die Hauptzielgruppe der unterstützten Organisationen und Massnahmen Frauen sind.

Die Interviews haben ergeben, dass es im Bereich Prostitution keine grosse Schnittmenge zwischen weiblichen und männlichen Sexarbeitern gibt und die männliche und weibliche Prostitution «getrennt» stattfindet. In diesem Bereich sind die Überschneidungen von weiblichen Sexarbeiterinnen und transsexuellen Prostituierten grösser.

Im Bereich Menschenhandel ist aufgrund des starken Zuwachses der Arbeitsausbeutung hingegen mit mehr männlichen Opfern zu rechnen als bisher, so dass Massnahmen in Zukunft auch männliche Opfer explizit berücksichtigen sollten.

5.1.3 Fragenbündel 3 zur Effizienz resp. Prozess von Gesuchseinreichung bis und mit Schlussbericht

- k. **Gestützt auf die VO-Menschenhandel können Projekte, Kleinprojekte und Organisationen Finanzhilfen erhalten. Die VO-Prostitution sieht mit der Unterstützung von Projekten nur eine Möglichkeit vor. Sollten bei beiden Verordnungen die gleichen Möglichkeiten zur Gesuchseinreichung bestehen?**

Die Schnittmenge zwischen Menschenhandel und Sexarbeit ist recht gross: Die Mehrzahl der Fälle von Menschenhandel haben zum Ziel, die Opfer der Zwangsprostitution zuzuführen.

Es wirkt daher etwas willkürlich, bei der Bewilligung der Finanzhilfen nach den beiden Verordnungen so stark zu differenzieren, obwohl die Endbegünstigten recht ähnlich, wenn nicht sogar identisch sind. Aus Gründen der Plausibilität und Nachvollziehbar-

keit (diese Differenzierung hat in den Interviews ausnahmslos zu Unverständnis geführt) wäre es sinnvoll, die Modalitäten der Gesuchseinreichung der beiden Verordnungen anzugleichen.

Es sollten somit im Rahmen der VO-PR neben den Finanzhilfen für Projekte auch die Möglichkeiten vorgesehen werden, Organisationen und Kleinprojekte finanziell zu unterstützen.

l. Wo gibt es im Verfahren zur Gesuchseinreichung Optimierungspotenzial (z. B., Fristen, Format, Verständlichkeit, Detailliertheit, per Post / E-Mail, ...)?

Im Grossen und Ganzen wird der Prozess der Gesuchseinreichung als gut betrachtet. Die bereits erfolgten Anpassungen wurden von den Gesuchstellern registriert und für gut befunden. Teilweise bestehen allerdings noch Medienbrüche im Gesuchstellungsprozess.

Für kleine gesuchsstellende Organisationen ist die Antragstellung oft mit einem hohen Aufwand verbunden, der meist ehrenamtlich und aus personellem Engagement erbracht wird.

Der Anteil der Eigenfinanzierung wird bei der Unterstützung von Projekten nach den beiden VO als Hürde betrachtet, die viele kleine Organisationen davon abschreckt, ein Gesuch einzureichen.

Auch wird der Zeitraum zwischen der Eingabe des Gesuchs und dem Entscheid (August-Dezember) oftmals als zu lang gesehen. Schwierigkeiten bereitet einigen NGOs, dann, innerhalb eines Monats (Dezember bis Januar) den Projektbeginn zu lancieren, um dann von dem vollen 12-monatigen Umsetzungszeitraum zu profitieren.

Die Wirkungsorientierung der unterstützten Organisationen und Massnahmen wird bisher nicht im Gesuchsverfahren der beiden Verordnungen überprüft.

Auch steht es den Gesuchstellern momentan offen, die vorgegebenen Posten (Personalaufwand, Beurteilungskosten, Sachaufwand, Umsetzungskosten, Kommunikation- und Öffentlichkeitsarbeit und Reserven) detailliert aufzuführen oder nicht. Während einige Gesuchsteller beispielsweise den Personalaufwand pauschal ausweisen, zeigen andere auf, wieviel Stundenlohn für die unterschiedlichen Funktionen angesetzt wird. Da die Lohnansätze im Gesuchsverfahren von fedpol kontrolliert werden und eine Vergleichbarkeit der Budgets anzustreben ist, wäre es sinnvoll, die Gesuchsteller zu verpflichten, die Kosten einheitlich und detailliert aufzuführen.

m. Wo gibt es im Verfahren zur Einreichung der Zwischen- und Schlussberichte Optimierungspotenzial (z. B. Fristen, Format, Verständlichkeit, Detailliertheit, ...)?

Das Verfahren zur Einreichung der Zwischen- und Schlussberichte wurde von den Gesuchstellern als gut, transparent und flexibel betrachtet. Geschätzt wurde insbesondere die Beratung durch fedpol und die gemeinsame Suche nach gangbaren Lösungen.

Hinsichtlich Fristen, Format, Verständlichkeit und Detailliertheit besteht nach den Aussagen der Gesuchsteller kein Optimierungsbedarf.

Auch aus Sicht der Evaluatoren besteht hier kein Optimierungsbedarf.

n. Wo gibt es Optimierungspotenzial vom Bearbeiten der Finanzhilfegesuche bis hin zum Überprüfen der Schlussberichte / -abrechnungen?

Das Verfahren wird von den Gesuchstellern als gut betrachtet.

Aus Sicht der Evaluatoren wäre jedoch eine detailliertere Kostenkontrolle hilfreich: Die Angaben in den Schlussabrechnungen wurden lediglich im Vergleich zu den budgetierten Ausgaben überprüft. Zur Kontrolle der effektiven Ausgaben wurden keine Abrechnungen verlangt. Eine stichprobenmässige Überprüfung der Ausgaben anhand von Belegen wäre jedoch sinnvoll, dies auch in Anlehnung an das Subventionengesetz.

Auch könnte es aus Sicht der Evaluatoren sinnvoll sein, bei grösseren Beträgen die Begünstigten zu einer gesonderten Buchführung und einem gesonderten Konto für das Projekt zu verpflichten und diese beim Projektabschluss extern prüfen zu lassen. Diese Praxis bietet sich bei komplexen Massnahmen an und erleichtert letztendlich auch den Begünstigten das Reporting, da die einzelnen projektrelevanten Posten nicht aus der Organisationsbuchhaltung extrahiert werden müssen.

5.1.4 Fragenbündel 4 Varia

o. Gibt es weitere Empfehlungen zur Verbesserung der Verordnung, deren Umsetzung oder der Unterlagen zu den Finanzhilfen?

Ja, siehe dazu die Empfehlungen unten unter 5.3.

p. Ist die Bezeichnung «Prostitution» in den Unterlagen weiterhin angepasst (zeitgerecht), oder sollte sie durch «Sexarbeit» ersetzt werden?

Die Umbenennung von Prostitution in Sexarbeit wird unterschiedlich gesehen, die Diskussion um diese Begrifflichkeiten ist politisch aufgeladen: Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass Sexarbeit zwar der modernere Begriff ist, es sich bei dem Begriff Prostitution jedoch um einen tradierten Rechtsbegriff handelt, der so auch in der Gesetzgebung und Rechtsprechung Anwendung findet. Die Konsequenzen der Ersetzung des Begriffs in den Verordnungen ist deshalb schwer abzuschätzen.

Eine für die Evaluatoren gangbare Alternative wäre, im Verordnungstext den Begriff «Prostitution» beizubehalten, in den Dokumenten zum Gesuchsverfahren und in der Kommunikation von fedpol konsequent den Begriff «Sexarbeit» zu nutzen.

5.2 Befunde

Zusammenfassend können zu der Evaluation der Finanzhilfen der VO-MH und der VO-PR die folgenden zehn Befunde formuliert werden:

1. Die Finanzhilfen sind wirksam und zweckmässig.
Allerdings werden nicht alle Ziele der Verordnungen erreicht. Es gibt bisher keine Priorisierung der Ziele.
2. Die Ziele der Massnahmen werden erreicht.
Allerdings ist die Datenlage zur Einschätzung der Auswirkungen der Finanzhilfen sehr dünn. Es gibt weder Statistiken über die Prävalenz der Gewaltdelikte, die in der Schweiz im Rahmen der Prostitution verübt werden, noch Bedarfsanalysen in diesem Bereich. Die Projekte sind wenig wirkungsorientiert und verfügen dementsprechend nicht über relevante Indikatoren.
3. Die Finanzhilfen bewirken grösstenteils positive und beständige Änderungen.
Allerdings enthält die VO-PR Vorgaben, welche der Nachhaltigkeit nicht förderlich sind.
4. Die Finanzhilfen wurden im Evaluationszeitraum nie ganz ausgeschöpft.
Allerdings liegen die Finanzhilfen im Bereich Menschenhandel unter den durchschnittlichen Präventions- und Koordinationskosten in Europa.
5. Es wurden relevante Massnahmen und Organisationen gefördert.
Allerdings findet kein Austausch zwischen den Projekten statt.
6. Das Antragsverfahren wird als gut erachtet.
Allerdings sind die Kriterien zur Auswertung der Gesuche teilweise sehr breit gefasst und die zu begutachteten Budgets sind nicht einheitlich.
7. Es findet eine sorgfältige Abschlussprüfung durch fedpol statt.
Allerdings gibt es keine systematische stichprobenartige Überprüfung der effektiven Ausgaben.
8. Die Finanzhilfen decken alle Sprachregionen in der Schweiz ab.
Allerdings fliessen sie lediglich in städtische Regionen. NGOs mit wenig Ressourcen haben zu wenig Kapazitäten, um Finanzhilfen zu beantragen.
9. Die projektbasierte finanzielle Unterstützung ermöglicht Transparenz.
Allerdings impliziert diese aber auch einen erhöhten Bedarf an personellen Ressourcen bei NGOs.
10. Durch kurzfristige Projektarbeit (12 Monate) wird das Risiko minimiert.
Allerdings bedeutet dies auch, dass bestimmte Arten von Projekten bevorzugt werden, wie z. B. Informationskampagnen. Strukturellere Angebote wie z. B. die Unterbringung von Opfern erfordern hingegen eine stabile, vorhersehbare und langfristige Finanzierung.

5.3 Empfehlungen

Aus den im Rahmen der vorliegenden Evaluation gewonnenen Erkenntnissen lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

1. Im Gesuchsformular sollte ein Schwerpunkt auf die Wirkungsorientierung der Finanzhilfe gelegt werden. Dies könnte mit entsprechenden Indikatoren verknüpft werden und würde die Beurteilung der Wirksamkeit einer Massnahme ermöglichen. Auch sollte bei den Indikatoren in den Gesuchsformularen auch bei Finanzhilfen für Organisationen darauf geachtet werden, dass sie SMART formuliert werden. Insbesondere auf die Messbarkeit in diesem Kontext ist zu achten.
2. Die in den Gesuchen angegebenen Vorgaben zum Budget könnten noch etwas präziser sein: Alle Gesuchsteller sollten angehalten werden, die Kosten nach einheitlichen Kriterien so detailliert wie möglich darzustellen, um die Beurteilung und Vergleichbarkeit zu erleichtern.
3. Es sollten strategische Prioritäten festgelegt werden, nach denen die Finanzhilfen gewährt werden. Dies wird spätestens dann relevant, wenn die beantragten Finanzhilfen die verfügbaren Mittel überschreiten. Dies sieht im Übrigen die VO-PR bereits in Artikel 4 Abs. 3 vor: «Übersteigen die beantragten Finanzhilfen die verfügbaren Mittel, so erstellt fedpol gestützt auf Artikel 13 Absatz 2 SuG eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden. Dabei werden in erster Linie Präventionsmassnahmen berücksichtigt, die den jährlichen Förderschwerpunkten Rechnung tragen und die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen im Hinblick auf die Qualität und bezüglich eines effizienten Einsatzes der Ressourcen am besten erfüllen.»
4. Im Rahmen der Abschlussprüfung der Projektbudgets, sollten systematisch die effektiven Ausgaben zumindest stichprobenartig überprüft werden. Bei grösseren Beträgen sind die Begünstigten zu einer gesonderten Buchführung und einem gesonderten Konto für das Projekt zu verpflichten. Eine externe Prüfung der effektiven Ausgaben sollte bei grösseren Beträgen verpflichtend sein. Daten zur Wirksamkeit der Finanzhilfen sollten regelmässig erhoben werden.
5. Eine stärkere Öffnung der Massnahmen im Bereich Menschenhandel hin zur Arbeitsausbeutung sollte proaktiv erfolgen, unter anderem durch die Einbeziehung von Gewerkschaften und Arbeitsinspektoren.
6. Den GRETA-Empfehlungen folgend sollte überlegt werden, ob die Beziehung zwischen NGOs und den staatlichen Institutionen eventuell eher auf langfristigen, strategischen Partnerschaften beruhen (siehe auch Art. 35 der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels) sollte. NGOs könnten dabei als anerkannte Organisation z.B. auf der Basis von Dienstleistungsverträgen eine mehrjährige finanzielle Unterstützung erhalten können, ohne regelmässig und häufig Projekte beantragen zu müssen.
7. Eine stärkere Koordination aller staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, die im Rahmen der Bekämpfung von Straftaten in Zusammenhang mit Prostitution tätig

sind, ist anzustreben. Ähnlich wie die Runden Tische im Bereich Menschenhandel sollte eine Austauschplattform im Bereich Sexarbeit geschaffen werden, um ein besseres Lagebild zu erhalten und um ein koordinierteres präventives Vorgehen zu ermöglichen.

8. Mit Hilfe von Forschung, Studien und weiterführenden Analysen sollte die Datenlage in den beiden Bereichen der Verordnungen verbessert werden, um so die Wirksamkeit der Finanzhilfen besser beurteilen zu können.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden

Der Leitfaden wurde auf den jeweiligen Gesprächspartner/-in und die Gesprächssituation abgestimmt.

Nr.	Themengebiet/Frage
	<p>(Intro wenn nötig) Wir sind von fedpol beauftragt worden, die Finanzhilfen zu evaluieren, die aufgrund von zwei Verordnungen zur Verfügung gestellt werden: die <i>Verordnung über Menschenhandel</i>, und die <i>Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution</i>. Unser Ziel ist, zu verstehen, wie diese Finanzhilfen genutzt werden, welche Rolle sie spielen, wie der Prozess, um diese Finanzhilfen zu erhalten, funktioniert, und ob gewisse Änderungen nötig sind, damit die Ziele, die in den Verordnungen formuliert werden, erreicht werden können.</p>
1.	Einstiegsfragen, Kontext
a.	→ Bitte beschreiben Sie kurz Ihre Tätigkeit und die Organisation, für die Sie arbeiten.
b.	→ Haben Sie oder Ihre Organisation bereits Finanzhilfen nach einer der beiden VO beantragt? - Wenn ja, wurde diese gewährt? Wenn ja, in welcher Höhe? - Wenn nein, warum nicht?
c.	→ Sie arbeiten als XXX/bei XXX. Können Sie bitte kurz beschreiben, wie Sie sich in ihrer Arbeit mit dem Thema Menschenhandel oder Prostitution befassen?
d.	Nur MH: → Wie schätzen Sie die heutige Situation im Bereich Menschenhandel in der Schweiz ein? - In welcher Form tritt das Phänomen am häufigsten auf? - Was sind Ihrer Ansicht nach die Bereiche, wo die Schweiz am intensivsten intervenieren müsste, um den Menschenhandel einzudämmen? - Sehen sie in der Öffentlichkeit Clichés, denen entgegengewirkt werden sollte, um effizienter gegen Menschenhandel vorgehen zu können?
e.	Nur PR: → Wie schätzen Sie die Situation in der Schweiz im Bereich Prostitution ein? - In welcher Form tritt die Prostitution in der Schweiz am häufigsten auf?

	<ul style="list-style-type: none"> - Was sind die häufigsten Probleme in diesem Bereich? <p>➔ Ist Ihrer Meinung nach der Schutz von Sexarbeiter/Innen vor Zwangs- und Gewaltanwendung sowie Wucher ein Problem in der Schweiz?</p>												
2.	Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Finanzhilfen												
a.	<p>Die Verordnungen geben NGOs Zugang zu Finanzhilfen mit deren Unterstützung Massnahmen und Organisationen mitfinanziert werden können, welche dazu beitragen sollen, den Menschenhandel sowie Straftaten in Zusammenhang mit Prostitution zu verhüten.</p> <p>➔ Entsprechen die in den beiden Verordnungen definierten Ziele den tatsächlichen Bedürfnissen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wenn ja, warum? - Wenn nein, warum? <p>(Präzisierung falls nötig: die Verordnung gegen den Menschenhandel gibt vor, dass die finanzierten Massnahmen der Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung, Beratung, Betreuung, Weiterbildung, Kompetenzentwicklung, Forschung und Evaluation dienen sollen. Sie sollen dazu beitragen, dass: a. der Handel mit Menschen zum Zwecke der Ausbeutung verhütet wird; b. der Nachfrage entgegengewirkt wird, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Menschen begünstigt; oder c. Betroffene unterstützt werden, um zu verhindern, dass sie Opfer erneuten Menschenhandels (retrafficking) werden, und um ihnen eine Integration zu ermöglichen). Die durch die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution finanzierten Präventionsmassnahmen sollen dazu beitragen, dass Personen, die Prostitution betreiben, vor Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Berufes geschützt werden, namentlich vor: a. Zwangs- und Gewaltanwendung sowie der Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit; b. Wucher oder der Ausnützung einer Notlage.“ Sie sollen bewirken, dass: a. die Personen, die Prostitution betreiben, sensibilisiert werden bezüglich strafbarer Handlungen ihnen gegenüber; b. den Personen, die Prostitution betreiben, Information und Wissen vermittelt wird oder sie beraten werden, namentlich bezüglich Schutzvorkehrungen; c. die Öffentlichkeit bezüglich der Erscheinungsformen strafbarer Handlungen im Prostitutionsgewerbe sensibilisiert wird, namentlich auch: 1. die Freier; 2. Personen, die Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellen; 3. Personen, die Kontakte vermitteln zwischen Personen, die Prostitution betreiben, und potenziellen Kunden und Kundinnen.)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 60%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Trifft nicht zu</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Trifft eher nicht zu</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Trifft eher zu</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Trifft zu</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Keine Antwort</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <p>» Die in den VO festgelegten Ziele sind geeignet, um die tatsächlichen Herausforderungen im Bereich MH/PR erfolgreich zu meistern. «</p> </td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort	<p>» Die in den VO festgelegten Ziele sind geeignet, um die tatsächlichen Herausforderungen im Bereich MH/PR erfolgreich zu meistern. «</p>					
	Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort								
<p>» Die in den VO festgelegten Ziele sind geeignet, um die tatsächlichen Herausforderungen im Bereich MH/PR erfolgreich zu meistern. «</p>													
b.	<p>➔ Gibt es noch weitere Bedürfnisse, die durch diese Finanzhilfen befriedigt werden könnten (Themen)? Wenn ja, wo (geografisch)?</p>												
c.	<p>Nur MH:</p> <p>➔ Wäre es sinnvoll, Gewerkschaften/ Arbeitsinspektorate (potentielle Rolle im Bereich Ausbeutung) einzubinden?</p>												

3.	Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der unterstützten Projekte/Organisationen					
a.	→ In welchen dieser übergeordneten Zielsetzungen (Ziele Verordnungen) situiert sich Ihr Projekt XXX?					
b.	→ Konnten die in den Gesuchsformularen erwähnten und in den Verfügungen und Verträgen festgehaltenen Ziele erreicht werden?					
c.	→ Was hat gut funktioniert?					
d.	→ Wo gab es allenfalls Schwierigkeiten?					
e.	→ Welche positiven, beständigen Änderungen konnten durch die Finanzhilfen/das Projekt XXX bewirkt werden?					
f.	→ Was hätte man auch ohne die Finanzhilfen erreicht? Was ist anders mit als ohne? –					
		Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort
	» Die in den VO verankerten Finanzhilfen sind für mich/meine Organisation eine wirkungsvolle Unterstützung. «					
g.	→ Welche Art von Massnahmen entfalten ihrer Erfahrung nach die grösste Wirkung, welche eher weniger? Warum?					
h.	→ Besteht die Wirkung des Projekts auch nach Projektabschluss fort? Sind die Massnahmen nachhaltig?					
i.	→ Ist der Umsetzungszeitraum von 12 Monaten, der an die Finanzhilfen gebunden ist, angemessen? → Wäre eine Kooperation durch mehrjährige Subventionsverträge interessant, möglich, effizienter und zielführender?					
j.	→ Ist die Höhe des zur Verfügung stehenden Budgets für die Finanzhilfen der beiden Verordnungen (je CHF 400'000) ausreichend, um nachhaltige Änderungen herbeizuführen?					
k.	→ Gestützt auf die VO-Menschenhandel können Projekte, Kleinprojekte und Organisationen Finanzhilfen erhalten. Im Rahmen der VO-Prostitution ist lediglich die Unterstützung von Projekten vorgesehen. Sollten bei beiden Verordnungen die gleichen Möglichkeiten zur Gesuchseinreichung bestehen? Besteht der Bedarf an Kleinprojekten und der Unterstützung an Organisationen auch im Rahmen der Thematik der VO-Prostitution?					
l.	→ Gemäss Art. 5 Abs. 2 VO-Prostitution kann eine Massnahme höchstens dreimal unterstützt werden. Ist dies dem Zweck der Verordnung weiterhin dienlich?					
4.	Vielseitigkeit der unterstützten Massnahmen					

a.	→ Ist das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung relevant und eine Priorität?					
b.	→ Gibt es Ihrer Meinung nach den Bedarf für Projekte, welche explizit männliche Prostituierte/Opfer von Menschenhandel berücksichtigen? → Würden solche Projekte Sinn machen?					
5.	Effizienz resp. Prozess von Gesuchseinreichung bis und mit Schlussbericht					
a.	→ Was halten Sie vom Prozess der Gesuchseinreichung? - Ist es einfach, ein Gesuch für Finanzhilfen Menschenhandel/Prostitution einzu- geben? - Was für Hürden sehen sie? - Finden Sie die Entscheide/Stellungnahmen von fedpol nachvollziehbar? - Was könnte fedpol Ihrer Meinung nach verbessern?					
		Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort
	» Der Prozess der Gesuchseinreichung ist transparent und nutzerfreundlich. «					
b.	→ Wo gibt es im Verfahren zur Gesuchseinreichung Optimierungspotenzial (z. B., Fristen, Format, Verständlichkeit, Detailliertheit, per Post / E-Mail, ...)?					
c.	→ Wo gibt es im Verfahren zur Einreichung der Zwischen- und Schlussberichte Opti- mierungspotenzial (z. B. Fristen, Format, Verständlichkeit, Detailliertheit, ...)?					
		Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort
	» Die von fedpol zur Verfügung gestellten Ar- beitshilfen erleichtern die Berichterstattung. «					
d.	→ Wie verbreitet ist der Bekanntheitsgrad der Verfügbarkeit sowie die Inanspruch- nahme der Finanzhilfen? (schweizweit, in allen grösseren Städten, in alle Sprach- regionen/ Kantonen ...)					
e.	→ Wie wurde ihre Organisation auf die Finanzhilfen aufmerksam?					
6.	Varia / Schlussfragen					
a.	→ Was wären Ihre Empfehlungen zur Verbesserung der Verordnungen, deren Um- setzung oder der Unterlagen zu den Finanzhilfen?					
b.	→ Was sollte fedpol/der Bund ihrer Meinung nach machen, damit Menschenhandel eingedämmt/die SexarbeiterInnen besser geschützt werden können?					
c.	→ Ist die Bezeichnung «Prostitution» in den Unterlagen weiterhin angepasst (zeitge- recht), oder sollte sie durch «Sexarbeit» ersetzt werden?					

Anhang 2: Liste der interviewten Personen

Nr.	Institution	Nachname	Vorname	Termin
1	ACT 212	Hirzel	Irene	03.03.2021
2	ALIENA	Eberhard	Viky	01.03.2021
3	ASPASIE	Giacardi	Penelope	12.03.2021
4	ASTREE	Oriti	Angela	11.03.2021
5	Coeur des Grottes	Clay	Daria	19.03.2021
6	Centre social protestant (CSP)	Boussemacer	Leila	29.03.2021
7	FAS	Gobetti	Karine	25.03.2021
8	fedpol, NPK	Piatti	Philippe	25.01.2021
9	fedpol, NPK	Würgler	Alexandra	25.01.2021
10	fedpol, NPK	Eber	Gabrielle	17.02.2021
11	fedpol, FSMM	Knubel	Laurent	18.03.2021
12	fedpol, Rechtsdienst	Voirol	Jean-Michel	12.03.2021
13	FIZ	Lelia	Hunziker	22.02.2021
14	Fleur de Pavé	Pongelli	Silvia	18.03.2021
15	Fri-Santé	Siffert	Corinne	04.03.2021
16	Heartwings	Dorothee	Widmer	08.03.2021
17	Inspection de travail GE	Baume	Natalie	12.02.2021
18	IOM	Potiaux-Vesy	Claire	01.03.2021
19	Kantonaler Runder Tisch BS	Gantner	Miriam	12.03.2021
20	Kantonaler Runder Tisch SG	Reber	Miriam	23.03.2021
21	Kantonaler Runder Tisch SO	Grieder	Samuel	11.03.2021
22	Kantonaler Runder Tisch VD	Maucci	Steve	12.03.2021
23	Kantonspolizei AG	Oberholzer	Daniel	19.03.2021
24	Kantonspolizei GE	Strickler	David	01.03.2021
25	Kantonspolizei LU	Steger	Simon	26.02.2021
26	Kantonspolizei TI	Sperandio	Stefano	05.03.2021
27	LISA	Snefstrup Erni-Hierzer	Birgitte Christina	25.03.2021
28	Lysistrada	Munoz	Melanie	01.03.2021
29	Maria Magdalena	Possa	Marija	24.03.2021
30	Primis MayDay	Guarnaccia	Vincenza	29.03.2021
31	ProKoRe	Angelini	Rebecca	01.03.2021
32	SEGES	Ganz	Michael	19.03.2021
33	Staatsanwaltschaft Bern	Schultz	Annatina	24.02.2021
34	Staatsanwaltschaft Zürich	Meier	Runa	02.03.2021
35	Stadt Bern, Fremdenpolizei	Ott	Alexander	22.02.2021
36	Stadtpolizei ZH	Haslimeier	Jörg	25.02.2021
37	Syna	Zeckra	Mandy	19.03.2021