



# **Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext**

## **Risikofaktoren, Fallaufkommen und institutio- nelle Vorkehrungen**

Johanna Probst

In Zusammenarbeit mit Denise Efonayi-Mäder,  
Anne-Laurence Graf und Didier Ruedin

Bern, Juli 2022

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 51, [skmr@skmr.unibe.ch](mailto:skmr@skmr.unibe.ch)

## AUTORENVERZEICHNIS

*Johanna Probst*

Dr. phil., Projektleiterin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Universität Neuchâtel (bis Mai 2021).

*Denise Efionayi-Mäder*

Lic. rer. soc. und MPA, Vizedirektorin des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Universität Neuchâtel.

*Anne-Laurence Graf*

Dr. iur., LL.M, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Universität Neuchâtel.

*Didier Ruedin*

Dr. phil., Projektleiter am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Universität Neuchâtel.

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext. Risikofaktoren, Fallaufkommen und institutionelle Vorkehrungen, verfasst von Probst Johanna in Zusammenarbeit mit Efionayi-Mäder Denise/ Graf Anne-Laurence/ Ruedin Didier, Bern, 2022.



# INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkung .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	VI
Glossar.....	VII
Zusammenfassung .....	1
Dank.....	4
I. Einleitung.....	6
1.    Hintergrund: die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz .....	6
2.    Fragestellung und Aufbau des Berichts .....	8
3.    Wissenstand .....	9
3.1.    Menschenhandel und seine Bekämpfung.....	9
3.2.    Risiko- und Dunkelzifferschätzungen.....	11
3.3.    Menschenhandel und digitale Medien .....	12
4.    Methodisches Vorgehen .....	14
4.1.    Expertengespräche .....	15
4.2.    Umfrage .....	15
4.3.    Statistische Analysen .....	16
II. Kantonale Ausgangslagen und Risikofaktoren.....	17
1.    Was erhöht das Risiko für Menschenhandel?.....	17
1.1.    Von Ausbeutung betroffene Gruppen .....	17
1.2.    Von Ausbeutung betroffene Sektoren .....	19
1.3.    Infrastrukturelle und geografische Aspekte .....	21
1.4.    Zwischenfazit.....	22
2.    Risikoanalyse auf kantonaler Ebene .....	23
2.1.    Demografische und geografische Gegebenheiten .....	24
2.2.    Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung: das Sexgewerbe .....	25
2.2.1.    Schwierigkeiten der Quantifizierung des Sexgewerbes .....	25
2.2.2.    Sexarbeit in Etablissements .....	26
2.2.3.    Bewilligungen im Cabaret-Bereich.....	26
2.2.4.    Aktuelle Schätzungen kantonaler Polizeikorps .....	27
2.3.    Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung: Risikosektoren des regulären Arbeitsmarktes .....	28
2.4.    Exkurs: Die Bedeutung digitaler Medien für Menschenhandel und seine Bekämpfung.....	29
2.5.    Zusammenfassung als Risiko-Index.....	32
III. Kantonale Wege bei der Bekämpfung von Menschenhandel.....	36
1.    Das Dispositiv: institutionelle Vorkehrungen .....	36
1.1.    Exkurs: Rechtsquellen und internationale Verpflichtungen .....	36
1.2.    Rahmenbedingungen und Zusammenarbeit .....	39
1.3.    Fortbildung und Spezialisierung .....	41
1.4.    Kontrolltätigkeit und Strafverfolgung .....	42
1.5.    Unterstützung der Betroffenen .....	44
1.6.    Präventive Massnahmen.....	47
1.7.    Allgemeine Einschätzungen der kantonalen Situation .....	50

1.8.	Zusammenfassung als Dispositiv-Index .....	52
2.	Die Umsetzung: generiertes Fallvolumen .....	53
2.1.	Exkurs: Analyse der Polizeilichen Kriminalstatistik .....	53
2.1.1.	Informationsquelle PKS .....	53
2.1.2.	Fallvolumen und Entwicklung über Zeit .....	54
2.1.3.	Soziodemografische Merkmale der Geschädigten und Beschuldigten .....	55
2.1.4.	Analysen auf kantonaler Ebene .....	58
2.1.5.	Schlussfolgerungen .....	61
2.2.	Kantonale Kriminalstatistik .....	61
2.3.	Opferhilfe und Aufenthalt .....	62
2.4.	Zusammenfassung als Umsetzungsindex .....	64
IV.	Die Verhältnismässigkeit kantonaler Bemühungen .....	67
1.	Abgleich zwischen Risiko und Bemühungen bei der Bekämpfung .....	67
1.1.	Gegenüberstellung von Risiko und Bekämpfung .....	67
1.2.	Verhältnismässigkeit der Bemühungen .....	68
2.	Typische Konstellationen .....	70
2.1.	Risikolage durch Bekämpfungsbemühungen abgedeckt .....	70
2.2.	Schwache Umsetzung trotz Risikolage .....	71
2.3.	Angesichts Risikolage unzureichende Bekämpfungsbemühungen .....	71
2.4.	Geringes Risiko, wenig Bekämpfungsbemühungen .....	72
V.	Schluss .....	74
1.	Einordnung der Studienergebnisse und Grenzen der Quantifizierung .....	74
2.	Erfolge und verbleibende Lücken der Bekämpfungsbemühungen in den Kantonen .....	74
3.	Herausforderungen der Umsetzung insbesondere im Bereich der Arbeitsausbeutung .....	75
4.	Breite Kontrollen und vertrauensbildende Arbeit mit Opfern .....	76
	Literaturverzeichnis .....	79
	Anhänge .....	84

## VORBEMERKUNG

Bei der Lektüre dieses Berichts gilt es zu beachten, dass die zugrundeliegende Studie über einen wesentlich längeren Zeitraum abgewickelt wurde, als ursprünglich vorgesehen war. Zwar fanden die Fachgespräche, kantonalen Umfragen und statistischen Datenerhebungen (zu Risikoanalyse wie auch Umsetzung) 2019 planmässig statt und konnten bis Ende 2020 einschliesslich einer Zusatzerhebung ausgewertet werden. Aus politischen Gründen und infolge einer internen Reorganisation im fedpol wurde der Abschluss des Studienberichts danach für längere Zeit eingestellt, bis das Dokument im Frühling 2022 freigegeben und den Kantonen – d.h. den Vorsitzenden der Runden Tische oder zuständigen Ansprechpersonen in der Verwaltung – zur Kenntnisnahme unterbreitet werden konnte. Da es kaum Gründe zur Annahme gab, dass sich die (statistischen) Grundlagen oder allgemeinen Rahmenbedingungen in der Zwischenzeit wesentlich geändert hätten, wurde auf eine aufwändige Aufdatierung der Analysen verzichtet. Daher ist zu berücksichtigen, dass die Erkenntnisse grundsätzlich den Auswertungsstand per Ende 2020 widerspiegeln, wobei u.a. infolge der Übersetzungen oder Einzelabklärungen noch kleinere Anpassungen vorgenommen wurden.

Die finalisierte Berichtsversion, mit Redaktionsschluss von September 2021, erhielten die Kantone im März 2022 zugestellt – mit der Bitte, dem Forschungsteam allfällige Fehlangaben oder wichtige Änderungen zu signalisieren. Wenige schriftliche Stellungnahmen oder mündliche Rückmeldungen gingen ein: Sie betreffen neben allgemeinen Wertschätzungen ausschliesslich kleinere Einwände, Ergänzungen oder Formulierungsvorschläge, die im Fliesstext oder unter Hinweisen in die Fussnoten aufgenommen wurden.

Denise Efonayi-Mäder, Ko-Projektleiterin, Juli 2022

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20)
Astrée	Association de soutien aux victimes de traite et d'exploitation
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, SR 101)
CSP	Centre social protestant
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIZ	Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration
FSMM	Fachstelle für Menschenhandel und Menschenschmuggel (ab 2019)
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
KSMM	Koordinationsstelle für Menschenhandel und Menschenschmuggel (bis 2019)
NAP	Nationaler Aktionsplan (gegen Menschenhandel)
NGO	<i>Non-governmental organisation</i> (Nicht-staatliche Organisation)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, SR 312.5)
OHS	Opferhilfestatistik
OHV	Verordnung über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfeverordnung, SR 312.51)
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SEM	Staatssekretariat für Migration
SR	Systematische Rechtssammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201)

## GLOSSAR

### *Bekämpfungsbemühungen*

Bemühungen, die Kantone sowohl auf institutioneller (Akteure, Abläufe, Mechanismen, Einrichtungen, Fortbildungen etc.) als auch auf operativer Seite (generiertes Fallvolumen) an den Tag legen, um Menschenhandel zu bekämpfen (siehe auch Abbildung 9).

### *Dispositiv (-Index)*

Institutionelle Vorkehrungen, die ein Kanton zur Bekämpfung von Menschenhandel trifft, insbesondere bzgl. der vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz bzw. -unterstützung und Zusammenarbeit. Der Dispositiv-Index fasst ausgewählte Indikatoren aus der Umfrage zusammen, um die kantonalen Bemühungen im Bereich der Vorkehrungen quantitativ zu beschreiben (siehe auch Abbildung 9).

### *Kantonale runde Tische*

In insgesamt 18 Kantonen eingerichtete Gremien, die die Zusammenarbeit relevanter Akteure bei der Bekämpfung von Menschenhandel sicherstellen. Im Rahmen der runden Tische treffen diese Akteure Vereinbarungen über die Kooperation untereinander bei entdeckten Fällen von Menschenhandel und tauschen sich über strategische Aspekte der Bekämpfung im Kanton aus.

### *Kantonsvertretende*

Verweist auf die Gruppe jener Befragter, die im Fragebogen Auskunft über die kantonalen Dispositive gaben. Diese umschliesst einerseits die Vorsitzenden der kantonalen Runden Tische und, in Kantonen ohne Runden Tisch, zuständige Personen, die unterschiedlichen Departementen angegliedert sein können.

### *Opferunterstützung*

Überbegriff für sämtliche, auf die Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel ausgerichtete Bemühungen, wie auch insbesondere in Art. 12 der Europaratskonvention verwendet. Der Begriff umfasst einerseits den Opferschutz (im Sinne der Bestimmungen im AIG, in der VZAE und der StPO), die Opferhilfe (insbesondere materielle Unterstützung im Sinne des OHG), adäquate Unterbringung sowie rechtliche, psychologische (oder medizinische) Begleitung und Beratung, wie sie häufig (auch) von spezialisierten NGOs geleistet werden. Unter (spezialisierten) NGOs verstehen wir nicht-staatliche, also zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereine, die auf Menschenhandel spezialisiert sind und in diesem Bereich Opferunterstützung leisten, oft (auch) im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit Kantonen. Die Termini Opfer und Betroffene werden synonym verwendet.

### *Risiko (-Index)*

Wahrscheinlichkeit, dass in einem gegebenen Kanton Personen Opfer von Menschenhandel werden. Der Risiko-Index fasst verschiedene Faktoren wie insbesondere von Ausbeutung besonders betroffene Sektoren sowie geografische und demografische Gegebenheiten zusammen, um das

Risiko für Menschenhandel quantitativ und relativ zur Bevölkerungsgrösse zu beschreiben (siehe auch Abbildung 1).

#### *Umsetzung (-sindex)*

Operationalisierung der formellen bzw. institutionellen Vorkehrungen, gemessen an der Anzahl der im Kanton aufgedeckten Fälle, verfolgten Täter und Täterinnen sowie unterstützten Opfer. Zur Vereinfachung definiert der entsprechende Index Umsetzung als das generierte Fallvolumen, wobei Umsetzung in Wirklichkeit weitere Aspekte umfassen kann. Der Umsetzungsindex stützt sich also auf Fallzahlen aus sekundären Datenquellen, um kantonale Bemühungen im Bereich der Operationalisierung quantitativ und relativ zur Bevölkerungsgrösse zu beschreiben (siehe auch Abbildung 8).



## ZUSAMMENFASSUNG

Die Bekämpfung des Menschenhandels durch Prävention, Strafverfolgung, Opferhilfe und Zusammenarbeit ist in der Schweiz vornehmlich Aufgabe der Kantone. Die vorliegende Studie untersucht die entsprechenden Massnahmen der Kantone und setzt sie in ein Verhältnis zum jeweiligen Risiko, dass Menschenhandel im betreffenden Kanton vermehrt vorkommt.

Das Risiko für das Vorkommen von Menschenhandel hängt mit der wirtschaftlichen Struktur eines Kantons zusammen: je bedeutender das Sexgewerbe, desto höher das Risiko von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung, je bedeutender das Gast- oder Baugewerbe, desto höher das Risiko für Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung.

Die Kantone bekämpfen den Menschenhandel primär durch institutionelle Vorkehrungen, wie z.B. einem Runden Tisch zu Menschenhandel oder spezifischer Aus- und Weiterbildung von Personal. Allerdings decken einige Kantone, die institutionell gut aufgestellt sind, trotzdem nur sehr wenige Fälle von Menschenhandel auf. Die Umsetzung dieser Dispositive ist somit ausschlaggebend.

Die Studie hat festgestellt, dass in den meisten Kantonen die Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels dem jeweiligen Risiko angepasst sind. Es gibt jedoch einige Kantone, die gemessen am Risiko und auch ihren institutionellen Vorkehrungen nur sehr wenige Fälle aufdecken, sowie einige weitere, deren Vorkehrungen angesichts des Risikos ungenügend sind. Schliesslich gibt es einige kleinere Kantone, deren Risiko zu gering ist, als dass sich umfangreichere Vorkehrungen lohnen würden.

### Die Kantone im Blick

Menschenhandel wird im schweizerischen Strafgesetzbuch in Art. 182 unter Strafe gestellt. Derselbe Strafrechtsartikel verweist auf internationale Abkommen, in denen sich die Schweiz verpflichtet, Menschenhandel auf ihrem Territorium zu bekämpfen. In der föderalen Schweiz sind auch die Kantone durch diese internationalen Verträge gebunden, insbesondere das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. Internationale Kontrollgremien haben somit bei ihrer zyklischen Begutachtung der Schweiz auch die Kantone im Blick.

Der Föderalismus ist hierbei Chance und Herausforderung zugleich: Die Kantone müssen die internationalen Standards erfüllen, können aber gleichzeitig ihre Massnahmen den lokalen Gegebenheiten anpassen. Hier setzt die vorliegende Studie an. Sie analysiert einerseits die Bemühungen der Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel; andererseits schätzt sie das Risiko für die Verübung dieser Straftat im jeweiligen Gebiet ein. Schliesslich stellt die Studie beide Grössen einander gegenüber und arbeitet so heraus, wo die Bekämpfungsbemühungen der geschätzten Risikolage angemessen sind und wo nicht.

Die Studie beantwortet diese Fragen anhand von eigens per Umfrage bei allen 26 Kantonen erhobenen Daten, von Angaben der öffentlichen Statistik sowie von Erkenntnissen aus der Literatur und eingeholtem Wissen von Fachleuten. Zum Zweck einer umfassenden Analyse werden diese verschiedenen Daten, Angaben und Erkenntnisse in zwei Indexe – Risiko- und Bekämpfungsindex – zusammengefasst und miteinander abgeglichen. Diese Zahlen sind deshalb als Schätzungen bzw. Abstraktionen und daher mit gebührender Vorsicht zu interpretieren.

## Differenzierte Einschätzung des Risikos

Die für die Risikoschätzung relevanten Faktoren wurden auf der Basis von Fachgesprächen, Umfrageergebnissen und wissenschaftlicher Literatur ausgewählt. Daraus stellt die Studie Indikatoren aus verschiedenen statistischen Quellen für alle Kantone zusammen und prüft die Zusammenhänge zwischen ihnen. Abgesehen von allgemeinen geografischen und demografischen Gegebenheiten wie z. B. die Anzahl städtischer Gemeinden im Kanton berücksichtigt die Risikoschätzung die zwei hauptsächlichen Formen von Menschenhandel: Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung (z. B. anhand von Schätzungen zur Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter pro Kanton) einerseits und zwecks Arbeitsausbeutung (z. B. Anzahl Beschäftigte in betroffenen Branchen wie dem Baugewerbe pro Kanton) andererseits.

Alle Indikatoren zur Quantifizierung des Risikos werden mit der Grösse der kantonalen Erwerbsbevölkerung relativiert. So wird die unterschiedliche Bevölkerungsgrösse der Kantone statistisch neutralisiert.

Die Risikoschätzung zeigt, dass urban geprägte Kantone wie BS, GE, TI, SH und ZH ein hohes (relatives) Risiko für Menschenhandel haben, das massgeblich von der Grösse des Sexgewerbes mitbestimmt wird. Allerdings haben auch eher ländliche und touristische Grenzkantone wie GR, VS und JU ein beträchtliches Risiko, insbesondere für Arbeitsausbeutung. Ein mässiges Risiko für Menschenhandel haben bevölkerungsarme Kantone wie AI, AR, NW, OW, UR und ZG, aber auch bevölkerungsreichere Kantone wie BL, FR, LU und TG.

## Bemühungen zur Bekämpfung von Menschenhandel

Zur differenzierten Beschreibung und zur Erfassung kantonalen Bekämpfungsbemühungen unterscheidet diese Studie zwei Aspekte: Als «Dispositiv» bezeichnet und erhebt sie einerseits per kantonalen Umfrage institutionelle Vorkehrungen im Hinblick auf vier Kernaspekte der Bekämpfung von Menschenhandel (Prävention, Strafverfolgung, Opferunterstützung und Zusammenarbeit). Als «Umsetzung» berücksichtigt sie andererseits die Anzahl im Kanton aufgedeckter Fälle, die sie insbesondere den Fallstatistiken staatlicher Institutionen entnimmt.

Während einige Kantone umfassende institutionelle Vorkehrungen treffen (*Dispositiv*), um Menschenhandel zu bekämpfen, sehen andere wenige bzw. eher allgemeine, nicht auf Menschenhandel ausgerichtete Instrumente vor. Gegenwärtig setzen 18 Kantone einen institutionalisierten Runden Tisch gegen Menschenhandel ein und stellen damit die Zusammenarbeit zwischen den gefragten Akteuren sicher. Die Strafverfolgungsbehörden vieler Kantone sehen speziell für Menschenhandel ausgebildetes und zuständiges Personal vor. Die Unterstützung der Opfer wird in einigen Kantonen von spezialisierten, nicht-staatlichen Stellen gewährleistet, während andere hier mit den allgemeinen, staatlichen Opferhilfestellen zusammenarbeiten.

Hinsichtlich der *Umsetzung* fällt auf, dass einige (wenige) Kantone besonders viele Fälle aufdecken, auch relativ zu ihrer Bevölkerungsgrösse. Die grosse Mehrheit der Kantone verzeichnet hingegen sehr geringe Fallzahlen.

Wie die Gesamtanalyse der Bekämpfungsbemühungen (Dispositiv und Umsetzungen) zeigt, treffen GE, FR, VD und viele weitere Kantone umfassende institutionelle Vorkehrungen. Diese erweisen sich als eine notwendige, jedoch nicht ausreichende Bedingung für die wirksame Bekämpfung von Menschenhandel: Wie zu erwarten, weisen Kantone mit wenig institutionellen Vorkehrungen fast immer geringfügige Fallzahlen auf. Dies trifft jedoch auch für einzelne Kantone mit durchaus

breit aufgestellten Dispositiven zu; diese Kantone (BE, SZ, VD) scheinen ihre Dispositive auf operativer Ebene wenig tatkräftig umzusetzen.

### **Gegenüberstellung von Risiko und Bemühungen**

Um ein vollständiges Bild zu gewinnen, setzt die Studie die Bekämpfungsbemühungen der Kantone hinsichtlich Dispositiv und Umsetzung in Relation zu ihren spezifischen Risikolagen.

Institutionelle Vorkehrungen zur Bekämpfung von Menschenhandel sind in fast allen Kantonen der Schweiz vorhanden und erweisen sich in den meisten Fällen als angemessen im Hinblick auf das zu erwartende Risiko für diese Straftat. Dies ist insbesondere in BE, BS, GE und FR der Fall. In einigen Kantonen mangelt es jedoch an Bemühungen im Bereich der Umsetzung: Trotz vorhandener Risikolage und institutionellen Vorkehrungen decken AG, BL, SZ, VD und VS verhältnismässig wenige Fälle auf.

In einer kleinen Gruppe von Kantonen klaffen das prognostizierte Risiko und die unternommenen Bemühungen deutlich auseinander: Laut der Risikoanalyse haben GR, JU und SH ein beträchtliches relatives Risiko für Menschenhandel. Dennoch haben diese Kantone bislang keinen Runden Tisch oder Kooperationsmechanismus eingeführt und engagieren sich wenig in der Bekämpfung.

Letzteres trifft bedingt auch für eine weitere Gruppe kleiner Kantone zu (AI, AR, GL, OW und UR). Relativ zur Bevölkerungsgrösse belegt die Studie für fast alle dieser kleinen Kantone ein mässiges Risiko für Menschenhandel. Die Schaffung gesonderter kantonaler Strukturen zur Bekämpfung derartiger Fälle erscheint daher nur bedingt gerechtfertigt. Stattdessen könnten gemeinsame, kantonsübergreifende Mechanismen geschaffen werden.

### **Lücken in der Bekämpfung – und wie sie gefüllt werden könnten**

Die bereits erwähnten Kantone, die geringe Bemühungen aufweisen, den Menschenhandel zu bekämpfen, sind alle eher klein und ländlich geprägt. Das Risiko für Menschenhandel erwächst aus der Struktur ihres Arbeitsmarkts: Sektoren wie die Landwirtschaft und die Gastronomie bzw. der Tourismus, die besonders oft von Arbeitsausbeutung betroffen sind, beschäftigen in diesen Kantonen verhältnismässig viele Personen. Ein Grund dafür kann in der weiterhin verbreiteten Vorstellung liegen, Menschenhandel betreffe vor allem das Sexgewerbe. Weiterhin betrachten diese Kantone stärkere Bemühungen vermutlich angesichts der geringen absoluten Zahl auftretender Fälle nicht als nötig. Die vorliegende Studie stellt dieser Wahrnehmung entgegen, dass Fälle von Menschenhandel auch nur bei aktiver Suche aufgedeckt werden können.

Die vorliegende Studie zeigt, wie wichtig institutionelle Vorkehrungen und verbindlich geregelte Zusammenarbeit zwischen gut informierten Akteuren sind. Allerdings bewirken auch die besten Dispositive nichts, wenn sie nicht tatkräftig umgesetzt werden. Zur Aufdeckung von Menschenhandelsfällen braucht es aufsuchende Kontrollen und sorgfältige Prüfung von Verdachtsmomenten. Strafverfolgungsbehörden und Opferunterstützung müssen über spezialisiertes Personal verfügen, und die Gesellschaft muss breit für das Thema sensibilisiert werden.

## DANK

Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesamtes für Polizei (fedpol) und der ihm angegliederten Fachstelle für Menschenhandel und Menschenschmuggel (FSMM) vom Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel im Rahmen seiner Mitgliedschaft im beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR, Themenbereich Migration) erstellt.

Die Studie verdankt ihr Entstehen der Mitarbeit verschiedener Personen und Institutionen. Ein herzlicher Dank gilt zunächst der fedpol (FSMM), welche diese Studie durch ihre inhaltliche Fachkompetenz und Erfahrungswissen massgeblich unterstützte. Ein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang Anna Sandi als zuverlässige Hauptansprechpartnerin des Forschungsteams bei der FSMM. In der Begleitgruppe der Studie arbeiteten neben den Auftraggebern und Auftraggeberinnen der FSMM – Laurent Knubel, Boris Mesaric und Anna Sandi – weitere Fachpersonen der fedpol – Kuno Egger und Isabella Nett – sowie Lelia Hunziker, Géraldine Merz (Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ) und Alexander Ott (Fremdenpolizei der Stadt Bern EMF) mit. Ihnen allen gilt ein herzlicher Dank für die kontinuierliche inhaltliche Beratung und die Kommentierung des Berichtsmanuskripts.

Für ihr im Rahmen von Fachgesprächen eingebrachtes Wissen dankt das Forschungsteam darüber hinaus (in alphabetischer Reihenfolge): Anne Ansermet, Lorenz Biberstein, Patrick Céréda, Karine Gobetti, Philippe Hayoz, Irene Hirzel, Ursina Jud Huwiler, Valentin Lagger, Georges Locatelli, Eric Mermoud, Angela Oriti, Sarah Schilliger und Stefano Sperandio.

Für die Übermittlung quantitativer Daten sei im Besonderen dem BFS und dem SEM gedankt.

Im Zusammenhang mit der Kurzumfrage zum Umfang der Sexarbeit in den Kantonen dankt das Forschungsteam einerseits verschiedenen Mitgliedsstellen des Vereins *ProKoRe* und andererseits Vertreterinnen und Vertretern kantonaler und städtischer Polizeikorps für die zur Verfügung gestellten Informationen.

Ein herzliches Dankeschön für die gute Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung bei der Online-Umfrage gilt ausserdem dem Projektteam der Studie zur Ausbeutung Minderjähriger im Kontext von Menschenhandel in der Schweiz des Interdisziplinären Zentrums für Geschlechterforschung (IZFG) der Universität Bern, insbesondere Tina Büchler, die auch in der Begleitgruppe dieser Studie mitwirkte.

Dem Team des Dokumentationszentrums des SFM, namentlich Christine Diacon und Hoang-Mai Verdy, gilt ebenfalls ein herzlicher Dank für die gezielten Literaturrecherchen im Rahmen dieser Studie.

Nicht zuletzt ist der wichtige Beitrag aller kantonalen Behörden und Fachpersonen hervorzuheben, welche den Fragebogen dieser Studie ausfüllten und somit die Datenbasis für die Analyse der kantonalen Bekämpfungsbemühungen lieferten. Dies umschliesst insbesondere die Vorsitzenden der kantonalen Runden Tische bzw. anderer zuständiger Behörden, Vertretende von städtischen und kantonalen Polizeikorps, spezialisierte Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie spezialisierte NGOs.

Ein persönlicher Dank der Studienautorin geht schliesslich an Charlotte Probst, deren Unterstützung bei technischen Aspekten der statistischen Analyse mit der Software *R Studio* sehr wertvoll war.

# I. EINLEITUNG

## 1. Hintergrund: die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz

Als ein Verbrechen gegen die Freiheit steht Menschenhandel in Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) unter Strafe. Die heutige Fassung der Strafnorm zum Menschenhandel geht auf die Ratifizierung des sogenannten Palermo Protokolls<sup>1</sup> sowie des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes<sup>2</sup> durch die Schweiz im Jahre 2006 zurück. Diese Ratifizierungen verlangten eine Anpassung des früheren Art. 196 StGB. Im Gegensatz zum alten Artikel beinhaltet seine heute gültige Neufassung (Art. 182 StGB) explizit auch Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und der Organentnahme, während früher nur die sexuelle Ausbeutung berücksichtigt war. Ein weiterer wichtiger Schritt auf juristischer Ebene war die Ratifizierung der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels,<sup>3</sup> welche in der Schweiz im Jahr 2013 in Kraft trat. Letztere verfolgt einen menschenrechtsbasierten Ansatz und stellt den Opferschutz ins Zentrum (siehe Kapitel III.1.1).

Durch die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge verpflichtet sich die Schweiz also, Menschenhandel in seinen verschiedenen Formen durch internationale und interdisziplinäre Zusammenarbeit zu bekämpfen, was die Verfolgung der Täterschaft, die Unterstützung der Opfer sowie allgemeiner die Prävention der Straftat umfasst. Historisch gesehen ist die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz mit dem «Milieu» und dem Bereich der Sexualdelikte verknüpft. In der Tat wurden die ersten Fälle von Menschenhandel im Bereich des Sexgewerbes bekannt, wo Zwangsprostitution die illegale Variante einer sonst legalen Erwerbstätigkeit darstellte. Durch Fälle sexueller Ausbeutung in der Schweiz alarmiert nahmen sich sowohl zivilgesellschaftliche Vereine als auch Akteure der Strafverfolgung der Thematik an. Als zunächst informelle Zusammenschlüsse entstanden Anfang der 2000-er Jahre die ersten Runden Tische gegen Menschenhandel, z. B. in den Kantonen BE und ZH.

Im Zuge dieser Entwicklungen siedelte der Bund beim Bundesamt für Polizei (fedpol) eine Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) an, die kürzlich in eine entsprechende Fachstelle überführt wurde (FSMM). Bereits in Jahr 2005 veröffentlichte die (damalige) KSMM einen Leitfaden zur Einrichtung kantonaler Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel und zur Zusammenarbeit im Rahmen von kantonalen Runden Tischen (KSMM 2005). Hiermit waren alle Kantone aufgefordert, sich der Thematik unter Einbezug behördlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure anzunehmen.

Bereits der erste vom Steuerungsorgan der KSMM verabschiedete Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP 2012-2014) legte ein verstärktes Augenmerk auf Ausbeutungsformen ausserhalb des Erotikbereiches (KSMM 2012). In diesem Kontext wurden im Auftrag der KSMM zwei Studien erstellt, welche sich vertieft mit Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung beschäftigten

---

<sup>1</sup> Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, SR 0.311.542.

<sup>2</sup> Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, SR 0.107.2.

<sup>3</sup> Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, SR 0.311.543.

(SKMR 2013; Probst und Efonayi-Mäder 2016)<sup>4</sup>. In beiden Studien kam die Autorenschaft zum Schluss, dass von einem grossen Dunkelfeld nicht aufgedeckter Fälle von Menschenhandel im Allgemeinen und Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung im Speziellen auszugehen ist, und dieser Bereich noch weitreichende Herausforderungen birgt.

Ausserdem wurde die Schweiz, wie alle anderen Mitgliedsstaaten auch, infolge der Unterzeichnung der oben erwähnten Konvention Subjekt internationaler Evaluierungen durch die mit dem Akronym GRETA bezeichnete Expertengruppe des Europarats<sup>5</sup>. In ihrem ersten (GRETA 2015) und zweiten Bericht zur Schweiz (GRETA 2019) bemängelte diese Expertengruppe die Umsetzung der Konvention in der Schweiz in verschiedenen Punkten. So bemängelt sie unter anderem, dass nicht alle Kantone einen Kooperations- und Identifikationsmechanismus für Menschenhandelsopfer eingerichtet haben. Diese Kritikpunkte stehen in direktem Zusammenhang mit der föderalen Struktur der Schweiz und den kantonalen Zuständigkeiten im Bereich der Bekämpfung von Menschenhandel. Auch bemängelt GRETA die relative Vernachlässigung des Bereiches der Arbeitsausbeutung, betrifft doch ein Grossteil der in der Schweiz strafrechtlich verfolgten Fälle das Sexgewerbe. Allerdings steht die Schweiz damit nicht alleine da: So widmet GRETA einen wichtigen Teil seines länderübergreifenden Berichts der (zu) langsamen Entwicklung der Bekämpfung von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (GRETA 2018).

Internationale Übereinkommen verpflichten nicht nur den Bund sondern auch die Kantone, hat doch der Ständerat zu deren Ratifizierung zugestimmt. Im Zusammenhang mit internationaler Berichterstattung stellt die föderale Verfassung der Schweiz nicht nur bei der Bekämpfung von Menschenhandel eine Herausforderung dar. Die häufige Kritik lautet, die Schweiz «verstecke» sich bei diesen Überprüfungen mitunter hinter dem Föderalismus. Was für internationale Akteure nicht immer nachvollziehbar ist, erscheint hierzulande evident: Die sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen und die Kleinräumigkeit dieser Verwaltungseinheiten bergen Herausforderungen für die Umsetzung internationaler Vorgaben auf kantonalen Ebene.

Vor diesem Hintergrund entschloss sich die FSMM im Rahmen des zweiten Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel (NAP 2017-2020), die Bemühungen zur Bekämpfung von Menschenhandel aller Kantone unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen strukturellen Ausgangslagen abzuklären. Unter direkter Bezugnahme auf die Empfehlungen Nr. 4, 9, 15, 16 und 24 des zweiten GRETA-Berichts engagiert sich die FSMM in Aktion Nr. 25 des NAP 2017-2020 dazu, eine Auslegeordnung der «tatsächlichen Bemühungen in allen vier Pfeilern der Bekämpfung von Menschenhandel» aller Kantone zu erstellen und verbleibenden Handlungsbedarf aufzuzeigen (KSMM 2016). Hierzu vergibt sie im Jahr 2019 ein Studienmandat an das SKMR / SFM. Der Auftrag umfasst nicht nur die Dokumentation kantonaler Bemühungen sondern auch deren Abwägung angesichts des geschätzten Risikos für Menschenhandel im entsprechenden Gebiet der Schweiz. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse dieser Untersuchungen zum Risiko und zu den Bekämpfungsbemühungen aller Kantone vor.

---

<sup>4</sup> Beide Studien wurden durch das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) erstellt.

<sup>5</sup> Die *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, kurz GRETA, überwacht laut Art. 36 der Konvention die Umsetzung derselben und erstellt zyklisch Monitoringberichte zu den unterzeichnenden Staaten.

## 2. Fragestellung und Aufbau des Berichts

Die föderalistische Verfassung der Schweiz stellt immer wieder eine Herausforderung dar, wenn es darum geht gegenüber internationalen Kontrollgremien Rechenschaft über die Einhaltung völkerrechtlicher Vereinbarungen abzulegen. Dass die strukturellen Gegebenheiten in den Kantonen teilweise stark voneinander abweichen ist hinreichend bekannt, beginnend mit der stark variierenden Bevölkerungszahl der Kantone. In der Tat hat das vollzugsföderalistische Prinzip gerade zum Ziel, diesen unterschiedlichen Ausgangslagen durch eine weitgehende Übertragung der Politikgestaltung an die kantonale Ebene gerecht zu werden und Massnahmen so an die lokalen Gegebenheiten anzupassen.

Diese Studie ist durch Erkenntnisinteressen der zuständigen Bundesstelle (FSMM) geleitet. Einerseits soll sie eine Auslegeordnung der auf kantonaler Ebene ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel – und somit zur Erfüllung der von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen – schaffen. Andererseits soll sie Faktoren ermitteln, die das Risiko für Menschenhandel in bestimmten Regionen potenziell beeinflussen und auf dieser Grundlage eine Risikoanalyse für alle Kantone erstellen. Schliesslich geht es darum, diese beiden Grössen miteinander abzugleichen und somit aufzuzeigen, wo kantonale Bemühungen angesichts entsprechender Risikolagen allenfalls unzureichend sind.

Die übergreifende Forschungsfrage, die dieser Studie zu Grunde liegt, lässt sich somit wie folgt in zwei ineinandergreifende Unterfragen aufteilen:

*Sind die zur Bekämpfung von Menschenhandel in den Kantonen ergriffenen Massnahmen mit Bezug auf das geschätzte Vorkommen und Risiko dieser Straftat angemessen?*

- *Wie gross ist das Risiko von Menschenhandel (alle Formen) in jedem Kanton angesichts wirtschaftlicher, demografischer und geografischer Gegebenheiten?*
- *Was unternehmen Kantone, um Menschenhandel zu bekämpfen und Opfer zu unterstützen?*

Der vorliegende Bericht wendet sich also zunächst der Frage des *Risikos* für Menschenhandel zu. Hierbei zieht er Literatur, Expertenwissen und Statistiken heran, um mögliche Risikofaktoren auszumachen. Diese Informationsquellen werden anschliessend über eine Reihe von Indikatoren operationalisiert, um zu einer Einschätzung des Risikos pro Kanton zu gelangen (Kapitel II).

In einem zweiten Schritt geht es darum, die Bemühungen der Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel umfassend und strukturiert zu untersuchen (Kapitel III). Hierzu treffen wir eine analytische Unterscheidung zwischen dem *Dispositiv* und der *Umsetzung*. Das *Dispositiv* verstehen wir als die institutionellen Vorkehrungen, die in den Kantonen zum Zweck der Bekämpfung von Menschenhandel getroffen werden (Kapitel III.1). Theoretisch kann ein Dispositiv existieren, ohne je anlässlich konkreter Fälle zum Einsatz zu kommen. Der Begriff beschreibt also zunächst schlicht die zur Verfügung gestellten Mittel, die entwickelten Prozeduren, sowie das erworbene (theoretische) Fachwissen des Personals. Mit dem Komplementärbegriff der *Umsetzung* beschreiben wir die operative Seite dieses Dispositivs, also die tatsächlich vorgenommenen Schritte, die zur Aufdeckung von Fällen und somit zum konkreten Einsatz des geschaffenen Dispositivs führen (Kapitel III.2). Entsprechend bedeutet Umsetzung, zu Verfügung stehende Mittel, Strukturen und Fachwissen tatsächlich zur Erreichung des angestrebten Ziels zu nutzen.

Die Analyse von Risiko und Bekämpfungsbemühungen mündet schliesslich in der Gegenüberstellung beider Grössen im Sinne einer Einschätzung der Verhältnismässigkeit kantonaler Bemühun-



gen. Der Bericht schliesst mit einer synthetischen Betrachtung und einer kontextbezogenen Typologisierung von Situationen und Strategien, die auf kantonaler Ebene beobachtet werden konnten (Kapitel IV).

### 3. Wissenstand

#### 3.1. Menschenhandel und seine Bekämpfung

Der Begriff «Menschenhandel» bezeichnet in erster Linie einen Straftatbestand, der im Völkerrecht, sowie im nationalen Recht vieler Staaten verankert ist. Die einzige existierende Definition ist in der Tat juristischer Natur; eine einschlägige und -stimmige sozialwissenschaftliche Definition gibt es bislang nicht. Natürlich bezieht sich der juristische Begriff des Menschenhandels auf eine soziale Realität, eine Abfolge von Handlungen und Interaktionen zwischen mehreren Akteuren. Der juristischen Definition im sogenannten Palermo Protokoll liegen drei Elemente zu Grunde, welche gemeinsam den Tatbestand Menschenhandel auszeichnen: Eine Aktion (Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme einer Person), ein Tatmittel (Androhung oder Anwendung von Gewalt, andere Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit etc.) und ein Zweck (sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft oder Entnahme von Körperorganen).<sup>6</sup>

Entsprechend der zu beantwortenden Forschungsfrage steht in dieser Studie die sozial- bzw. politikwissenschaftliche Perspektive auf den Menschenhandel und seine Bekämpfung im Vordergrund. In der Tat ist die juristische Definition für die sozialwissenschaftliche Betrachtung von Menschenhandel nur bedingt hilfreich. Zwar bezieht sich der theoretische Tatbestand auf ein sich in der sozialen Realität manifestierendes «Phänomen», jedoch ist dieses schwer fassbar. So stellen Cyrus et al. (2010) fest: «Unabhängige, methodisch transparent und systematisch durchgeführte empirische Studien sind selten und weisen auf die enormen Schwierigkeiten im Erfassen von Menschenhandel als empirisches Phänomen hin» (siehe auch: Kelly 2005; Schloenhardt et al. 2009; Jakšić 2011). Schlussendlich kämpfen die Sozialwissenschaften hierbei jedoch mit den gleichen Schwierigkeiten wie die Rechtswissenschaften. Erstens sind verborgene Handlungen per Definition nicht direkt beobachtbar und noch weniger messbar. Sie müssen «auf Umwegen», d. h. über Indikatoren, Schätzungen bzw. anhand von Indizien und Hinweisen umkreist werden. Zweitens ist die Vielschichtigkeit von Menschenhandel eine Herausforderung. Die Verknüpfungen zwischen seinen verschiedenen Aspekten – Migration bzw. Verbringung oder Transport einer Person, die Lebensumstände und Arbeitsbedingungen im Land der Ausbeutung, involvierte Akteure und insbesondere die Beziehungen der betroffenen Person zu Dritten – sind meist alles andere als klar.

Insofern birgt die Abgrenzung von Menschenhandel zu sozialen Realitäten wie selbstbestimmte Sexarbeit, Zwangsheirat, Schwarzarbeit, wucherische Arbeitsverhältnisse, Ausnutzung von Vulnerabilität, Sklaverei, transnationale Migration und Rücküberweisungen, Schlepperei etc. grosse Herausforderungen (D'Amato et al. 2005; Schloenhardt 2015; Dahinden und Neubauer 2012). Während es die Aufgabe von der Justiz und der Rechtswissenschaften ist, trennscharf zu unterscheiden, interessieren sich die Sozialwissenschaften meist für die Schnittstellen dieser verschiedenen

---

<sup>6</sup> Bei minderjährigen Opfern sind nur zwei Elemente, nämlich eine Aktion und ein Zweck, erforderlich.

Bereiche und haben in der Tat bislang darauf verzichtet, Menschenhandel soziologisch zu definieren. Exemplarisch hierfür ist die Idee des sozialen Kontinuums zwischen schlechten, wucherischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel (Skrivankova 2010).

Aus diesem Blickwinkel ist es für die Sozialwissenschaften vielerorts zutreffender, sich mit den verschiedenen Formen von Menschenhandel zu beschäftigen als mit dem durch die rechtliche Definition geschnürten Bündel von Formen und Aspekten, die in der Realität teilweise stark auseinanderstreben. So gibt es auf internationaler Ebene und in der Schweiz zunächst eine breite Literatur zu Sexarbeit, dem Prostitutionsgewerbe und verschiedenen Arten von Missbräuchen und -ständen in diesem Sektor (Zschokke 2005; Vogler 2013; Dahinden und Stants 2006; Földhazi 2010; Schips 2014; Schlatter 2011; Biberstein und Killias 2015). Diese wissenschaftlichen Arbeiten sprechen Überschneidungen mit Menschenhandel mehr oder weniger direkt an. Sie verweisen einerseits auf die häufig vorliegende Notlage von Frauen (und vereinzelt auch Männern), die im Prostitutionsgewerbe arbeiten, betonen jedoch teilweise auch, dass nicht *per se* von Abhängigkeit, Bevormundung und Unfreiwilligkeit ausgegangen werden kann. Die Studien machen insgesamt deutlich, wie schmal der Grat zwischen selbstbestimmter und unter externem Zwang verrichteter Sexarbeit ist und wie komplex die Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren sind.

Neben dem breit erforschten Bereich der sexuellen Ausbeutung beschäftigt sich eine wachsende Anzahl von Untersuchungen mit problematischen Arbeitsverhältnissen im Niedriglohnsektor. Hierbei stehen oft die Arbeitsbedingungen von Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus im Fokus, seien es Sans-Papiers oder in der Schweiz typischerweise auch vorläufig Aufgenommene (Efionayi Mäder et al. 2010; Piguët und Losa 2002; Mattmann et al. 2017). Weitere Studien interessieren sich allgemeiner für Arbeitsausbeutung im Kontext der Diskussion um Menschenhandel (Probst und Efionayi-Mäder 2016; FRA 2015; Lalani und Metcalf 2012; Sauvin 2004; Schwarze 2007). Auch der Begriff der Arbeitsausbeutung ist jedoch noch sehr breit und verweist auf vielfältige Realitäten, sodass Studien sich mitunter auf bestimmte besonders betroffene Wirtschaftszweige konzentrieren, so z. B. insbesondere die Hauswirtschaft und die in diesem Bereich verrichtete Care-Arbeit (Cox und Watt 2002; Knoll et al. 2012; Mantouvalou 2006; Schertenleib et al. 2000; Schilliger 2013).

Ein Teil der wissenschaftlichen Forschung konzentriert sich ausserdem auf bestimmte Gruppen bzw. Merkmale Betroffener, so insbesondere ihr Alter. «Kinderhandel» bzw. Handel von Minderjährigen wird in der Tat als eine besondere Ausprägung von Menschenhandel betrachtet, der ein gesondertes wissenschaftliches und politisches Interesse gilt. Neben den bereits bestehenden Arbeiten (Dottridge 2004; ILO 2011; Burch und Marbacher 2013; Holzwarth und King 2007; Siegenthaler 2013; Studer und Peter 1999; Wata 2003) erarbeitet ein Forschungsteam der Universität Bern aktuell eine Studie zu Kinderhandel in der Schweiz (SKMR im Erscheinen).

Nicht mit dem Phänomen von Menschenhandel selbst sondern mit politischen, juristischen und zivilgesellschaftlichen Reaktionen darauf beschäftigt sich ein weiterer Strang der Literatur. Die *Bekämpfung* von Menschenhandel ist entsprechend Gegenstand sozialwissenschaftlicher, aber vor allem auch politikwissenschaftlicher und juristischer Forschung (Demko 2009; Conseil fédéral 2015; Crespi 2008; Cyrus 2011, 2015; Frommel 2011; Herz 2005; Leuenberger 2018; Lindner 2014; Moret et al. 2007) sowie nationaler und internationaler Berichterstattung (Conseil fédéral 2015; Dettmeijer-Vermeulen 2012; GRETA 2019, 2018).

Indem sie institutionelle Vorkehrungen und die Umsetzung der Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz untersucht, reiht sich die vorliegende Studie in diesen Forschungsstrang ein. Im gegebenen Kontext der föderal organisierten Schweiz konzentriert sich die Studie hierbei vor allem

auf die Bemühungen der Kantone, in deren Kompetenz die Bekämpfung von Menschenhandel zu einem grossen Teil liegt. Eine weitere Besonderheit dieses Berichts ist die Berücksichtigung der teilweise sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen, welche potenziell ein unterschiedlich hohes Risiko für Menschenhandel bedingen.

### 3.2. Risiko- und Dunkelzifferschätzungen

Eine Risikoschätzung wie von dieser Studie angestrebt hat methodische Ähnlichkeiten zu Schätzungen nicht direkt beobachtbarer Grössen bzw. sich im Verborgenen abspielender Phänomene. Offizielle Statistiken geben meist keine oder nur sehr ungenügende Auskunft über die Prävalenz entsprechender Phänomene, bei denen typischerweise nur ein Teil der Fälle ans Licht kommt und gezählt werden kann. In diesem Zusammenhang stellt die Schätzung der im Dunkeln bleibenden, d. h. nie entdeckten Fälle eine methodische Herausforderung dar. Die vorliegende Studie geht davon aus, dass die Grösse des Dunkelfeldes nicht entdeckter Fälle auch auf das Risiko für Menschenhandel verweist, während die Anzahl entdeckter Fälle Auskunft über die Intensität der Bekämpfungsbemühungen schliessen lässt und nicht etwa auf die tatsächliche Prävalenz. Unter diesem Gesichtspunkt ist hier ein Blick auf methodische Ansätze der Kriminologie, der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zur Schätzung unbekannter Grössen nützlich.

Die Kriminologie untersucht unter anderem, welche strukturellen oder persönlichen Faktoren kriminelle Aktivität begünstigen. Ausserdem erörtert sie den Einfluss der Kontrolldichte und der Repressionsintensität auf das Niveau der Kriminalität (Killias et al. 2011). Um kriminelle Aktivität statistisch zu erfassen greift die Kriminologie mitunter auf Daten der Strafverfolgungsbehörden zurück – in der Schweiz handelt es sich hierbei um die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Bundesamts für Statistik (BFS). Allerdings bergen derartige Statistiken den Nachteil, dass sie kriminelle Aktivität immer durch die Brille der repressiven Institutionen sehen – das Dunkelfeld der polizeilich nicht entdeckten Fälle bleibt unbeobachtet. Teilweise liefern sogenannte Opferbefragungen statistische Anhaltspunkte zu Erfahrungen der Wohnbevölkerung mit bestimmten Deliktsformen (Biberstein et al. 2015). Allerdings sind Teile der Bevölkerung, die mit höherer Wahrscheinlichkeit Opfererfahrungen machen – man denke hier typischerweise an Opfer von Menschenhandel –, kaum durch derartige Umfragen zu erreichen. Soziologische oder ethnologische Studien können kriminelle Milieus und Verhaltensweisen dank Vertrauensaufbau mit den entsprechenden Akteuren aus der Innenperspektive erforschen und helfen, sie zu verstehen. Solche Studien liefern zwar wertvolle qualitative Einblicke, sind aber nicht direkt zur Quantifizierung von kriminellem Verhalten geeignet.

Im Hinblick auf die Prävalenz gibt es verschiedene Versuche, sich der nicht rapportierten und nicht direkt empirisch erfassbaren Kriminalität auf Umwegen zu nähern und somit die sogenannte «Dunkelziffer» zu schätzen. Solche Ansätze kommen auch zur Quantifizierung und Prognostizierung anderer nicht direkt erfassbarer Grössen wie der Schwarzarbeit bzw. Schattenwirtschaft oder der Anzahl illegal anwesender Personen zur Anwendung. So errechnen Wirtschaftswissenschaftler z. B. die Grösse der Schattenwirtschaft anhand von Schätzmodellen, die auf Hypothesen über die Hauptursachen der Schattenwirtschaft und relevante Einflussfaktoren basieren (Schneider 2012). Die Methode stützt sich auf Spuren, die schattenwirtschaftliche Aktivitäten in verschiedenen Bereichen hinterlassen (Schneider und Boockmann 2018).

Eine andere Herangehensweise wählen Morlok et al. (2015) zur Schätzung der Anzahl in der Schweiz lebenden Sans-Papiers. Hauptinformationsquelle dieser Studie sind ca. 60 Gespräche mit Fachpersonen, die auf Grund ihrer Erfahrung im entsprechenden Bereich Schätzungen abgeben. Parallel dazu wertet die Studie Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS), der

individuellen Konten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Bevölkerungsstatistik des BFS aus und gleicht die hier gewonnenen Informationen mit den Schätzungen der Fachpersonen ab. Die Schätzungen der Sans-Papiers pro Kanton der Studie von Morlok et al. fliessen in die Risikoanalyse der vorliegenden Studie ein.

In verschiedenen Forschungsbereichen kommt die sogenannte «*Capture-Recapture-Methode*» zur Anwendung, bei der in kurzem Zeitabstand zwei Beobachtungen (direkt oder über Spurensuche in Dokumenten wie Zeitungsartikeln) des zu untersuchenden Phänomens durchgeführt werden. Über die Schnittmenge der in der ersten (*capture*) und zweiten (*recapture*) Phase dokumentierten Fälle lässt sich die Gesamtzahl bekannt gewordener Fälle schätzen (Brunovskis und Tyldum 2004; Gurgel et al. 2004). Angesichts der Tatsache, dass auch hier nur entdeckte Fälle berücksichtigt werden handelt es sich jedenfalls um Mindestschätzungen, die als solche noch nichts über die Dunkelziffer aussagt (Belser et al. 2005). Um letztere anzunähern hilft die Erfassung der Dauer entdeckter (Menschenhandels-)Fälle, anhand der die Gesamtzahl der über einen Zeitraum hinweg beobachteten Fälle in eine Stichtagsschätzung umgewandelt werden kann. Auf diese Weise sind also Rückschlüsse zur Anzahl der an einem bestimmten Zeitpunkt laufender aber (noch) nicht bekannt gewordenen Fälle möglich, im Sinne einer Mindestdunkelzifferschätzung (siehe auch Cyrus et al. 2010, Kapitel 5.3; ILO 2012; IOM 2009; Kutnick et al. 2007).

Schliesslich ist auch die von Biberstein und Killias (2015) verwendete Methodik zur Schätzung der Grösse des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz, sowie von damit verbundenen Risiken für Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung, von Interesse. Biberstein und Killias stützen sich in erster Linie auf die Befragung einer Stichprobe von Erotikbetrieben, unter anderem zur Anzahl dort beschäftigter Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter und zur Höhe erzielter Umsätze. Die Betriebe wurden mittels einer Internetseite ausfindig gemacht, welche sämtliche Sexetablissemments in der Schweiz auflistet und bewirbt. Ausserdem sammeln die Autoren bei Polizeikorps und diversen Fachstellen Informationen zur Strassenprostitution. Auf dieser Grundlage gelangen Biberstein und Killias zu einer Hochrechnung der pro Kanton pro Tag auf der Strasse oder in Etablissements anschaffenden Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter, welche in die Risikoschätzung der vorliegenden Studie einfliesst.

Die verschiedenen skizzierten Ansätze inspirieren die Risikoschätzung der vorliegenden Studie; einige erwähnte Schätzungen für den Schweizer Kontext finden ausserdem als Risikoindikatoren Berücksichtigung. Grob orientiert sich das von uns gewählte Vorgehen an der Methodik von Schneider und Boockmann (2018), die unter anderem ein theoretisch fundiertes Indikatorenset benutzen, darüber hinaus jedoch weitaus komplexere ökonomische Berechnungen anstellen. Weiterhin greift die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Risikoanalyse (aber auch die Analyse der Bekämpfungsbemühungen) auf Methoden der Indexbildung zurück, wie sie bereits in anderen thematischen Bereichen durch das Forschungsteam erprobt wurden (Probst et al. 2019).

### 3.3. Menschenhandel und digitale Medien

Zur Vertiefung sowohl methodischer als auch phänomenologischer Aspekte der Rolle digitaler Medien für Menschenhandel diente eine Literaturrecherche auf internationaler Ebene. Sie betrifft Publikationen, welche sich mit Internet-basierten Anwerbungspraktiken beschäftigen und sich auch empirisch auf Online-Quellen stützten.

Grundlegend ist zunächst der Artikel zu «*Cyber-trafficking*» von Sykiotou (2017). Die Autorin hält fest, dass der Cyberspace immer häufiger von Menschenhändlern und -händlerinnen für die Rekrutierung der Opfer oder für die Bewerbung ihrer «Dienstleistungen und Produkte» genutzt wird. Sykiotou zufolge muss Menschenhandel dort als Cybercrime bezeichnet werden, wo Menschenhändler den Cyberspace als Instrument nutzten. Sie prägt hierfür den Begriff des Cyber-trafficking und zeigt seine verschiedenen Facetten auf. Wenngleich sexuelle Ausbeutung im Vordergrund steht, verweist Sykiotou auch explizit auf Internet-vermittelte Arbeitsausbeutung. Ausdrücklich rät die Autorin von der Verwendung des Begriffs «*virtual trafficking*» ab, der suggeriert, dass es sich nicht um reale Vorkommnisse handelt und somit verharmlosend wirken kann. Der zu bevorzugende Begriff des Cyber-trafficking bezieht sich auf die Verwendung des Cyberspace zur Begehung der Straftat Menschenhandel und somit eine im virtuellen Raum begangene aber real bestehende Tat handlung (Sykiotou 2017: 1550). Schlussfolgernd weist die Autorin auf das hohe Gefährdungspotenzial dieser «unsichtbaren» Täter und die neuen Herausforderung für die Strafverfolgung hin. Diese globalisierte Kriminalität muss Sykiotou zufolge mit «universeller» (und nicht regionaler) Gesetzgebung beantwortet werden.

Unter den vielen Publikationen zur Rolle digitaler Medien beim Zustandekommen von Ausbeutungssituationen ist aus methodischer Sicht die Studie von Lair et al. (2016) interessant. Sie stützt sich auf eine umfassende Inhaltsanalyse von im Internet aufgeschalteten und somit für jedermann zugänglichen Annoncen für Kindermädchen-Jobs (auf der US-amerikanischen Kleinanzeigenseite «*Craigslist*»). Die Ergebnisse der Untersuchung legen die oftmals vermessenen Vorstellungen der Arbeitgebenden offen. Sie entkräften somit die häufig anzutreffende Aussage, dass Arbeitsbedingungen im Hauswirtschaftssektor unzugänglich und «versteckt» seien: Die in den Annoncen offerierten Arbeitsbedingungen lassen keinen Zweifel an den vollkommen unrealistischen Erwartungen und den ausbeuterischen Intentionen der Arbeitgebenden.

Auch Volodko et al. (2019) werten eine Stichprobe von Online-Kleinanzeigen eine litauischen Seite für Jobs im Ausland aus. Hierbei prüfen die Forschenden die Annoncen auf eine Liste von Indikatoren hin, welche die Vereinten Nationen (UNODC) und andere Akteure als Hinweise für Menschenhandel betrachten.<sup>7</sup> Unter den geprüften Indikatoren beinhalten die Kleinanzeigen am häufigsten die Unterbringung durch den Arbeitgebenden, Hilfestellung bei den Einreiseformalitäten, Abzug entsprechender Kosten vom Gehalt und Transport zum Arbeitsplatz. Insgesamt kommt die Autorenschaft jedoch zu dem Schluss, dass die (automatisierte) Identifizierung problematischer Job-Annoncen im Internet über Indikatorensets nur bedingt zuverlässige Resultate liefert und dass Menschenhandel, wie mannigfach angemahnt, als «Teil eines breiten Spektrums von würdiger Arbeit zu höchst ausbeuterischer oder erzwungener Arbeit gesehen werden muss» (Volodko et al. 2019: 31, eigene Übersetzung aus dem Englischen).

Neben dem weitläufigen Feld der Online-Kleinanzeigen beschäftigt sich eine wachsende sozialwissenschaftliche Literatur mit einer anderen Form digitaler Jobvermittlung, nämlich sogenannter Plattformarbeit, oder auch digital vermittelter Dienstleistungsarbeit (Van Doorn 2017). Das weitaus bekannteste Beispiel hierfür ist die App *Uber*, die Taxifahrer mit Kunden in Verbindung bringt. Das Geschäftsmodell verbreitet sich gegenwärtig auf andere lokal verankerte Dienstleistungsbereiche wie insbesondere Schnelllieferungen oder Haushaltstätigkeiten. Als «*Cloudwork*» sind auch auf Distanz durchführbare und meist höherqualifizierte Tätigkeiten im Bereich der Programmierung und Datenverarbeitung betroffen. Eine politische und juristische Debatte entzündete sich um die Frage, inwiefern die Betreibenden entsprechender Apps oder Plattformen als Arbeitgebende zu

---

<sup>7</sup> Siehe UNODC, abrufbar unter: [https://www.unodc.org/pdf/HT\\_indicators\\_E\\_LOWRES.pdf](https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf) (28.05.2020).

sehen sind, damit verbundene Pflichten wahrnehmen müssen und für Verstösse gegen die Rechte der Arbeitnehmenden zur Rechenschaft gezogen werden können. In diesem Rahmen wurde der Begriff der Scheinselbstständigkeit verwendet. Van Doorn (2017) verortet Plattformarbeit im Kontext der «on-demand economy» (auch «gig-economy»), welche im Zuge der neoliberalen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der letzten Jahrzehnte Raum griff. Er beschreibt die Arbeitsbedingungen von Plattformarbeitenden als höchst prekär, risikobehaftet und ausbeuterisch. Van Doorn begründet dies mit der weitgehenden Immunität der Vermittler und Kunden, mit der strengen Kontrolle, die Plattformbetreibenden über die Arbeitenden ausüben sowie mit der Austauschbarkeit und dem Überfluss ihrer Arbeitskraft.

Im Bereich der sexuellen Ausbeutung gibt es ebenfalls zahlreiche Studien, die sich mit der Vermittlung über das Internet beschäftigen. Ausgehend von der Feststellung, dass sowohl auf allgemeinen als auch erotikspezifischen Kleinanzeigenseiten in den USA Menschen für sexuelle Beziehungen zum Verkauf angeboten werden, diskutiert Maras (2017) damit verbundene rechtliche Fragestellungen wie insbesondere die Verantwortung der Internet Service Provider (ISP, Betreibende der betreffenden Internetseiten). Maras beklagt hier rechtliche Lücken, auf Grund derer die ISP bisher kaum belangt werden konnten. Auch der US-amerikanische Richter Dixon (2013) weist auf die wachsende Bedeutung des Internets für die Rekrutierung von Menschenhandelsopfern und die daraus folgenden rechtlichen Fragen hin. Einerseits nennt Dixon bestehende Bemühungen von Interessenverbänden und auch privatwirtschaftlichen Trägern, entsprechende Schemata zu durchbrechen und zu bekämpfen. Andererseits unterstreicht er aber auch, dass «umfassende Forschung nötig ist um beurteilen zu können, zu welchem Ausmass Menschenhandel durch das Internet und andere Technologien einerseits befördert wird und andererseits effizient bekämpft werden kann» (Dixon 2013).

Diese explorative Literaturrecherche liefert Einblicke in eine Auswahl Studien, welche sich mit dem Nexus zwischen Menschenhandel und digitalen Medien beschäftigen. Sie zeigt, dass sowohl die Forschung als auch die Politik und die Justiz vor einer weitläufigen Problematik stehen. Während sich die soziale Realität des Handels mit der Arbeitskraft und dem Körper von Menschen bereits teilweise in den digitalen Raum verlagert hat, stellt sich die Bekämpfung des Menschenhandels diesen Entwicklungen bislang nur teilweise. Allerdings ist Digitalisierung nicht nur eine Herausforderung sondern birgt auch Chancen, Menschenhandel wirksamer zu bekämpfen.<sup>8</sup> Nicht zuletzt ist die Forschung ausdrücklich gefragt, um die Wissensbasis zu Ausprägungen des Cyber-trafficking zu erweitern.

#### 4. Methodisches Vorgehen

Ziel dieser Studie ist es, zwei Grössen unterschiedlicher Natur gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen. Beide Facetten – die Risikoanalyse und die Analyse der Bekämpfungsbemühungen – erfordern unterschiedliche methodische Herangehensweisen, wobei die Ergebnisse beider Stränge schliesslich doch auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind. Methodische Herausforderungen birgt hierbei vor allem die Risikoanalyse: Über verschiedene Indikatoren versuchen wir uns kantonalen Risikolagen anzunähern, sie zu beschreiben und einzugrenzen. Bei der Datengewinnung und der Analyse kommen sowohl qualitative als auch quantitative Methoden zum Einsatz, die wir im Folgenden knapp darstellen.

---

<sup>8</sup> Wie z. B. im Rahmen von Strafermittlungen, siehe auch Kapitel II.2.4.

#### 4.1. Expertengespräche

In der ersten Phase dieses Projekts galt es, den Forschungsgegenstand durch eine Literaturrecherche und einige Expertengespräche abzustecken. Neben einschlägigen, rezenten Publikationen zu Menschenhandel in der Schweiz und in anderen Ländern lag ein Fokus der Literaturrecherche auf methodischen Artikeln zur Schätzung von Phänomenen, die sich im Verborgenen abspielen. Ausserdem – und in ähnlicher Richtung – galt es, neue methodische Ansätze zur Nutzung von Online-Quellen im Rahmen der Forschung zu Ausbeutung und Menschenhandel zu sichten.

Neben der Literatur lieferte eine Serie von neun vorabklärenden Fachgesprächen Einblicke in gegenwärtige Entwicklungen im Zusammenhang mit Menschenhandel in der Schweiz. Befragt wurden ausgewählte Fachpersonen aus unterschiedlichen Institutionen (Kantonspolizei, Opferhilfe, Wissenschaft sowie Vertretende des BFS und des SECO) und aus den verschiedenen Landesteilen (Deutschschweiz, Romandie und Tessin). Neben allgemeinen Entwicklungen auf Ebene des Phänomens selbst und seiner Bekämpfung – auch und insbesondere hinsichtlich der Rolle digitaler Medien – erörterten die Gespräche spezifisch die Frage relevanter Risikofaktoren. Die Ergebnisse dieser vorabklärenden Fachgespräche waren somit grundlegend für die Erarbeitung des Fragebogens (standardisierte Umfrage) und für die Auswahl der im Rahmen der Risikoschätzung zu berücksichtigenden Indikatoren.

#### 4.2. Umfrage

Bei der Entwicklung des Fragebogens bezog das Forschungsteam die Begleitgruppe der Studie<sup>9</sup> mit ein, welche den Entwurf kritisch begutachtete. Die finale Version wurde mithilfe der Software *Qualtrics* als Online-Umfrage programmiert und digital versendet (siehe Anhang 4). Adressiert wurde der Fragebogen in allen Kantonen an den Vorsitz des kantonalen Runden Tisches, sofern es einen solchen gibt. In Kantonen ohne Runden Tisch ging der Fragebogen an das zuständige Departement, was in den meisten Kantonen das Justiz-, Polizei-, oder Sicherheitsdepartement war, in Einzelfällen auch das Departement des Inneren oder das Finanzdepartement.<sup>10</sup> An Kantonsvertretende wurden also insgesamt 26 Fragebögen versandt. Weiterhin erhielten alle für Menschenhandel spezialisierte Staatsanwälte und Staatsanwältinnen laut Verzeichnis der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz die Umfrage (30 versandte Fragebögen), sowie spezialisierte NGOs, die es im Gegensatz zu spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten nicht in allen Kantonen gibt (16 versandte Fragebögen). Antworten von kantonalen und einigen städtischen Polizeikörpern zu einer kurzen Serie spezifischer Fragen wurden in Zusammenarbeit mit dem IZFG der Universität Bern (im Rahmen der Mitgliedschaft beim SKMR) eingeholt. Letzteres führte im selben Zeitraum eine Studie zum Thema Kinderhandel in der Schweiz durch. Um Synergien zu schaffen und Doppelbefragungen zu vermeiden entschieden sich die beiden Forschungsteams für eine Zusammenarbeit im Rahmen der parallel laufenden Befragungen.

---

<sup>9</sup> Aufgabe der Begleitgruppe ist es, das Forschungsteam aus Perspektive der Praxis in Schlüsselmomenten strategisch und inhaltlich zu beraten. Vertreten waren Mitarbeitende der fedpol (FSMM und Bundeskriminalpolizei), der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), sowie der Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) der Stadt Bern.

<sup>10</sup> Um auf die gesamte Gruppe der Vorsitzenden der kantonalen Runden Tische sowie die zuständigen Personen in Kantonen ohne Runden Tisch zu verweisen verwenden wir im Folgenden den Ausdruck «Kantonsvertretende».

In der Tat bestand der Fragebogen dieser Studie aus verschiedenen Blöcken, die teilweise auf bestimmte Akteure zugeschnitten waren und sich so nur an einen Teil der Befragten richteten. So waren allein die Kantonsvertretenden gebeten, über das allgemeine institutionelle Setting im Kanton Auskunft zu geben (siehe insbesondere Kapitel III.1.2, sowie III.1.5 und III.1.6). Subjektive Einschätzungen zur Situation wurden breiter abgeholt und durch einige Fragen zu den spezifischen Kompetenzbereichen der Akteure ergänzt (siehe insbesondere Kapitel III.1.4 und III.1.7). Einige Kantone stellten im Rahmen der Umfrage relevante Dokumente zur Verfügung, welche ergänzende Informationen lieferten.

Alle Vorsitzenden der kantonalen Runden Tische füllten den Fragebogen aus; unter den Kantonen ohne Runden Tisch nahm nur NW auf Grund einer Stellenvakanz nicht an der Umfrage teil. Somit liegen für 25 Kantone weitestgehend vollständige Informationen vor. Nur vereinzelt wurden Fragen nicht beantwortet. Von den 30 an spezialisierte Staatsanwälte und Staatsanwältinnen versendeten Fragebögen wurden 24 retourniert; von spezialisierten NGOs liegen 15 ausgefüllte Fragebögen vor (von 16 versandten). Bei beiden Gruppen handelt es sich allerdings teilweise um zwei Fragebögen aus demselben Kanton. Über die Umfrage des IZFG (Studie Kinderhandel) konnten Antworten von Polizeikorps fast aller Kantone eingeholt werden – unter den 26 vorliegenden Antwortsträngen stammen 22 von kantonalen und 4 von städtischen Polizeikorps, womit auch hier einige Kantone doppelt vertreten sind.

Nach einer ersten Auswertung wurden die Ergebnisse der Befragung mit der Begleitgruppe der Studie besprochen, auch hinsichtlich der Auswahl von Indikatoren (Variablen) für die Indexierung der Bekämpfungsbemühungen und dem Abgleich mit den Ergebnissen der Risikoschätzung.

Im Rahmen der Risikoschätzung führte das Forschungsteam eine weitere Kurzbefragung durch. Diese richtete sich an Unterstützungsorganisationen von Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter sowie kantonale bzw. städtische Polizeikorps. Ziel war es, die Grösse des Sexgewerbes jedes Kantons auf der Grundlage der Erfahrungswerte dieser Akteure besser einzuschätzen. Der so gewonnene Indikator wird später näher ausgeführt.

#### 4.3. Statistische Analysen

Zur quantitativen Annäherung an das in den Kantonen aufkommende Fallvolumen bezog das Forschungsteam vom BFS, auf Grundlage eines Datennutzungsvertrages, individuelle Daten der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zu Geschädigten sowie Beschuldigten von Menschenhandel nach 182 StGB und Förderung der Prostitution nach 195 StGB für den Zeitraum 2009-2018. Diese wurden einerseits im Sinne eines allgemeinen Überblicks über zeitliche Entwicklungen und Profile der Geschädigten ausgewertet und andererseits auf kantonaler Ebene genauer analysiert (siehe Kapitel III.2.1).<sup>11</sup>

In einem weiteren und letzten Schritt galt es statistische Indizes zu bilden, welche die Situation in den verschiedenen Kantonen vergleichbar macht und zusammenfasst. Sämtliche ausgewählte Indikatoren zur Analyse des kantonalen Risikos (siehe Kapitel II) sowie der kantonalen Bemühungen zur Bekämpfung von Menschenhandel (siehe Kapitel III) wurden zwecks Indexbildung aufbereitet und schliesslich in Form von zwei Indexen mit jeweils mehreren Dimensionen einander gegenübergestellt (siehe Kapitel IV). Die genaue Zusammensetzung und Errechnung der Indizes ist in den entsprechenden Kapiteln beschrieben und in Anhang 1 zusammenfassend dargestellt.

---

<sup>11</sup> Alle vertieften statistischen Analysen erfolgten im Statistikprogramm *R Studio*.



## II. KANTONALE AUSGANGSLAGEN UND RISIKOFAKTOREN

### 1. Was erhöht das Risiko für Menschenhandel?

Konfrontiert mit der komplexen Frage, was das Risiko für Menschenhandel in einer bestimmten Region erhöht respektive eindämmt, ist zunächst die wissenschaftliche Literatur eine wichtige Informationsquelle. In internationalen sowie länderspezifischen Studien finden sich theoretische Überlegungen und empirische Beobachtungen, anhand derer die bei einer Risikoanalyse zu berücksichtigenden Faktoren grob eingegrenzt werden können. Darüber hinaus liefern die im Rahmen dieser Studie geführten Fachgespräche und die schriftliche Umfrage bei kantonalen Fachpersonen Anhaltspunkte zu spezifisch, im Schweizer Kontext relevanten Faktoren.

#### 1.1. Von Ausbeutung betroffene Gruppen

Menschenhandel ist eine Straftat, bei dem sich die Täterschaft die Notlage und Verletzlichkeit anderer Menschen zu Nutzen machen, sowie Täuschung, Betrug oder gar Gewalt anwenden, um sie in Abhängigkeitsverhältnisse zu bringen und für den eigenen Profit auszubeuten. Diese Notlage und Verletzlichkeit, in den Sozialwissenschaften auch oft «Vulnerabilität» genannt, kann wirtschaftlicher, aufenthaltsrechtlicher, teilweise auch gesundheitlicher oder altersbedingter Natur sein.<sup>12</sup> In den Herkunftsländern machen Armut und Diskriminierung für unseriöse Arbeitsangebote anfällig. Im Zielland ist die Vulnerabilität ausserdem massgeblich durch den meist ungesicherten Aufenthaltsstatus, geringe Kenntnisse der Lokalsprache und fehlendes Orientierungswissen bedingt. In der Tat sind Opfer von Menschenhandel in fast allen Fällen ausländischer Staatsangehörigkeit und häufig ohne legalen Status in der Schweiz anwesend (laut PKS ca. 25 % Sans-Papiers, siehe Tabelle 3 sowie Probst und Efonyi-Mäder 2016: 71/72). Ausserdem handelt es sich fast immer um Personen mit geringen finanziellen Mitteln, die aufgrund dieser Notlage auf die betrügerischen Angebote der Täterschaft eingehen, sich von ihnen erpressen lassen und in ein Abhängigkeitsverhältnis geraten. Die Situation von Sans-Papiers ist hier bezeichnend: Ohne legalen Aufenthalt können sie keine reguläre bezahlte Arbeit aufnehmen und sich im Falle von Missbräuchen kaum rechtlich zur Wehr setzen, ohne die Ausschaffung zu riskieren (Efonyi Mäder et al. 2010). Aus diesen Gründen liegt Menschenhandel an der Schnittstelle zur Migrations- und Schwarzarbeitsproblematik.

Menschenhandelsopfer werden oft im Ausland rekrutiert und überschreiten unmittelbar vor der Ausbeutung in der Schweiz eine internationale Grenze. Viele international gehandelte Opfer erfahren bereits auf der Migrationsroute Ausbeutung, Missbrauch und Gewalt. Dies geht aus den Statistiken der Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) hervor, welche hier sogar einen steigenden Trend belegen: Von den 2019 durch die FIZ neu begleiteten Opfern wurde etwa die Hälfte (unter anderem) im Ausland ausgebeutet, mehr als in sämtlichen Jahren zuvor.<sup>13</sup> Der internationale Grenzübertritt stellt allerdings aus rechtlicher Sicht kein Tatbestandsmerkmal des Menschenhandels dar (Cyrus et al. 2010: 36; FSMM 2019). Nicht selten kommt es vor, dass bereits

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu das Urteil des Bundesgerichts BGE 128 IV 117 (2002), sowie das Issue Paper «Abuse of a Position of Vulnerability», abrufbar unter: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC\\_2012\\_Issue\\_Paper\\_-\\_Abuse\\_of\\_a\\_Position\\_of\\_Vulnerability.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf) (28.10.2020).

<sup>13</sup> FIZ Jahresbericht 2019, S. 9, abrufbar unter: [https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads\\_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ\\_Jahresbericht\\_2019\\_digital.pdf](https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ_Jahresbericht_2019_digital.pdf) (12.06.2020).

seit einiger Zeit als Sans-Papiers in der Schweiz anwesende Personen erst hier mit ihren Ausbeutern bzw. Ausbeuterinnen in Kontakt kommen (Probst und Efonayi-Mäder 2016: 70). Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass die (zahlreiche) Präsenz vulnerabler Personen, insbesondere Sans-Papiers, das Risiko für Menschenhandel erhöht, bilden letztere doch durch ihre weitgehende Rechtlosigkeit eine für ausbeuterische Arbeitsangebote anfällige Bevölkerungsgruppe. Menschenhandel wird also in Teilen durch ähnliche Faktoren begünstigt wie Schwarzarbeit, wobei letzteres Phänomen sehr verschiedene Gestalten annehmen kann (Moret et al. 2007; Guild et al. 2016). Auf Grund dieser Argumentation ist zumindest die Vermutung naheliegend, dass Menschenhandel dort häufiger vorkommt, wo Schwarzarbeit auch floriert, insbesondere im Sinne der Beschäftigung von Personen ohne legalen Aufenthalt. Das ausschlaggebende Merkmal ist hierbei die prekäre Aufenthaltssituation – letztere begünstigt sowohl Schwarzarbeit als auch Menschenhandel. In der internationalen Debatte wird Papierlosigkeit bzw. ungesicherter Aufenthalt als ein für Menschenhandel zentraler Faktor angesehen.

Die Situation der Papierlosigkeit kann auf verschiedene Weise zustande kommen. Unter Sans-Papiers finden sich Touristen und Touristinnen oder irregulär eingereiste Personen, sowie abgewiesene – aber nicht ausgereiste – Asylsuchende. Jedoch auch vor dem Asylentscheid bilden Asylsuchende eine vulnerable Gruppe aus aufenthaltsrechtlicher aber auch sozioökonomischer Sicht. Dies trifft besonders für unbegleitete minderjährige Asylsuchende zu. In den letzten Jahren legte die Schweiz ein stärkeres Augenmerk auf diesen Bereich: Die bereits im Rahmen des ersten NAP ins Leben gerufene Arbeitsgruppe «Asyl und Menschenhandel» setzte ihre Arbeit im zweiten NAP fort (siehe Aktion Nr. 19 im NAP 2017-2020). Als ein erstes Ergebnis dieses Prozesses setzte das SEM kürzlich Massnahmen zur besseren Identifizierung und Begleitung von Menschenhandelsopfern im Asyl- und Dublinverfahren um; weitere Massnahmen sind derzeit in Planung. Diese Neuerungen fallen mit der Einführung der neuen beschleunigten Asylverfahren in der Schweiz zusammen. Der steigende Trend in der Anzahl Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, den die FIZ bereits seit einigen Jahren beobachtet, verdeutlichte sich mit der Einführung der Neuerungen. Im Jahr 2019 gingen bei der FIZ insgesamt 94 Fallmeldungen bezüglich Betroffenen aus dem Asylbereich ein.<sup>14</sup> Hierbei kann es sich um Personen handeln, die vor Ausbeutung in einem anderen Land in die Schweiz fliehen oder um Personen, die in die Schweiz verbracht wurden, um sie dort auszubeuten. Fachpersonen berichten, dass (teilweise auch minderjährige) Asylsuchende im laufenden Verfahren aus den Asylzentren entweichen und daraufhin in Ausbeutungssituationen geraten.

Im alten wie im neuen Asylverfahren ist zunächst der Bund für die Unterbringung und Begleitung von Asylsuchenden zuständig. Nach einiger Zeit, neu nach den 140 Tagen des beschleunigten Verfahrens, werden Asylsuchende nach einem Verteilschlüssel auf die Kantone verteilt. Dieser Schlüssel richtet sich massgeblich nach der Einwohnerzahl der Kantone, neben einigen weiteren Kriterien. Unter diesen Vorzeichen scheint es wenig angezeigt, die Anzahl von Asylsuchenden pro Kanton als Risikofaktor für Menschenhandel zu berücksichtigen. Denn nach der Bundeszuständigkeit ist die Zahl der von einem Kanton aufgenommenen Asylsuchenden weitestgehend proportional zu seiner Bevölkerungsgrösse, sodass sich hieraus hinsichtlich des relativen Risikos für Menschenhandel keine Abweichungen zwischen den Kantonen ergeben sollten. Entweichen Personen

---

<sup>14</sup> FIZ Jahresbericht 2019, S. 6, abrufbar unter: [https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads\\_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ\\_Jahresbericht\\_2019\\_digital.pdf](https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ_Jahresbericht_2019_digital.pdf) (12.06.2020).

aus Bundes- oder Kantonszentren und «tauchen ab» bleiben sie keinesfalls zwangsläufig im betreffenden Kanton. Auf Grund dieser Überlegungen erscheint die Anzahl Sans-Papiers für die Risikoschätzung relevanter als die der Asylsuchenden.

Im Rahmen dieser Studie befragte Fachpersonen heben im Hinblick auf Risikolagen generell häufig die grosse Bedeutung der sozioökonomischen Lebensumstände der Betroffenen – auch jener im Herkunftsland – hervor. Sie machen deutlich, dass Menschenhandel auf dem Boden von Armut, schlechter Bildung und fehlender Perspektiven floriert. Bezüglich des schweizerischen Kontexts unterstützten Fachpersonen auch die These, dass bestimmte Gruppen von Migrantinnen und Migranten – für die Sans-Papiers das deutlichste Beispiel sind – durch ihre aufenthaltsrechtliche Vulnerabilität ein erhöhtes Ausbeutungsrisiko haben. Folglich erhöht auch ihre zahlreiche Anwesenheit in einem Gebiet das Risiko, dass es dort zu Ausbeutung und Menschenhandel kommt. Wenngleich andere Faktoren häufiger als risikosteigernd eingeschätzt werden geben doch viele befragten Fachpersonen im Fragebogen an, dass ein hoher Anteil irregulärer Migrantinnen und Migranten das Risiko für Menschenhandel und Ausbeutung tendenziell erhöht.<sup>15</sup>

## 1.2. Von Ausbeutung betroffene Sektoren

Der Menschenhandel unter Strafe stellende Artikel (182 StGB) unterscheidet drei Formen der Ausbeutung, nämlich sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft und Entnahme von Körperorganen. Letztere Form ist laut Studien und dem Dafürhalten zahlreicher Fachpersonen für die Schweiz kaum als relevant anzunehmen (siehe z. B. Holzwarth und King 2007; Probst und Efonayi-Mäder 2016: 72), weshalb wir uns im Folgenden auf die ersten beiden Formen konzentrieren. Zunächst betrachten wir Sexarbeit als ausbeutungsanfällige Erwerbstätigkeit.

Sexarbeit ist in der Schweiz nicht verboten und unterliegt entsprechend arbeitsrechtlichen und steuerlichen Regelungen, sowie Bestimmungen zu Sozialversicherungen. Die einschlägige Studie von Biberstein und Killias (2015) erforscht vor allem den legalen Prostitutionsmarkt in der Schweiz und zeigt Berührungspunkte mit Menschenhandel auf. Auf Grundlage ihrer Ergebnisse zu legalen Erotikbetrieben betrachten die Autoren diese in der Schweiz nicht generell als ein Einfallstor für Menschenhandel. Sie stellen aber dennoch fest, dass es neben den angemeldeten Betrieben und legal anwesenden Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern vermutlich in jedem Kanton einen Anteil unangemeldeter Betriebe und ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung praktizierender Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter gibt, wobei die Übergänge hier fließend sein können. Ausserdem enthält die Studie von Biberstein und Killias auch einige Informationen zur Strassenprostitution, welche sich auf Auskünfte der kantonalen Polizeikorps stützen. Im Falle unangemeldeter Tätigkeit in Etablissements oder auf dem Strassenstrich ist den Autoren zufolge das Risiko für Missbräuche aller Art wesentlich höher. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Grösse des Sexgewerbes eines Kantons das Risiko von Menschenhandel mitbeeinflusst, auch und vor allem angesichts der Tatsache, dass ein wichtiger Teil des Menschenhandels in der Schweiz zum Zweck der sexuellen Ausbeutung stattfindet. Dem stimmen auch die im direkten Gespräch und per Umfrage konsultierten Fachpersonen fast einstimmig zu. Im Fragebogen wurde die Grösse des Sexgewerbes eines Kantons von allen Faktoren am häufigsten als risikoerhöhend eingestuft.

---

<sup>15</sup> Für insgesamt neun vorgeschlagene Risikofaktoren waren die Antwortenden aufgefordert anzugeben, ob diese ihrer Einschätzung zufolge dazu beitragen, das Risiko für Menschenhandel zu erhöhen oder zu verringern. Diese Frage wurde Kantonsvertretende (Vorsitz Runder Tisch oder andere zuständige Person), Staatsanwaltschaften, Polizeikorps sowie NGOs gestellt.

Neben der weiterhin dominierenden sexuellen Ausbeutung nimmt im Bewusstsein der Beobachtenden jedoch auch die Ausbeutung der Arbeitskraft als weitere Form von Menschenhandel einen zunehmend wichtigen Platz ein. Den Ergebnissen der Studie von Probst und Efonayi-Mäder (2016) zufolge, sind in der Schweiz in erster Linie das Baugewerbe, die Landwirtschaft, die Hauswirtschaft und die Gastronomie (Restaurants- und Hotelbetriebe) betroffen (siehe auch: Mattmann et al. 2017) – alles Sektoren in denen auch gehäuft Schwarzarbeit, vielmals von Sans-Papiers (Morlok et al. 2015) oder Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus, praktiziert wird.<sup>16</sup> Betrachtet man das gehäufte Vorkommen von Ausbeutung und Menschenhandel in diesen Sektoren als wissenschaftlich erhärtete Tatsache, lässt sich schlussfolgern, dass die ihre Grösse das Risiko für Menschenhandel mitbeeinflusst. Letzteres kann entsprechend dort als erhöht angenommen werden, wo es viele Arbeitsplätze in den betreffenden Wirtschaftssektoren und somit eine hohe Nachfrage nach günstiger Arbeitskraft gibt. Die Grösse der betreffenden Sektoren hängt wiederum von der allgemeinen Wirtschaftsstruktur der jeweiligen Region ab: Ländliche Gebiete haben meist einen grossen Agrarsektor, touristische Gebiete einen grossen Gastronomiesektor und Städte bzw. Agglomerationen einen ausgeprägten Bausektor.

Gemäss Beobachtungen von Fachpersonen und Statistiken der FIZ ist Arbeitsausbeutung besonders häufig in der Hauswirtschaft bzw. in sogenannter Care-Arbeit anzutreffen. Unter den von der FIZ begleiteten Opfern haben in den Jahren 2018 und 2019 etwa 15 % Ausbeutung in Privathaushalten erlitten.<sup>17</sup> Allerdings dürfte die Hauswirtschaft deutlich weniger als andere Sektoren von der sonstigen Wirtschaftsstruktur der Region affektiert sein: Eine Nachfrage nach Dienstleistungen im Haushalt, Betagtenpflege oder Kinderbetreuung gibt es vermutlich fast überall in ähnlichem Ausmass. Eine Ausnahme bildet hier die Präsenz diplomatischer Vertretungen bzw. grosser internationaler Organisationen oder Unternehmen. In den Privathaushalten des Personals dieser Organisationen kommt es erfahrungsgemäss gehäuft zu Missbräuchen, nicht nur weil diese insgesamt viel Haushaltspersonal beschäftigen, sondern auch weil die internationale Vernetzung die Rekrutierung von Arbeitskräften im Ausland erleichtert und die betreffende Täterschaft teilweise diplomatische Immunität geniessen (vgl. Probst und Efonayi-Mäder 2016: 61/62).

Auch hier bestätigen die Fachgespräche dieser Studie die oben aus der wissenschaftlichen Literatur hergeleiteten Annahmen. Als für Menschenhandel und Ausbeutung anfällig werden allgemein Wirtschaftsbereiche mit geringen Qualifikationsanforderungen und hohem Konkurrenzdruck (Preisdruck bzw. Lohndruck, z. B. typischerweise in grenznahen Kantonen wie dem TI) eingeschätzt. Dass Kantone, in denen es «wenig reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten» (vgl. Formulierung im Fragebogen) gibt tendenziell ein höheres Risiko für Menschenhandel haben, bejahten im Fragebogen mehrere Fachpersonen, wobei dieser nicht zu den am häufigsten genannten Faktoren gehört. Die Fachpersonen wurden ausserdem mit der Frage konfrontiert, ob touristische Kantone ein höheres Risiko haben könnten. Im Hintergrund steht die Annahme, dass diese Branche zahlreiche Arbeitskräfte in betroffenen Tätigkeitsfeldern – vor allem Hotelreinigung und Gastronomie – benötigt, und evtl. auch die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen steigert. Die Hypothese einer allfälligen Risikorelevanz des Tourismussektors liess sich jedoch durch die Befragung nicht erhärten. In der Tat scheint es folgerichtiger, die betroffenen Gewerbesparten direkt und nicht

---

<sup>16</sup> Ebenfalls sind irreguläre Tätigkeiten wie Diebstahl und Bettelerei ein Brennpunkt, der weiter unten besprochen wird.

<sup>17</sup> Gegenüber knapp 80 % sexuell ausgebeuteter Opfer (2018-2019). Diese Daten stammen aus dem Reporting der FIZ zum Programm Makasi (Opferschutz Menschenhandel) und wurden dem Forschungsteam für die Erarbeitung dieses Berichts zur Verfügung gestellt.

über den Umweg des Tourismussektors zu betrachten, in dem sicherlich nicht pauschal eine Häufung ausbeutungsanfälliger Beschäftigungsmöglichkeiten angenommen werden kann.

### 1.3. Infrastrukturelle und geografische Aspekte

Neben der demografischen und der wirtschaftlichen Struktur haben geografische Gegebenheiten vermutlich einen Einfluss auf das Risiko für Menschenhandel. Hier ist zunächst der Urbanisierungsgrad einer Region zu nennen, der Erkenntnissen aus der Kriminologie zufolge für die allgemeine Prävalenz krimineller Handlungen ausschlaggebend ist (Killias et al. 2011: Kapitel 3.3.2.; Rolfes 2015; Glaeser und Sacerdote 1999). In der Tat konzentrieren sich bestimmte Formen der Kriminalität oftmals in urbanen Zentren, wofür nicht zuletzt das für Urbanität determinierende Merkmal der Bevölkerungsdichte verantwortlich ist: Als eine Form menschlichen Handelns ist Kriminalität gehäuft dort anzutreffen, wo allgemein ein hohes Mass an menschlicher Aktivität besteht, nämlich in städtischen Räumen. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass Straftaten in Zusammenhang mit Menschenhandel von dieser Regelmässigkeit ausgenommen sind. Neben allfälligen Ausbeutungssituationen im Tourismussektor abgelegener (Berg-)Regionen ist vor allem Ausbeutung in der Landwirtschaft aus augenscheinlichen Gründen vermutlich eher in ruralen als in urbanen Gebieten anzutreffen.

In Fragebogen und direkten Gesprächen unterstützten die konsultierten Fachpersonen diese grundlegenden Annahmen. Einen hohen Anteil städtischen Siedlungsgebiets im Kanton schätzten viele Fachpersonen als einen risikosteigernden Faktor ein. Die direkten Gespräche nuancieren diese Annahme jedoch teilweise. Nicht nur weisen Fachpersonen hierbei auf die Ausnahme des von Ausbeutung durchaus betroffenen Landwirtschaftssektors hin. Sie unterstreichen auch, dass die isolierte und somit teilweise von Kontrollen abgeschirmte Lage ländlicher Gebiete für Täter attraktiv sein kann. Z. B. berichten zwei befragte Personen über neuerliche Fälle sexueller Ausbeutung in über die Plattform *Air B'n'B* angemieteten Wohnungen auf dem Land. Dass Prostitution schwerpunktmässig in urbanen Zentren bzw. Agglomerationen stattfindet, legen verschiedene bereits zitierte Studien nahe.

Im städtischen Raum sind ausserdem typischerweise Kriminalitätsformen anzutreffen, die klare Überschneidungen mit Menschenhandel aufweisen. Neben sexueller Ausbeutung und Ausbeutung in den oben genannten regulären Sektoren des Arbeitsmarktes spielt Menschenhandel zwecks Ausbeutung in illegalen bzw. irregulären Tätigkeiten in der Schweiz eine nicht zu vernachlässigende Rolle (Probst und Efionayi-Mäder 2016: 66/67). Zu nennen sind hier hauptsächlich Drogenhandel bzw. Drogenkurierdienste, Diebstahl, Einbruch sowie Bettelei, wobei letztere nur in einigen Kantonen untersagt ist und somit besser als irreguläre denn als illegale Tätigkeit zu bezeichnen ist (Tabin 2016). Angesichts der hohen Prävalenz dieser Kriminalitätsformen im urbanen Raum, stellt letzterer auch in dieser Hinsicht ein fruchtbares Terrain für Menschenhandel bzw. Ausbeutung in diesen Tätigkeitsbereichen dar.

Wenngleich Menschenhandel nicht systematisch mit Mobilität einher geht, ist doch bekannt, dass Menschenhändler den Einsatzort der von ihnen ausgebeuteten Personen häufig verlagern, wie z. B. in der Landwirtschaft und im Baugewerbe beobachtet. Ein Grund dafür ist vermutlich es zu vermeiden, der Polizei durch andauernde Präsenz aufzufallen. Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter werden häufig auch aus Nachfragegründen zwischen verschiedenen Orten rotiert, um der Kundschaft regelmässig neue Frauen (bzw. in Einzelfällen Männer) anbieten zu können. Fachpersonen aus Polizei und spezialisierten NGOs beobachten, dass Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter oft in verschiedenen Kantonen ausgebeutet wurden und sogar teilweise täglich an andere Orte verbracht

werden. Allgemein wird das Sexgewerbe als sehr volatil beschrieben (Biberstein und Killias 2015), ebenso in den eben genannten irregulären Tätigkeitsfeldern sowie in der Bau- und Landwirtschaft. Menschenhändler sind somit auf Mobilitätsinfrastrukturen angewiesen. Die Annahme, dass folglich die Dichte des Verkehrsnetzes ein durchaus relevanter Faktor sein könnte, wird ausserdem durch die Prävalenz illegaler Prostitution entlang von Verkehrshauptachsen bestärkt. Fachpersonen weisen wiederholt auf die für Strassenprostitution bekannte Achse Bern-Zürich hin. Die Wichtigkeit des Verkehrsnetzes kristallisiert sich auch in den Stellungnahmen der Fachpersonen im Fragebogen heraus: Neben der Grösse des Sexgewerbes wird die Existenz zahlreicher Verkehrshauptachsen am häufigsten als relevanter Faktor für das Menschenhandelsrisiko eines Kantons zitiert.

Hinsichtlich geografischer Faktoren unterstrichen zahlreiche Fachpersonen den entscheidenden Einfluss der Grenznähe. Die Grenzlage eines Kantons gehört zu den im Fragebogen am häufigsten zitierten Risikofaktoren, während die ebenfalls abgefragte Nähe zu einem internationalen Flughafen als weniger risikorelevant eingestuft wird. Bei der Grenzlage ist auch die rechtliche Lage im Nachbarland zu berücksichtigen. Wird z. B. Prostitution im Nachbarland restriktiver gehandhabt, steigt die Wahrscheinlichkeit von grenzüberschreitendem Prostitutionskonsum und entsprechend die Grösse des Erotikmarktes in grenznahen Kantonen. Dies ist Expertenansagen zufolge insbesondere an der Grenze zu Italien relevant, jedoch haben auch Frankreich und Österreich strengere Prostitutionsbestimmungen als die Schweiz. Nur für deutsche Sexkundschaft scheint die Schweiz keine besondere Anziehungskraft auszuüben, weil der deutsche Markt ausreichend Möglichkeiten bietet. Die Grenzlage ist Fachpersonen zufolge ausserdem in Bezug auf Ausbeutung in irregulären Tätigkeiten wie Bettelerei, Einbruchdiebstahl oder Drogenhandel relevant. So sind z. B. aus den Kantonen GE und VD zahlreiche Fälle bekannt, bei denen in Frankreich lebende Personen in der Schweiz für illegale Tätigkeiten ausgebeutet werden.

#### 1.4. Zwischenfazit

Den obenstehenden Annahmen zufolge wird Menschenhandel durch verschiedene Faktoren begünstigt. Keiner der oben genannten Determinanten ist jedoch geeignet, die Prävalenz von Menschenhandel in einem Gebiet für sich alleine zu erklären oder vorherzusagen. Vielmehr scheint es angezeigt über die gleichzeitige Betrachtung eines Bündels von Einflüssen Risikolagen herauszuarbeiten. Klar ist auch, dass sich die verschiedenen Faktoren teilweise kausal überlagern: So gehen z. B. hohe Bevölkerungsdichte, ein vergleichsweise hoher Anteil Sans-Papiers und dichtes Strassennetz meist Hand in Hand und charakterisieren zusammen urbane Gebiete. Dies gilt es in der weiteren Analyse auch aus methodischen Gründen zu berücksichtigen.

Aus kriminologischer Sicht ist abschliessend anzumerken, dass Kriminalität dort floriert, wo Kontrolle, Repression und Rechtsstaatlichkeit fehlen oder zumindest in geringerem Masse vorhanden sind. Kriminalität kann entsprechend kaum unterbunden, sondern nur in neue Nischen verdrängt werden: Drohen Kontrolle und Strafen, stellen Täter kriminelle Geschäfte meist nicht ein, sondern verlagern sie in Gebiete, in denen das Risiko für Sanktionen geringer ist (Killias et al. 2011: Kapitel 7.3 und 7.4). Übertragen bedeutet dies, dass die aktive Bekämpfung von Menschenhandel auf Ebene der Strafverfolgung aber auch auf Ebene der Opferunterstützung (siehe Kapitel III.1) das Risiko für vermehrte Begehung dieser Straftat in einem Kanton hypothetisch verringert, wohingegen fehlende Bekämpfungsmechanismen das Risiko erhöhen. Die vorliegende Studie untersucht ebendieses Verhältnis zwischen allgemeiner Risikolage und Bemühungen zur Eindämmung von

Menschenhandel in den Kantonen. Es liegt auf der Hand, dass der Kontrolldruck und die Repression, welche Kantone der Straftat entgegenstellen, also nicht im Rahmen der Risikoanalyse, sondern als kantonale Bekämpfungsbemühungen berücksichtigt werden (siehe Fussnote 18).

Erneut zu unterstreichen ist aus diesem Blickwinkel auch, dass die Anzahl entdeckter Fälle nicht als Hinweis auf das Risiko für Menschenhandel interpretiert werden darf. Da es sich bei Menschenhandel um ein typisches Kontrolldelikt handelt (siehe Kapitel III.1.4), ist das Fallvolumen auch Ausdruck einer konsequenten Kontroll- und Verfolgungspolitik und findet entsprechend im Rahmen der Analyse von Bekämpfungsbemühungen und nicht etwa von Risikolagen Berücksichtigung.

## 2. Risikoanalyse auf kantonaler Ebene

Der Schätzung des Risikos für Menschenhandel aller 26 Kantone legt diese Studie die im vorherigen Kapitel vorgestellten Erkenntnisse aus Fachliteratur und Expertenbefragung zu Grunde. Die konkrete Auswahl tatsächlich in die kantonale Risikoanalyse einflussender Faktoren stützt sich in erster Linie auf die Auswertung der Umfrage sowie Rücksprachen mit der Begleitgruppe der Studie. Folgende Faktoren werden im Fragebogen am häufigsten als das Risiko für Menschenhandel in einem Kanton erhöhend eingeschätzt (in absteigender Reihenfolge):

- grosses Sexgewerbe;
- dichtes Verkehrsnetz / viele Hauptachsen;
- Grenzlage (Aussengrenze);
- hoher Anteil städtischen Siedlungsgebiets;
- hoher Anteil irregulärer Migrantinnen und Migranten.

Die verbleibenden Faktoren, wie insbesondere wenig reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten, viel günstiger Wohnraum, grosser Tourismussektor, und Nähe zu einem internationalen Flughafen sind laut der befragten Fachpersonen weniger ausschlaggebend. Die Antwortoption «wenig reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten», welche auf Ausbeutungsrisiken in betroffenen Arbeitsmarktsektoren abzielte, wurde seltener gewählt. Im Kommentarfeld dieser Frage verwiesen die Antwortenden allerdings auf betroffene Arbeitsmarktsektoren wie insbesondere die Landwirtschaft bzw. die ländliche Lage. Um dem wichtigen Bereich des Menschenhandels zwecks Arbeitsausbeutung angemessen Rechnung zu tragen, entschied sich das Forschungsteam, neben den bereits genannten Faktoren die Grösse der ausbeutungsanfälligen Sektoren im Kanton bei der Risikoschätzung zu berücksichtigen.

Infolge der theoretischen Auswahl der einzubeziehenden Risikofaktoren stellt deren Operationalisierung, also deren Übersetzung in konkrete statistische Indikatoren, eine Herausforderung dar. Während hinsichtlich einiger Faktoren geeignete statistische Indikatoren leicht zu beschaffen sind, stehen zu vielen anderen kaum Daten zur Verfügung. Die zur Abbildung der oben genannten Risikofaktoren zusammengestellten statistischen Indikatoren werden im Folgenden detailliert dargestellt. Zu beachten ist an dieser Stelle, dass sämtliche Indikatoren der Risikoanalyse proportional zur Grösse der einzelnen Kantone dargestellt werden, womit die Werte der Kantone unabhängig von der Grösse letzterer untereinander vergleichbar werden.

Die insgesamt 10 ausgewählten Indikatoren werden auf Grund inhaltlicher Überlegungen und statistischer Verbindungen zwischen ihnen in drei thematische Gruppen unterteilt, nach denen auch die folgenden Kapitel strukturiert sind.

## 2.1. Demografische und geografische Gegebenheiten

Infolge der obenstehenden Überlegungen sind drei strukturelle, kontextabhängige Aspekte<sup>18</sup> für eine Schätzung des Risikos für Menschenhandel auf kantonaler Ebene relevant: Zunächst berücksichtigen wir den Urbanisierungsgrad über die Anzahl kernstädtischer Gemeinden innerhalb eines Kantons. Die Klassifizierung der Gemeinden stützt sich auf die BFS Typologie «Raum mit städtischem Charakter», welche sieben Kategorien unterscheidet.<sup>19</sup> Die Anzahl kernstädtischer Gemeinden fliesst als *absolute Grösse* in den Index ein. AI, AR, NW und OW haben keine solcher Gemeinden, während BE, TI, VD und ZH über 35 davon aufweisen. Alle drei Gemeinden des Stadtkantons BS gehören zu den ausgewählten Kategorien, jedoch hat BS damit die gleiche Anzahl kernstädtischer Gemeinden wie z. B. JU.

Als weiteren kontextabhängigen Risikofaktor berücksichtigen wir das Strassennetz und ziehen hierfür die Gesamtlänge von Nationalstrassen und Autobahnen im Kanton pro km<sup>2</sup> heran.<sup>20</sup> Hier steht BS mit 510 m Strasse pro km<sup>2</sup> an der Spitze, während die kleinen Halbkantone AI und AR laut BFS-Statistik gar keine Nationalstrassen und Autobahnen haben. In der gesamten Schweiz kommen 80 m Strasse auf 1 km<sup>2</sup> Fläche.

Neben diesen Angaben zu städtischem Siedlungsgebiet und Strassennetz der Kantone, die präzise messbar ohne weiteres beim BFS abrufbar sind, interessiert uns hinsichtlich der Kantonsbevölkerung eine dritte Grösse, welche hingegen per Definition unbekannt ist und nur geschätzt werden kann: die Anzahl irregulär anwesender Personen, also Sans-Papiers. Aus oben dargelegten Gründen ist es wichtig, die mehr oder weniger ausgeprägte Präsenz aufenthaltsrechtlich prekärer und somit vulnerabler Personen im Kanton in die Risikoanalyse einzubeziehen. Als beste Annäherung an diese Grösse stützen wir uns auf die Ergebnisse der Studie von Morlok et al. (2015), welche die Anzahl Sans-Papiers für jeden Kanton wiederum anhand verschiedener Indikatoren und Erfahrungswerte von Fachpersonen geschätzt hat. Während die Studie für einige Kantone Schätzwerte (mit dazugehöriger Ungenauigkeitsmarge) angibt, belässt sie es für andere Kantone, die nicht vertieft analysiert wurden, bei Spannweiten. Die Autoren teilen die Kantone auf dieser Basis in drei Kategorien ein (Morlok et al. 2015: 7, Tabelle 1): solche mit geschätzt hohem Anteil Sans-Papiers (mehr als 8,0 Sans-Papiers pro 1'000 Einwohnende), mittlerem Anteil (2,5-8,0 Sans-Papiers pro 1'000 Einwohnende) und niedrigem Anteil (weniger als 2,5 Sans-Papiers pro 1'000 Einwohnende). Die für die gesamte Schweiz durch die Autorenschaft geschätzte Anzahl führt zu einem Anteil von 9,2 Sans-Papiers pro 1'000 Einwohnende in der Schweiz im Jahre 2015.

Wir sind uns bewusst, dass die Erstellung von Schätzungen auf der Basis von Schätzungen methodisch problematisch ist. Für die Annäherung an die anteilige Grösse der vermutlich für Ausbeutung anfälligsten Bevölkerungsgruppen sind wir jedoch auf dieses Vorgehen angewiesen. Leider liegt die letzte Schätzung ausserdem bereits fünf Jahre zurück, sodass wir keine aktuelleren Zahlen zu Verfügung haben. Ähnliche Schwierigkeiten erwarten uns bei der Quantifizierung des Sexgewerbes im folgenden Unterkapitel.

---

<sup>18</sup> Mit den Adjektiven «strukturell» oder «kontextabhängig» verweisen wir auf Gegebenheiten, die nicht direkt mit dem Thema Menschenhandel in Verbindung stehen, und auf die ein Kanton durch seine Bekämpfungsmassnahmen keinen direkten Einfluss nehmen kann. Diese strukturellen Aspekte unterscheiden sich somit von den Bekämpfungsbemühungen, die selbst einen Aspekt der Risikolage bilden, den die Kantone durch ihre Bekämpfungstätigkeiten teilweise beeinflussen können.

<sup>19</sup> Wir zählen die Gemeinden der Kategorien 1 – Agglomerationsgemeinde (Kernstadt) und 2 – Agglomerationsgemeinde (Hauptkern), laut BFS Typologie Raum mit städtischem Charakter, abrufbar unter: [https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/10447\\_10446\\_3191\\_227/17718.html](https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/10447_10446_3191_227/17718.html) (09.06.2020).

<sup>20</sup> Laut BFS, Astra, 2017.



## 2.2. Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung: das Sexgewerbe

Den verfügbaren Statistiken zufolge ist Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung in der Schweiz die dominierende Form, wenngleich Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung gegenwärtig an Aufmerksamkeit gewinnt und Fachpersonen hier von einer grossen Anzahl nicht entdeckter Fälle ausgehen. In der Tat geben die vorliegenden Informationen nur bedingt Aufschluss über die reale Prävalenz der einen und anderen Ausbeutungsform, sind sie doch von der behördlichen Wahrnehmung und Fokussierung beeinflusst.

Bei der Risikoschätzung sind also beide Ausbeutungsformen zu berücksichtigen. Um zunächst das Risiko für Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung abzuschätzen, orientieren wir uns an der Grösse des Sexgewerbes bzw. des Sexarbeitsmarktes in den verschiedenen Kantonen. Sexarbeit ist nicht mit Menschenhandel gleichzusetzen. Dennoch ist unbestritten, dass ein Teil der Sexarbeit unfreiwillig verrichtet wird und mit mehr oder weniger gravierenden Missbräuchen einher geht. Unserer Annahme zufolge ist die Wahrscheinlichkeit für Fälle von Menschenhandel also desto höher, je grösser das Sexgewerbe in einem Kanton ist.

### 2.2.1. Schwierigkeiten der Quantifizierung des Sexgewerbes

In der Tat ist es in der Schweiz kaum möglich, verlässliche Zahlen zur Grösse des Sexgewerbes zu gewinnen. Nicht alle Kantone kennen ein Meldungs-system und auch dort wo ein solches besteht, bleibt der Bereich der unangemeldeten Sexarbeit im Dunkeln (Chimienti und Bugnon 2018: 140). Doch auch nur die angemeldete Sexarbeit ist in der Schweiz kaum statistisch fassbar. In den verwendeten Nomenklaturen der Wirtschaftszweige erfasst das BFS sexuelle Dienstleistungen zusammengefasst mit anderen Tätigkeiten, die nichts mit Prostitution zu tun haben. Eine trennscharfe Auszählung ist somit nicht möglich. Ähnlich verhält es sich auf Seiten des SEM: ausländische Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter erscheinen in der SEM Statistik nur als Trägerinnen und Träger eines Aufenthaltstitels, welcher jedoch keine Rückschlüsse auf den Tätigkeitssektor zulässt.<sup>21</sup> Im Rahmen des Meldeverfahrens für kurzfristige Erwerbstätigkeit von Personenfreizügigkeit geniesenden Personen<sup>22</sup> ist es zwar in einigen Kantonen möglich, Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter auf Grund eigener Angaben zum Tätigkeitssektor zu identifizieren. Jedoch ist davon auszugehen, dass viele unter ihnen allgemeine Kategorien (wie etwa *persönliche Dienstleistungen* oder *Massage*) wählen und die tatsächliche Tätigkeit nicht direkt benennen. Des Weiteren stehen diese Daten nicht in vergleichbarer Form für alle Kantone zur Verfügung. Auf nationaler Ebene verfügt das SECO alleinig über Angaben zur Anzahl Agenturen, welche autorisiert sind, Cabaret-Tänzerinnen zu platzieren (Chimienti 2009: 384).

Die Bestimmung der Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter über offizielle Quellen ist in der Schweiz also nur sehr annäherungsweise möglich und birgt zahlreiche methodische Hürden. Die bislang durch Forschende unternommenen Quantifizierungsversuche stützten sich in der Tat eher auf Expertenwissen als auf statistische Quellen. So schätzten Bugnon et al. (2009) vor einem guten Jahrzehnt im Auftrag des BAG die Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter auf Grundlage einer breiten Befragung von Institutionen, die mit letzteren in Kontakt kommen (insbesondere Polizei und Unterstützungsorganisationen). BE und ZH erwiesen sich hierbei als die beiden Kantone mit der

---

<sup>21</sup> Allein für den Bereich des Cabaret-Tanzes bestand bis 2015 ein gesonderter Aufenthaltstitel, welcher sichere Rückschlüsse auf die wirtschaftliche Tätigkeit erlaubte, siehe unten.

<sup>22</sup> Weitere Informationen auf der Homepage des SEM, abrufbar unter: [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html) (28.10.2020).

höchsten absoluten Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter. Im Jahr 2015 legten Biberstein und Killias (2015) neue Schätzungen vor, welche sich sowohl auf Expertenwissen als auch auf internetbasierte Auszählungen und Befragungen von Etablissements stützen.

### 2.2.2. Sexarbeit in Etablissements

Im Rahmen der vorliegenden Studie operationalisieren wir das Risiko sexueller Ausbeutung anhand drei verschiedener Indikatoren. Erstens stützen wir uns auf wissenschaftliche Vorarbeiten und wählen als aktuellste Erhebung die von Biberstein und Killias (2015). Diese Studie konzentriert sich einerseits auf (legale) Etablissements, die sexuelle Dienstleistungen anbieten, was Clubs, Escort-Betriebe, Salons (Wohnungen mit mehreren Zimmern), Sauna-Betriebe und Kontaktbars umfasst (Biberstein und Killias 2015: 27). Für diesen Bereich legt die Studie Schätzungen zur Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter aufgrund einer detaillierten Umfrage bei aktiven Betrieben vor. Andererseits, und getrennt von der Prostitution in Etablissements, berücksichtigen Biberstein und Killias die Strassenprostitution. Auf der Grundlage von Schätzungen kantonalen (vereinzelt auch städtischer) Polizeikorps und Verifizierungen bei einschlägigen NGOs (Mitglieder von *ProKoRe*<sup>23</sup>), liefern Biberstein und Killias kantonal aufgeschlüsselte Schätzungen zum Umfang des Strassenstrichs. Diesen zufolge existiert in 9 Kantonen ein Strassenstrich, wobei dieser in GE, VD und ZH die meisten Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter pro Tag verzeichnet. Wenngleich Angaben zur Strassenprostitution im Rahmen der vorliegenden Studie höchst relevant wären, erachten wir die von Biberstein und Killias (2015) vorgelegten Zahlen in diesem Bereich als nicht ausreichend verlässlich.

Für die Zwecke unserer Analyse verwenden wir folglich allein die Angaben von Biberstein und Killias, welche sich auf Prostitution in Etablissements beziehen. Hinsichtlich der oben genannten Betriebstypen präsentieren die Autoren (2015: 44, Tabelle 11) Hochrechnungen für die Anzahl von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern pro Tag für alle Kantone ausser AR, AI, JU, NI, OW und UR vor. In der Tat konnten die Autoren der Studie für letztere Kantone mit der gewählten Methode keinen bestehenden Sexarbeitsmarkt nachweisen, weshalb wir für diese Kantone den Wert Null einsetzen.<sup>24</sup> Wir verwenden die proportionalen Angaben, nämlich die Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter pro 100'000 Einwohner (im Jahr der Schätzung). Hier ergibt sich die höchste Dichte für die Kantone SZ, BS, TG und ZH. Selbstverständlich ist der Einwand berechtigt, dass die verwendeten Schätzungen bereits fünf Jahre alt sind, wie auch die oben erwähnten Schätzungen zu Sans-Papiers. In beiden Fällen nehmen wir also an, dass sich die Situation seither nicht grundlegend und wenn überhaupt, dann in allen Kantonen gleichmässig verändert hat.

### 2.2.3. Bewilligungen im Cabaret-Bereich

Neben diesen Angaben zum deklarierten Prostitutionsgewerbe kann die Grösse kantonalen Sexgewerbe über weitere Indikatoren abgeschätzt werden. In diesem Zusammenhang ist ein Blick auf den Bereich des Cabaret-Tanzes zutreffend. Wenngleich es sich bei dieser Sparte offiziell nicht

---

<sup>23</sup> *ProKoRe* ist der Dachverband sämtlicher Anlauf- und Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter in der Schweiz.

<sup>24</sup> Es ist dennoch anzunehmen, dass es in diesen Kantonen ein wenn auch kleines Sexgewerbe vorhanden ist. Ausserdem ist auch hier zu beachten, dass Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter von Zuhältern und Zuhälterinnen teilweise auch nur kurzzeitig und unabhängig von bestehenden Etablissements an verschiedene Orte verlegt werden.

um Prostitution handelt, ist unumstritten, dass die Übergänge fließend und die Überschneidungen zwischen beiden Bereichen gross sind (Hilber 2014). Zwischen 1995 und 2015 gab es in der Schweiz besondere Kurzaufenthaltsbewilligungen für ausländische Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten. Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut wurde zu Beginn des Jahres 2016 aufgehoben, weil es seine ursprünglich intendierte Schutzfunktion für die betreffenden Personen nicht mehr erfüllte (Bundesrat 2015).

Über die vor 2016 von den Kantonen ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen für drittstaatsangehörige Cabaret-Tänzerinnen führte das SEM Statistik. Diese liefert Hinweise auf die Grösse des Sexmarktes der jeweiligen Kantone. Für die Zwecke dieser Analyse verwenden wir die Anzahl der pro Kanton zwischen 2010 und 2015 ausgestellten Bewilligungen in Relation zur Erwerbsbevölkerung<sup>25</sup> der Kantone (um den Einfluss der Grösse der Kantone zu neutralisieren). In absoluten Zahlen vergab ZH im Beobachtungszeitraum mit grossem Abstand die meisten Bewilligungen (2'920), worauf GE und BE mit respektive 868 und 706 Bewilligungen folgen. Acht Kantone haben laut SEM-Statistik im Beobachtungszeitraum keine Bewilligungen für Cabaret-Tänzerinnen ausgestellt (AI, AR, BL, JU, SG, TG, VS, ZG). Dies ist in vielen Fällen damit zu erklären, dass einige Kantone das Cabaret-Tänzerinnen-Statut im Jahr 2014 laut Bericht einer in diesem Zusammenhang eingesetzten nationalen Expertengruppe (Hilber 2014) bereits nicht mehr anwendeten (AI, AR, FR, GL, JU, SG, TG, TI, VD, VS, ZG). Der Indikator hat entsprechend den Nachteil, die Grösse des Sexarbeitsmarkts jener Kantone zu unterschätzen, die das Statut vor der bundesweiten Aufhebung bereits nicht mehr anwendeten. Diese Verzerrung wird allerdings durch die Berücksichtigung der anderen Indikatoren für das Sexgewerbe abgeschwächt.

Auch der Einwand, dass die verwendeten Zahlen verjährt sind und kaum die aktuelle Situation abbilden, ist teilweise berechtigt. In der Tat liegt der Verwendung dieser Zahlen auch hier die Annahme zu Grunde, dass die Grösse des Sexgewerbes in den Kantonen von über die Zeit relativ stabilen Faktoren abhängt: so etwa die allgemeine ökonomische und demographische Struktur des Kantons, welche die Nachfrage beeinflusst, sowie wirtschaftliche Netzwerke und Infrastrukturen. Konkret ist also davon auszugehen, dass bestehende Cabarets nach der Abschaffung des Statuts nicht etwa verschwanden sondern fortan nicht-drittstaatsangehörige (oder auch schweizerische) Tänzerinnen beschäftigten, oder aber in ähnliche Einrichtungen wie z. B. Kontaktbars überführt wurden. Die zwar durchaus wahrnehmbare Tendenz zum «Cabaret-Sterben» betrifft die Kantone in *a priori* ähnlichem Ausmass. Insgesamt ist also zu erwarten, dass Regeländerungen wie die Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen Statuts gegenüber beständigen ökonomischen Kräften von Angebot und Nachfrage wenig ins Gewicht fallen und sich der bestehende Markt an die neue Rechtslage anpasst, ohne dabei zwingend zu schrumpfen oder zu wachsen.

#### 2.2.4. Aktuelle Schätzungen kantonaler Polizeikorps

Für die Risikoschätzung im Bereich des Sexgewerbes war es dennoch wichtig, einen dritten, aktuelleren Indikator zu gewinnen. In Anlehnung an die von Bugnon et al. (2009) und Biberstein und Killias (2015) verwendete Methode erhoben wir über einen kurzen Fragebogen aktuelle (Stichtags-)schätzungen zur Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter pro Kanton bei einschlägigen Akteuren.<sup>26</sup> Die Antwortenden dieser Kurzumfrage weisen wiederholt auf die offensichtlichen Limiten

<sup>25</sup> Laut BFS, Strukturhebung (SE), 2017. Wir verwenden die Erwerbsbevölkerung und nicht die Wohnbevölkerung, da Menschenhandel schwerpunktmässig Personen im erwerbstätigen Alter betrifft.

<sup>26</sup> Originale Formulierung der Frage: «Wie viele Personen sind Ihrer Schätzung nach gegenwärtig in Ihrem Kanton als Sexarbeiter-innen tätig? Bitte beziehen Sie Ihre Schätzung auf einen gegenwärtigen, durchschnittlichen

derartiger Schätzungen hin. Insbesondere unterstreichen sie die extreme Volatilität des Sexarbeitsmarkts auf dem Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter von Zuhältern und Zuhälterinnen oft in sehr kurzen Abständen in andere Kantone «verlegt» werden. Ausserdem muss beachtet werden, dass auch die Polizei und niederschwellige NGOs vermutlich nur einen Teil der tatsächlich stattfindenden Prostitution überblicken.

Die Befragung von niederschweligen Beratungsstellen über den Dachverband *ProKoRe* lieferte lückenhafte Erkenntnisse zu den Kantonen: Viele Stellen sahen sich nicht in der Lage oder waren aus deontologischen Gründen nicht gewillt, Schätzungen zur gesuchten Grösse für den eigenen Standortkanton (und/oder Nachbarkantone ohne eigene Stelle) abzugeben. Die Schätzungen von Beratungsstellen, welche die Umfrage beantworteten, fliessen auf Grund der fehlenden Angaben zu zahlreichen Kantonen lediglich als Hintergrundinformationen in die Risikoanalyse ein. Die Befragung kantonaler Polizeikorps lieferte ein vollständigeres Set kantonaler Schätzwerte: Für insgesamt 21 Kantone liegen verwertbare Schätzungen vor.<sup>27</sup>

Für die Erstellung eines aktuellen Indikators zum geschätzten Gesamtvolumen der Sexarbeit pro Kanton verwenden wir den Mittelwert aus der Minimal- und Maximalschätzung der Polizei.<sup>28</sup> Die fehlenden Werte der Kantone GE, JU, NE, TG und ZH prognostizieren wir gestützt auf ein statistisches Modell.<sup>29</sup> Der endgültig verwendete Indikator enthält also, wo vorliegend, die realen Schätzwerten der Polizei und, wo diese fehlen, statistisch modellierte Werte.

### 2.3. Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung: Risikosektoren des regulären Arbeitsmarktes

Betroffene von Menschenhandel werden nicht nur sexuell sondern auch für ihre Arbeitskraft ausgebeutet. In der Schweiz haben sich vier reguläre Wirtschaftssektoren als besonders von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung betroffen erwiesen (Probst und Efonayi-Mäder 2016): die Landwirtschaft, die Bauwirtschaft, das Gastgewerbe und die Hauswirtschaft (Dienstleistungen in Privathaushalten). Als nicht regulären Sektor lassen wir den Bereich der erzwungenen kriminellen Handlungen wie z. B. Drogenverkauf, Einbruch oder Diebstahl hier ausser Acht.

Im Rahmen der Risikoschätzung nehmen wir an, dass in den erstgenannten vier Sektoren neben den mehrheitlich regelkonformen Beschäftigungsverhältnissen immer ein gewisser Anteil missbräuchlicher bis hin zu ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen besteht (siehe auch: Mattmann et al. 2017). Daraus folgt die Annahme, dass die Grösse dieser Sektoren, gemessen an

---

Stichtag (und nicht auf einen Zeitraum). Bitte beziehen Sie sämtliche Sexarbeit ein: sowohl indoor Sexarbeit (Etablissements) als auch outdoor Sexarbeit (Strassenstrich), sowohl angemeldete als auch nicht angemeldete Sexarbeit. Bitte beschränken Sie sich jedoch auf Sexarbeit (Prostitution) im engeren Sinne, d. h. unter Ausschluss von Arbeit als Escort und als Cabaret-Tänzer-in.» Erfragt wurde eine Minimal- und eine Maximalschätzung. Der Kurzfragebogen enthielt vier weitere Fragen zur Sexarbeit im Kanton.

<sup>27</sup> Die Kantone GE, JU und NE reagierten nicht auf die Einladung zur Umfrage. Der Kanton ZH lehnte es explizit ab, Schätzungen abzugeben. Der Kanton TG füllte den Fragebogen in Teilen aus, verwies hinsichtlich der Hauptfrage zur geschätzten Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter auf das Amt für Wirtschaft und Arbeit. Letzteres stellte dem Forschungsteam verschiedene Informationen und Zahlen zum Meldeverfahren zur Verfügung, war jedoch auch nicht zu einer Schätzung zum Gesamtvolumen der Sexarbeit im Stande.

<sup>28</sup> Im Kanton BE schätzte die Kantonspolizei für den Kanton und die Berner Stadtpolizei für die Stadt Bern – wir verwenden alleinig die sich auf den Kanton beziehende Schätzung.

<sup>29</sup> Das verwendete lineare Modell berücksichtigt sieben Variablen der Risikoschätzung, um die unbekannte Grösse bestmöglichst vorherzusagen. Die prognostizierten Werte sind selbstverständlich eine grobe Annäherung, erscheinen aber gegenüber der schlichten Leerstelle im Indikator für die betreffenden Kantone als die befriedigendere Lösung.

der entsprechenden Anzahl Arbeitsplätzen im Kanton, einen Einfluss auf das Risiko für Menschenhandel (zwecks Arbeitsausbeutung) hat. Die Statistik der Unternehmensstruktur des BFS informiert, nach Kantonen aufgeschlüsselt, über die Anzahl Beschäftigter in der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft (Hochbau), sowie in Beherbergung und Gastronomie (die wir hier als zum Gastgewerbe gehörig zusammenzählen).<sup>30</sup> Keine Zahlen liefert die Unternehmensstatistik zu Beschäftigungen in Privathaushalten. In der Tat handelt es sich bei der Hauswirtschaft um einen sehr isolierten und unzugänglichen Sektor, zu dem wenig statistische Informationen vorliegen; die Anzahl privater Hausangestellter in der Schweiz ist nicht bekannt. Ein Versuch, die Schatten-Hauswirtschaft in den Kantonen über digitale Kleinanzeigenseiten grob zu quantifizieren blieb leider weitgehend erfolglos (siehe Kapitel II.2.3), sodass die Risikoanalyse diesen Sektor nicht explizit berücksichtigen kann. Allerdings ist im Bereich der Hauswirtschaft davon auszugehen, dass die Grösse dieses Beschäftigungsfeldes im Wesentlichen schlicht von der Bevölkerungsanzahl abhängt und sonst nicht nach der Wirtschaftsstruktur der Kantone variiert, wie es für andere Sektoren wie z. B. die Landwirtschaft anzunehmen ist (siehe auch Kapitel II.1.2).

Auf Grundlage der BFS-Statistik lässt sich also die relative Anzahl Beschäftigter in den drei betroffenen Sektoren (Landwirtschaft, Bau- und Gastgewerbe) ermitteln, indem die Anzahl Beschäftigter durch die Anzahl der Erwerbsbevölkerung geteilt wird. Durch diese Relativierung mit der Grösse der gesamten kantonalen Erwerbsbevölkerung treten kleine und eher rural geprägte Kantone vor allem bei der Landwirtschaft mit teilweise sehr hohen Werten hervor. Diese Werte bedeuten also, dass der entsprechende Sektor proportional zur Erwerbsbevölkerung betrachtet in diesen Kantonen einen wichtigen Stellenwert einnimmt (absolut betrachtet bleibt die Anzahl Beschäftigter aber natürlich trotzdem weitaus geringer als in bevölkerungsreichen Kantonen). In Relation zur gesamten Erwerbsbevölkerung ist (in jeweils absteigender Reihenfolge) der Landwirtschaftssektor in AI, JU, OW und UR besonders gross, der Bausektor in TI, AI, GR und GL und der Gastronomie-sektor in GR, VS, TI und UR.

Die drei Indikatoren, über die das Risiko für den Bereich der Arbeitsausbeutung geschätzt wird, lenken das Schlaglicht insgesamt weg von bevölkerungsreichen und stark urban geprägten Kantonen, hin zu den eher dünn besiedelten ländlichen Kantonen. Sie erlauben es, den spezifischen Risikofaktoren, welche mit der strukturellen Situation dieser Kantone verbunden sind, in der Gesamtanalyse angemessen Rechnung zu tragen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang erneut zu unterstreichen, dass die vorliegende Studie das *relative* Risiko für Menschenhandel schätzt und somit von der Tatsache absieht, dass das Risiko für Menschenhandel *absolut* betrachtet natürlich immer dort höher ist, wo viele Menschen leben und arbeiten.

#### 2.4. Exkurs: Die Bedeutung digitaler Medien für Menschenhandel und seine Bekämpfung

Parallel und ergänzend zur hauptsächlichen Fragestellung dieser Studie betreffend der Bemühungen und des Risikos für Menschenhandel in den Schweizer Kantonen lag ein Fokus auf der Frage, welche Bedeutung digitale Medien in diesem Kontext haben. In der Tat sind hierbei drei Ebenen zu unterscheiden, die im Folgenden entlang ausgewählter Studienergebnisse zur genannten Frage dargestellt werden.

Zunächst ist die Bedeutung digitaler Medien für Menschenhandel auf soziologischer Ebene interessant. Aus Fachliteratur und Experteninterviews wird deutlich, dass Täter und Opfer in einem Teil

---

<sup>30</sup> Anzahl Beschäftigte Landwirtschaft (01), Hochbau (41), Beherbergung (55) und Gastronomie (56) laut BFS, Statent, 2016.

der Fälle über das Internet miteinander in Kontakt kommen. Dies ist zunächst Ausdruck einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, in der die digitale Kommunikation an vielen Stellen analoge bzw. direkte Kommunikation ersetzt. So werden z. B. Kleinanzeigen, die eine Form der Kontaktherstellung zwischen Angebot und Nachfrage darstellen, heute vielmehr auf Online-Plattformen als in Printmedien veröffentlicht. Eine wichtige Rolle spielen darüber hinaus Soziale Medien, über die heutzutage viele Menschen digital miteinander vernetzt sind. Für die Kontaktaufnahme über Soziale Medien ist die Loverboy-Methode exemplarisch. Fachpersonen bestätigen, dass sich diese Masche fast immer zunächst des digitalen Kontakts bedient. Insgesamt handelt es sich aber nur bedingt um ein «neues» Phänomen, greift Loverboy doch auf altbekannte Anwerbungstechniken zurück, die auf der Basis falscher (Liebes-)Versprechen, Täuschungen und Erpressung ein Abhängigkeitsverhältnis schaffen. Insbesondere bei der Anwerbung von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern aus osteuropäischen Ländern arbeiten Täter laut Fachpersonen sehr häufig mit falschen Liebesversprechen bzw. vorgetäuschten Liebesbeziehungen. Entsprechende Konstellationen der Kontaktaufnahme und Rekrutierung sind sowohl im Rahmen von grenzüberschreitendem Menschenhandel relevant als auch von Menschenhandel unter Personen, die in der Schweiz leben und Wohnsitz haben.

Wenngleich auch bei grenzüberschreitendem Menschenhandel mit Rekrutierung im Ausland die digitale Kontaktaufnahme heute sicherlich gängig ist, geben Fachpersonen zu bedenken, dass hier oft die direkten Kontakte im familiären Netzwerk eine wichtige Rolle spielen – auch weil die Bevölkerung in einigen Herkunftsländern nicht flächendeckend Zugang zum Internet und entsprechenden Geräten hat. So läuft die Anwerbung junger Frauen für die Prostitution z. B. häufig über am Menschenhandelsgeschäft beteiligte Kontaktpersonen, die in den Herkunftsländern der zukünftigen Opfer agieren und dort direkt an die Opfer oder ihre Familien herantreten. Auch die Loverboy-Methode kann auf direkten Kontakt im Herkunftsland aufbauen, wie es in einem kürzlich in VD zur Verurteilung gelangten Fall<sup>31</sup> geschehen ist.

Es gibt Anzeichen dafür, dass Täter und Täterinnen für das Angebot an die Kundschaft auf digitale – darunter an und für sich legale bzw. «neutrale» – Plattformen zurückgreifen. So sind aus den Kantonen TI und VD z. B. Fälle von Zwangsprostitution in über *Air B'n'B* angemieteten Wohnungen bekannt. Auch die Umfrage bei Polizeikorps liefert Hinweise darauf, dass (insbesondere unangemeldete) Prostitution vermehrt in gemieteten Wohnungen praktiziert wird.<sup>32</sup> Laut Fachpersonen ist es durchaus plausibel, dass sich die Nutzung (oder auch Erstellung) digitaler Vermittlungsplattformen für Zwecke des Menschenhandels in Zukunft intensiviert und entsprechend von der Polizei verstärkt ins Visier genommen werden sollte. Nicht zu vergessen ist auch die sexuelle Ausbeutung direkt via digitale Medien wie z. B. in *live chats*, welche spezialisierten NGOs zufolge immer häufiger vorkommt.

In der Tat muss sich die Bekämpfung von Menschenhandel den Entwicklungen des Phänomens anpassen, weshalb digitale Medien auch für die Repression mehr und mehr relevant sind. Online-Quellen können im Rahmen von (polizeilichen) Kontrollen wertvolle Informationen liefern. Aus der Umfrage wissen wir, dass viele Polizeikorps zumindest sporadische Kontrollen auf einschlägigen Internetseiten durchführen (siehe auch Kapitel III.1.4). Neben speziellen Webseiten des Sexgewerbes können dies auch allgemeine Kleinanzeigen-Seiten sein, über die Anbieter und Käufer von

---

<sup>31</sup> Siehe z. B. Presseartikel in *24Heures* abrufbar unter: <https://www.24heures.ch/vaud-regions/lausanne-region/lausanne-deux-ans-prison-loverboy/story/20210994> (21.04.2020).

<sup>32</sup> Den Angaben der befragten kantonalen Polizeikorps und NGOs zufolge arbeitet die Grossmehrheit der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter «indoor» (in Etablissements und Wohnungen), wogegen Arbeit auf dem Strassenstrich selten vorkommt.

Waren oder Dienstleistungen in Kontakt treten. So kann die Polizei hier z. B. stichprobenartig Anzeigen für Haushaltspersonal oder auch für sexuelle Dienstleistungen überprüfen. Dies wird vor allem dann vorgenommen, wenn Annoncen explizit junge Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter suchen oder sich, wie z. B. aus dem TI berichtet, ausdrücklich an Grenzgänger und Grenzgängerinnen richten. Laut interviewten Fachpersonen ist ein Indikator für potenzielle Zusammenhänge mit Menschenhandel, wenn mehrere verschiedene Annoncen auf dieselbe Telefonnummer verweisen (zu entsprechenden Indikatoren siehe auch Volodko et al. 2019). Die Kontrolle des digitalen Raums scheint auch stärker ins Bewusstsein der internationalen Evaluationsgremien zu rücken: Eine Vertreterin des GRETA-Komitees erwähnte auf einer Tagung, dass in der nächsten Evaluationsrunde ein stärkeres Augenmerk auf proaktive – also auch meldungsunabhängige – Kontrollen von Internetseiten durch die Polizei gelegt werden soll, im Sinne von «Online-Patrouillen».

Auch für Staatsanwaltschaften sind Online-Quellen von Bedeutung, insbesondere im Rahmen von (verdeckten) Ermittlungen und zur Beschaffung von Beweismaterial anhand der von der Täterschaft im Internet hinterlassenen Datenspur. Eine polizeiliche Fachperson berichtete, dass bei Opfer-Täter-Kontakt über *Facebook* die Betreibenden dieser Seite teilweise von der Polizei um Angaben zur wahren Identität der Täter oder Täterinnen ersucht werden. Auch gab es bereits Fälle, in denen die Justiz *Whatsapp*-Chats als Beweismittel heranzog. In der Tat berichten Fachpersonen, dass Opfer von der Täterschaft oft anhand digitaler Kommunikationsmedien kontrolliert und «fern-gesteuert» werden. Eine kürzlich erschienene Studie zeigt, dass digitale Beweismittel in Strafprozessen zwar teilweise bereits genutzt werden, wobei Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in diesem Bereich noch beträchtlichen Entwicklungsspielraum sehen (SKMR 2020).

Nicht nur Akteure der Strafverfolgung sondern auch Forschende versuchen, der Entwicklung des Phänomens folgend, Online-Quellen für empirische Zwecke nutzbar zu machen. Kapitel I.3.3 geht auf einige Publikationen ein, die entsprechende thematisch-methodische Ansätze verfolgen. Auch die vorliegende Studie unternahm den Versuch, Kleinanzeigen auf der Online-Plattform *Anibis* empirisch auszuwerten. Ziel war es hierbei quantitative Informationen zum informellen Arbeitsmarkt im Bereich der Hauswirtschaft, in dem die Datenlage auf Seiten der öffentlichen Statistik besonders dünn ist, zu gewinnen. Explorativ wertete das Forschungsteam die Anzahl Job-Kleinanzeigen der Kategorie «Haushaltspersonal» sowie der Kategorie «Hotel und Restaurant» aus. Hierbei wurden sowohl Gesuche als auch Angebote an drei jeweils zwei Monate auseinanderliegenden Stichtagen pro Kanton ausgezählt.<sup>33</sup>

Diese manuelle Erhebung zeigte deutliche Unterschiede in der Anzahl Gesuche und Angebote nach Kantonen. Insgesamt korreliert die Anzahl Gesuche klar mit der Anzahl Angebote, wobei es schweizweit jeweils etwa doppelt so viele Gesuche wie Angebote gibt. Der Kanton VD hebt sich durch extrem hohe Werte deutlich ab, betreffend Angeboten und Gesuchen für sowohl Haushaltspersonal als auch Personal von Hotels und Restaurants.<sup>34</sup> Allgemein liegen die Werte der französischsprachigen Kantone höher als die der Deutschschweiz und des Tessins, auch relativ zur Bevölkerungszahl betrachtet. Einer Anfrage bei den Betreibende der Internetseite ergab, dass *Anibis* in der Romandie insgesamt stärker genutzt wird als in der Deutschschweiz. Angesichts dieser Verzerrungen konnten die Daten schliesslich nicht für die Risikoanalyse im Rahmen dieser Studie genutzt werden. Dennoch ist das grosse empirische Potenzial von Online-Quellen hervorzuheben,

<sup>33</sup> Auszählung am 03.07.2019, 12.09.2019 und 01.11.2019.

<sup>34</sup> Fast die Hälfte aller an den drei Stichtagen erfassten Kleinanzeigen betrifft den Kanton VD (im Bereich Haushaltspersonal 1307 der insgesamt 2840 Kleinanzeigen, im Bereich Hotel und Restaurant 1046 der insgesamt 2086 Kleinanzeigen). Danach folgt mit grossem Abstand der Kanton GE (719 resp. 274 Kleinanzeigen).

nicht nur auf quantitativer Ebene sondern auch auf qualitativer Ebene: Neben der Anzahl der aufgeschalteten Anzeigen sind auch deren Inhalte von höchstem Interesse für die Forschung zur Parallelwirtschaft und potenziellen Missbräuchen in diesem Bereich (Lair et al. 2016).

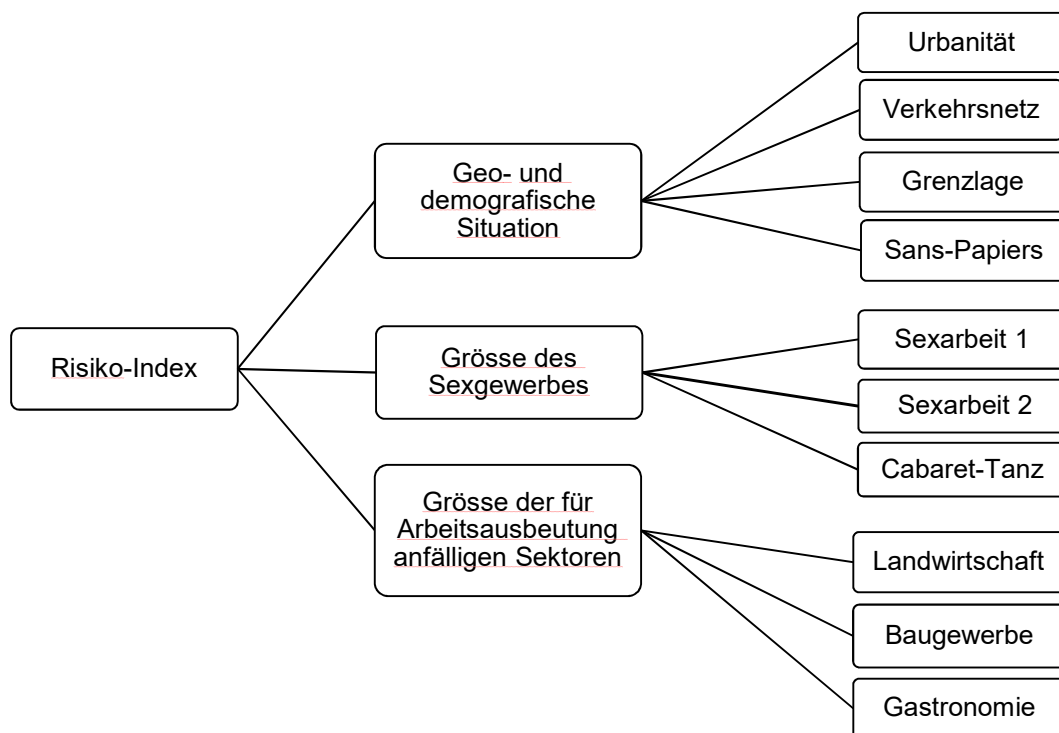
## 2.5. Zusammenfassung als Risiko-Index

Wie oben dargestellt, beruht die Schätzung des Risikos für Menschenhandel der verschiedenen Kantone zwingend auf einer Reihe von Annahmen und auf ihrerseits unter bestimmten Annahmen geschätzten Werten. Unter diesen Umständen ist klar, dass jegliche Quantifizierung des Risikos für Menschenhandel mit Vorsicht zu interpretieren ist. Unter diesen Prämissen kann eine Berechnung des Risikos anhand einer Serie von Indikatoren aus empirischer Sicht dennoch von Interesse sein. Sie kann helfen, vorgefestigte Meinungen zur strukturellen Risikolage einzelner Kantone zu hinterfragen und Faktoren durch systematische Berücksichtigung der Bevölkerungszahl zu relativieren. Gespiegelt mit der Analyse kantonaler Bemühungen können wir so eine differenzierte Einschätzung der kantonalen Situationen gewinnen, welche kontextabhängigen Faktoren angemessenen Rechnung trägt (siehe Kapitel IV und insbesondere Abbildung 9).

Der gesamte Risiko-Index fügt sich aus drei Teilbereichen zusammen: demografische und geografische Gegebenheiten (vier Indikatoren, siehe Kapitel II.2.1), relative Grösse des Sexgewerbes (zwei Indikatoren, siehe Kapitel II.2.2) und die relative Grösse von Sektoren der Arbeitsausbeutung (drei Indikatoren, siehe Kapitel II.2.3). Somit können die verschiedenen Risikobereiche differenziert betrachtet werden. Der Gesamtindex bildet einen Mittelwert aus den drei Teilindexen und nicht etwa den zehn einzelnen Indikatoren, würde doch sonst das aus der geo- und demografischen Situation erwachsende Risiko höher gewichtet als das der spezifischen Ausbeutungsbereiche, weil es mit einer grösseren Anzahl von Indikatoren eingeht (siehe Abbildung 1 sowie Anhang 1).



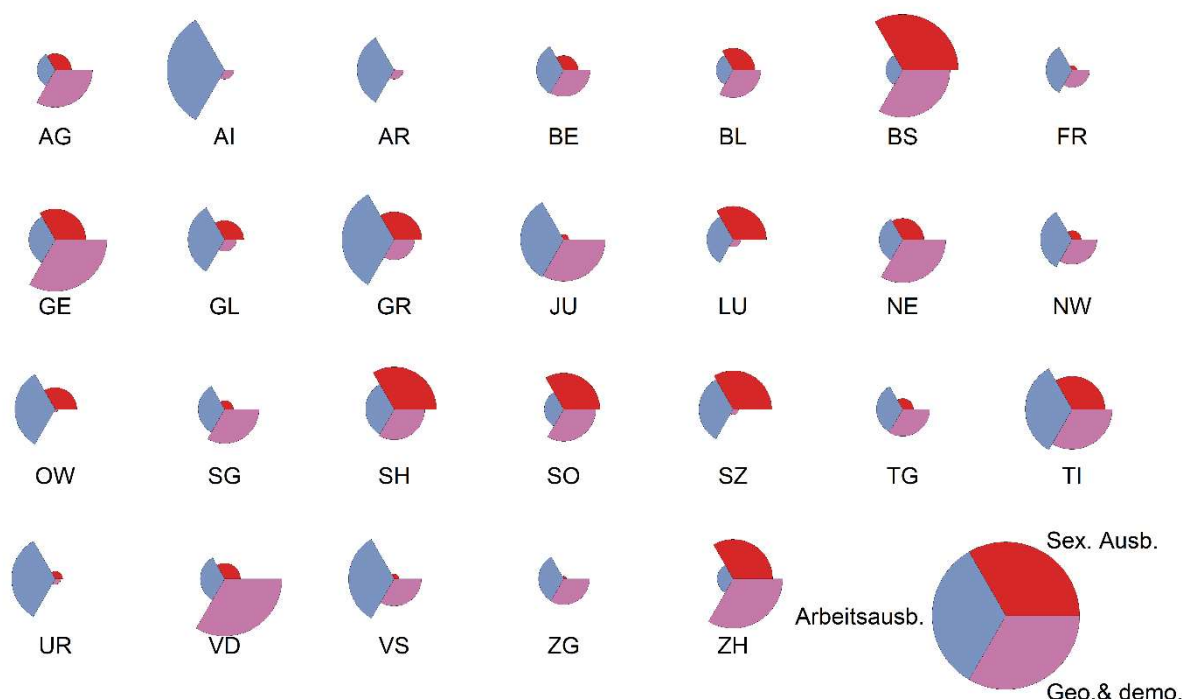
Abbildung 1: Zusammensetzung des Risiko-Index



Quelle: eigene Darstellung.

Betrachten wir die Situation der Kantone zunächst differenziert nach den drei Risikobereichen. Die geo- und demografische Struktur erscheint in Kantonen mit grösseren Städten bzw. viel städtischem Siedlungsgebiet wie BS, GE, VD und ZH als wichtigster Risikofaktor. Unter diesen Kantonen weisen insbesondere BS und ZH auch ein – relativ zur Bevölkerungszahl – grosses Sexgewerbe auf. Weiter ist die Risikolage in LU, SH, SO und SZ massgeblich von der Grösse des Sexgewerbes bestimmt. Hinsichtlich der von Arbeitsausbeutung betroffenen Branchen ergibt sich für ländlich geprägte oder stark wachsende und touristische Kantone eine Risikolage. Entsprechend weisen AI, AR, GL, GR, OW, TI, UR und VS, bedingt auch BE, FR, JU und LU vor allem ein Risiko für Arbeitsausbeutung auf, was in einigen dieser Kantone mehr auf den landwirtschaftlichen Sektor (AI, AR, JU, OW, UR), respektive auf die Baubranche (AI, GL, GR, TI) oder die Gastronomie (GL, GR, UR, TI, VS) zurück zu führen ist.

Abbildung 2: Relatives Risiko für Menschenhandel nach Risikobereichen



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung.

An dieser Stelle ist es wichtig, erneut die Bedeutung der Relativierung des Risikos mit der Grösse der Erwerbsbevölkerung zu betonen. Während das absolute Risiko von der Bevölkerungsgrösse des Kantons beeinflusst ist und diese in grossem Masse mit abbildet, zeigt das relative Risiko die Situation unter Neutralisierung dieses Einflusses. Entsprechend haben bevölkerungsreiche Kantone absolut betrachtet tendenziell ein höheres Risiko als bevölkerungsarme, relativ betrachtet jedoch nicht unbedingt. Diesen Sachverhalt veranschaulicht Tabelle 1 z. B. am Fall des Kantons BE: Absolut betrachtet hat BE ein hohes Risiko, welches sich bei relativer Betrachtung jedoch nur als mässig erweist. Als weiteres Beispiel hat SH hingegen ein mässiges absolutes, jedoch ein hohes relatives Risiko. Andere Kantone, haben den Berechnungen dieser Studie zufolge sowohl absolut als auch relativ betrachtet ein mässiges (AI, AR, NW, OW, UR, ZG) bzw. ein hohes (GE, GR, TI, VD und ZH) Risiko.

Tabelle 1: Absolutes und relatives Risiko für Menschenhandel

	Mässiges Risiko	Mittleres Risiko	Hohes Risiko
Absolutes Risiko	AI, AR, GL, NW, OW, SH, SZ, UR, ZG	BL, BS, FR, JU, LU, NE, SO, TG	AG, BE, GE, GR, SG, TI, VD, VS, ZH
Relatives Risiko	AI, AR, BL, FR, NW, OW, TG, UR, ZG	AG, BE, GL, LU, SG, SO, SZ, VS	BS, GE, GR, JU, NE, SH, TI, VD, ZH

Quelle: eigene Berechnungen. Hinweise: Aufteilung der Kantone in drei Gruppen von 9, 8 und 9 Kantonen entsprechend ihrer Position in der Rangfolge nach absolutem bzw. relativem Risikoindex, innerhalb der Gruppen (Zellen) *alphabetische* Reihenfolge.

Es sei abschliessend erneut daran erinnert, dass vereinzelt kantonsspezifische Risikofaktoren in der vorliegenden Analyse unterschlagen wurden oder dass im Gegenteil andere im Kontext einiger Kantone überbewertet wurden. Schliesslich ist unbestritten, dass in der Realität auch die Intensität

der Bekämpfungsbemühungen das Risiko für Menschenhandel in einem Kanton beeinflusst – was jedoch in dieser Analyse zum Zweck einer Gegenüberstellung von Risiko und Bekämpfungsbemühungen ausgeblendet wird.

### III. KANTONALE WEGE BEI DER BEKÄMPFUNG VON MENSCHENHANDEL

#### 1. Das Dispositiv: institutionelle Vorkehrungen

Zur detaillierten Betrachtung der kantonalen Dispositive zur Bekämpfung von Menschenhandel (siehe Kapitel I.2) stützt sich diese Studie in erster Linie auf die Fragebogenerhebung bei Kantonsvertretenden (Vorsitzende der kantonalen Runden Tische bzw. anderen zuständigen Personen), spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, kantonalen (und ausgewählten kommunalen) Polizeikorps sowie spezialisierten nicht-staatlichen Organisationen, die Menschenhandelsopfer begleiten (siehe Kapitel I.4.2). Ergänzend hierzu werden von den Kantonen zur Verfügung gestellte Dokumente in die Analyse einbezogen. Trotz einer gewissen Breite der befragten Akteure und der berücksichtigten Quellen basiert die folgende Analyse in der Tat massgeblich auf Aussagen von Einzelpersonen, insbesondere der Kantonsvertretenden. Um die Abhängigkeit von potenziell subjektiv eingefärbten Aussagen abzuschwächen, berücksichtigt die Gesamtanalyse der kantonalen Bemühungen zur Bekämpfung von Menschenhandel im zweiten Teil die operative Seite des institutionellen Dispositivs, namentlich über die Erfassung des generierten Fallvolumens.

Die Bemühungen der Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel können verschiedene Beweggründe haben. Neben wahrgenommener Betroffenheit durch diese Kriminalitätsform und daraus erwachsenden eigenen Handlungsimpulsen, gehen Bemühungen teilweise auch auf Auflagen, die der Bund an die Kantone richtet, zurück. In der Tat liegt die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz im Kompetenzbereich der Kantone, wobei der Bund – hier vertreten durch fedpol/FSMM – eine Koordinationsfunktion einnimmt. Bevor wir auf die Analyse der kantonalen Dispositive eingehen, eröffnen wir dieses Kapitel mit einem Abriss zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und deren Niederschlag auf kantonaler Ebene.

#### 1.1. Exkurs: Rechtsquellen und internationale Verpflichtungen<sup>35</sup>

Gemäss der 2005 in Warschau abgeschlossenen Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, für die Schweiz seit dem 1. April 2013 in Kraft,<sup>36</sup> sind Bund und Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen für die Bekämpfung dieser Straftat zuständig. Die Schweiz verpflichtet sich somit zu angemessenen Massnahmen der Prävention von Menschenhandel, des Opferschutzes, der Täterverfolgung und der Zusammenarbeit mit den anderen Vertragsstaaten der Konvention.

Aus Sicht des internationalen Rechts richten sich diese Verpflichtungen nur an den Staat als Subjekt dieses Rechts. Im Falle eines Föderalstaats kann also nur dieser auf internationaler Ebene die Verantwortung für die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen übernehmen. Die Art und Weise, wie die internationalen Verpflichtungen von den föderalen Einheiten (im Falle der Schweiz die Kantone

---

<sup>35</sup> Dr. jur. Anne-Laurence Graf erstellte diese rechtliche Analyse und verfasste das vorliegende Kapitel (original auf Französisch).

<sup>36</sup> Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, SR 0.311.543.

oder sogar die Gemeinden) umgesetzt werden, liegt im Handlungsspielraum des jeweiligen Föderalstaats. Aus der Sicht des schweizerischen Verfassungsrechts unterliegen die Kantone jedoch ebenso wie der Bund der Aufforderung zur Einhaltung des Völkerrechts (Art. 5 Abs. 4 BV<sup>37</sup>).

Gemäss der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 5a und 42 BV) regelt das Subsidiaritätsprinzip die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Der Bund kann entsprechend nur für die ihm von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben tätig werden. Für alle anderen Bereiche sind die Kantone zuständig. In einigen Bereichen üben Bund und Kantone jedoch gemeinsame Kompetenzen aus. Dies gilt namentlich für die Opferhilfe. Gemäss Art. 124 BV sorgen Bund und Kantone dafür, «dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten und angemessen entschädigt werden, wenn sie durch die Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten». Zu diesem Zweck hat der Bund das Opferhilfegesetz (OHG)<sup>38</sup> und die dazugehörige Opferhilfeverordnung über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHV)<sup>39</sup> sowie entsprechende Regelungen in der Strafprozessordnung (StPO)<sup>40</sup> erlassen. Die Umsetzung des Bundesrechts in diesem Bereich liegt jedoch in der Verantwortung der Kantone. Konkret bedeutet dies, dass sich ein (potenzielles) Opfer von Menschenhandel in Fragen der Hilfeleistung an eine kantonale Stelle wenden muss, welche für die Umsetzung des OHG zuständig ist.

Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz fallen also einige aus der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels abzuleitende Verpflichtungen teilweise in die Zuständigkeit der Kantone. Dennoch trägt nach internationalem Recht nur der Bund bei einer Verletzung der Konvention die internationale Verantwortung. Am Beispiel der Verpflichtung, (potenzielle) Opfer von Menschenhandel zu unterstützen, bedeutet dies Folgendes: Die Kantone müssen sicherstellen, dass ihre Umsetzung des OHG mit Art. 12 der Konvention des Europarates in Einklang steht. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass das Bundesrecht an sich ein Hindernis für die Betreuung bestimmter Opfer im Rahmen des OHG darstellen kann, so z. B. wenn die Tat im Ausland begangen wurde, da der Aufenthalt in der Schweiz zum Zeitpunkt der Straftat eine Erfordernis des OHG ist.<sup>41</sup>

Verbunden mit der Verpflichtung zur Opferhilfe fällt die vorgängige Verpflichtung zur Identifizierung (potenzieller) Opfer von Menschenhandel nach Art. 10 der Konvention ebenfalls in die Zuständigkeit der kantonalen Strukturen, da es in der Schweiz kein nationales Verfahren zur Opferidentifizierung gibt. Die Verpflichtung zur Identifizierung betrifft die Behörden, die im Rahmen ihrer Tätigkeit am ehesten mit Opfern von Menschenhandel konfrontiert sind.<sup>42</sup> Die Verpflichtung (potenzielle) Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, beinhaltet zudem ausdrücklich die Verpflichtung zur Kooperation der Behörden untereinander und mit nichtstaatlichen Organisationen, die Opferunterstützung anbieten (Art. 10, Abs. 1 und 2 der Konvention). Die gleiche Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gilt auch für die Opferunterstützung bzw. -hilfe (Art. 12, Abs. 5 der Konvention).

---

<sup>37</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101.

<sup>38</sup> Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten, SR 312.5.

<sup>39</sup> Verordnung über die Hilfe an Opfer von Straftaten, SR 312.51.

<sup>40</sup> Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0.

<sup>41</sup> Art. 3 OHG.

<sup>42</sup> Erläuternder Bericht zur Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Vertragsreihe des Europarates Nr. 197, § 129 (Originaltext in Französisch und Englisch).

Laut Auslegung von GRETA<sup>43</sup> von Art. 5<sup>44</sup> und Art. 35 der Konvention für die Schweiz bezieht sich diese Verpflichtung zur Zusammenarbeit verschiedener – einschliesslich zivilgesellschaftlicher – Akteure in der Bekämpfung gegen den Menschenhandel auch auf die Kantone. So vertritt GRETA in seinem zweiten Evaluationsbericht über die Schweiz (GRETA 2019) z. B. die Ansicht, dass Gewerkschaften und andere relevante nicht-staatliche Akteure zur Prävention des Menschenhandels zwecks Arbeitsausbeutung in die Zusammenarbeit einbezogen werden sollten, auf nationalstaatlicher sowie auf kantonaler Ebene.<sup>45</sup>

Diese Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren in der Bekämpfung von Menschenhandel kann laut dem erläuternden Bericht zur Konvention in Form eines «Runden Tisches» erfolgen, sofern dieser einen regelmässigen Dialog zwischen den verschiedenen relevanten Akteuren ermöglicht (Conseil de l'Europe 2005: § 353).<sup>46</sup> In dieser Hinsicht sind «Runde Tische» ein *good-practice* Beispiel für die in Art. 35 der Konvention angemahnten «strategischen Partnerschaften»<sup>47</sup> mit der Zivilgesellschaft. Neben der Einrichtung eines Runden Tisches sind jedoch andere Dispositive zur Umsetzung der Konvention auf kantonaler Ebene denkbar, sofern insbesondere<sup>48</sup> die Identifizierung und Unterstützung der Opfer, sowie die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden untereinander und mit den Organisationen der Zivilgesellschaft sichergestellt sind.

Sollte ein Kanton es versäumen, auf regionaler Ebene Vorkehrungen zu treffen, um den in seine Zuständigkeit fallenden Verpflichtungen der Konvention nachzukommen (insbesondere hinsichtlich Zusammenarbeit bei der Identifizierung und Unterstützung der Opfer), könnte der Bund für die Nichteinhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen zur Verantwortung gezogen werden. In der Tat neigt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) dazu, die Verpflichtungen aus der Konvention durch das in Art. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Verbot von Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit justiziabel zu machen und somit seiner Gerichtsbarkeit zu unterwerfen (Frei 2017). Angesichts dieser Tatsache ist die oben genannte Möglichkeit einer Verurteilung der Schweiz durch den EGMR nicht als rein theoretisch zu betrachten.

Gemäss Praxis und Lehre könnte sich der Bund im Anlassfall auf seine aussenpolitische Kompetenz (Art. 54 BV) stützen (Aubert und Mahon 2003: 463; Biaggini 2017: 590),<sup>49</sup> um *in casu* die

---

<sup>43</sup> Expertengruppe, welche laut Art. 36 der Konvention die Umsetzung derselben in den unterzeichnenden Staaten überwacht.

<sup>44</sup> Art. 5 Abs. 1 der Konvention verpflichtet die Staaten «Massnahmen für die Aufnahme oder Verstärkung der innerstaatlichen Koordination zwischen den verschiedenen Stellen, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zuständig sind» zu treffen und hierbei gegebenenfalls nichtstaatliche Organisationen oder andere in Betracht kommende Organisationen und sonstige Teile der Zivilgesellschaft einzubeziehen (Art. 5, Abs. 6).

<sup>45</sup> Bericht über die Umsetzung der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Schweiz, 2. Evaluationsrunde, angenommen am 11. Juli 2019, §§ 69 und 71.

<sup>46</sup> Erläuternder Bericht zur Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Vertragsreihe des Europarates Nr. 197 (Originaltext in Französisch und Englisch).

<sup>47</sup> Art. 35 sieht Folgendes vor: «Jede Vertragspartei fordert die staatlichen Stellen und öffentlich Bediensteten auf, mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen einschlägigen Organisationen und Mitgliedern der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, um strategische Partnerschaften zur Verwirklichung des Zwecks dieses Übereinkommens aufzubauen.»

<sup>48</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass auch andere Verpflichtungen aus der Konvention des Europarates in die (rechtliche und operative) Zuständigkeit der Kantone fallen, wie z. B. die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für das Schweizer Hoheitsgebiet während der Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen, wenn es berechnete Gründe für die Annahme gibt, dass eine Person ein Opfer von Menschenhandel ist (Art. 13).

<sup>49</sup> «Verantwortlichkeit des Bundes: Auch wenn die landesinterne Umsetzung den Kantonen obliegt, bleibt auf völkerrechtlicher Ebene der Bund für die Erfüllung der schweizerischen Verpflichtungen verantwortlich. Der Bund muss daher die Kantone zur korrekten Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen anhalten können. Im

Kantone durch Erlass eines Bundesgesetzes dazu verpflichtet, einen kantonalen Mechanismus zur Umsetzung der in ihre Zuständigkeit fallenden Verpflichtungen im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels einzurichten. In dieser Hinsicht würde die Zuständigkeit des Bundes für die Durchsetzung des Völkerrechts (in diesem Fall die Konvention des Europarats) in keiner Weise die Zuständigkeit der Kantone in den oben genannten Bereichen in Frage stellen. Die Zuständigkeit des Bundes wäre auf die Verhinderung von Verletzungen eines internationalen Vertrages beschränkt.

## 1.2. Rahmenbedingungen und Zusammenarbeit

Auf internationaler Ebene gelten die «4-P» als allgemeine Anhaltspunkte für die Bekämpfung von Menschenhandel. Hinter dieser Abkürzung verbergen sich vier Leitprinzipien: Prävention (*prevention*), Verfolgung (*prosecution*), Schutz (*protection*) und Zusammenarbeit (*partnership*). Die folgende Analyse orientiert sich grob an diesen Kernbereichen, wählt jedoch eine andere Reihenfolge indem sie die kantonalen Dispositive zunächst unter dem Blickwinkel der institutionellen Rahmenbedingungen und der an der Bekämpfung von Menschenhandel mitwirkenden Akteuren betrachtet.

Um die *Zusammenarbeit* («P» wie *partnership*) verschiedener Akteure zu garantieren und zu erleichtern, setzten die Kantone seit über einem Jahrzehnt, mit Unterstützung des Bundes, Runde Tische zur Bekämpfung von Menschenhandel ein. Letztere waren zunächst für die Ausarbeitung eines Kooperations- bzw. Schutzmechanismus oder einer Kooperationsvereinbarung für den jeweiligen Kanton zuständig, der die Abläufe und Zuständigkeiten im Umgang mit (Verdachts-)Fällen von Menschenhandel verbindlich beschreibt. Zum Zeitpunkt der Umfrage (September 2019) besteht in 18 von 25 antwortenden Kantonen (fehlend: NW) ein Runder Tisch gegen Menschenhandel sowie ein dazugehöriger Kooperationsmechanismus – mit Ausnahme des Kantons LU, der angibt zwar einen Runden Tisch aber keinen Kooperationsmechanismus zu haben. Weder über einen Runden Tisch noch einen Kooperationsmechanismus verfügen laut eigenen Angaben die Kantone AI, AR, GL, GR, JU, SH und UR.<sup>50</sup> Allerdings ist die Einrichtung eines Runden Tisches laut eigener Präzisierung in AI vorgesehen und in GR in Diskussion.

BE (2000), ZH (2002) und LU (2003) waren die ersten Kantone, die Runde Tische einrichteten, bevor dies anlässlich der Publikation eines entsprechenden Leitfadens der Geschäftsstelle KSMM im fedpol (heute durch FSMM abgelöst) im Jahr 2005 zur allgemeinen Empfehlung des Bundes wurde. Daraufhin richteten recht bald OW (2005), SG (2006), BL (2007), FR (2008), SO (2008), VD (2008), BS (2009) und SZ (2009) Runde Tische ein. In der Tat zeigen die Ergebnisse der Umfrage, dass viele kantonale Runde Tische zunächst relativ spontane Zusammenschlüsse engagierter Akteure waren, die sich nach und nach ausgeweitet und formalisiert haben. Dies trifft vor allem für die Runde Tische der Kantone BE, BS, LU, SG, SO und ZH zu. Die Initiative geht meist auf opferzentriert arbeitende, zivilgesellschaftliche Akteure, teilweise aber auch auf Akteure der Strafverfolgung zurück.

---

Sinne einer *ultima ratio* ist dem Bund die Befugnis zuzugestehen, nötigenfalls ersatzweise selber die erforderlichen Vorschriften aufzustellen (sog. Ersatzvornahme als Unterfall der Bundesaufsicht, BV 49 Abs. 2[...])» (Biaggini 2017: 590).

<sup>50</sup> GR weist darauf hin, dass die Polizei und Staatsanwaltschaft über speziell ausgebildete Mitarbeitende verfügen, die sich untereinander und mit anderen Akteuren austauschen, so dass ein Runder Tisch für Einzelfälle zum Einsatz kommen kann. Der Kanton betrachtet diese Vorkehrungen als Kooperationsmechanismus, was allerdings nicht dem – zu Vergleichszwecken enger gefassten – Begriffsverständnis der vorliegenden Studie entspricht. Ferner wissen wir aus anderen Quellen, dass auch der nicht an der Umfrage teilnehmende Kanton NW bislang keinen Runden Tisch einsetzt.

In anderen Kantonen ist die Einrichtung des Runden Tisches eher einer Entscheidung auf Regierungsebene zu verdanken, die sein Bestehen von Beginn an auf politischer Ebene legitimiert und der Zusammenarbeit verbindlichen Charakter verleiht. Dies ist in BL, NE, SZ und TI der Fall. Einige stärker progressiv – und «*bottom up*» – entstandene Runden Tische haben nachträglich eine klare Formalisierung erfahren (BE, GE, VS), was jedoch z. B. in ZH nur bedingt geschehen ist. Insgesamt sind die Runden Tische in 7 Kantonen auf Grund eines Regierungsbeschlusses bzw. auf dem Zirkularweg eingerichtet worden und in 4 weiteren gar in einem Gesetz bzw. Erlass verankert (FR, NE, sowie GE und TI, wo sowohl ein Regierungsbeschluss als auch eine gesetzliche Grundlage vorliegen).

Die Arbeitsweise der bestehenden Runden Tische variiert. Sitzungen finden meist ein Mal pro Jahr (12 Kantone), seltener 2-3 Mal pro Jahr (6) statt und verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen: Wichtigste und einstimmigste Ziele sind die Verbesserung der Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren, der allgemeine Erfahrungsaustausch sowie, in etwas weniger Kantonen, die «Besprechung» der Strategie gegen Menschenhandel. «Festgelegt» wird diese Strategie allerdings nur in der Hälfte der Fälle (9 Kantone) durch den Runden Tisch und selten geben Kantone an, am Runden Tisch politische Stellungnahmen auszuarbeiten. Die Ausgestaltung der Runden Tische variiert von Kanton zu Kanton, aber auch über die Zeit und mit wechselnden Personen, die ihren Vorsitz innehaben. Gemein ist ihnen jedoch, in erster Linie Ziele der Koordinierung und des allgemeinen Informationsaustauschs zu verfolgen. In Form eines Kooperationsmechanismus legen sie fest, wie die Zusammenarbeit am konkreten Fall funktionieren soll. Entsprechend dienen die Sitzungen der Runde Tische meist in erster Linie zur Besprechung der allgemeinen Strategie. Austausch zu konkreten Fällen erfolgt vielmehr *ad hoc* im Rahmen der Kooperationsmechanismen bzw. in bilateralen Konstellationen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass neben dem hauptsächlichen Runden Tisch in 7 Kantonen thematische Arbeitsgruppen bestehen, die sich vertiefter mit bestimmten Ausbeutungsformen und mitunter auch mit konkreten Fällen befassen. Im Kanton ZH gibt es gar einen zweiten «operativen» Runden Tisch, sowie flexibel nach Bedarf eingesetzte Untergruppen.

Über die Ausgestaltung des Runden Tisches bzw. die gewählten institutionellen Modelle hinaus, lassen sich auch hinsichtlich des Kreises der kooperierenden Akteure Unterschiede zwischen den Kantonen erkennen. Die Umfrage erhob bei allen Kantonen, welche Akteure am Runden Tisch vertreten, resp. mit der Bekämpfung von Menschenhandel befasst sind. Die Ergebnisse zeigen, dass auch Kantone *ohne* formalisierten Runden Tisch teilweise ein breites Spektrum von Akteuren einbinden. In ausnahmslos allen antwortenden Kantonen (mit oder ohne Runden Tisch) sind Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Migrationsbehörde an der Bekämpfung von Menschenhandel beteiligt, in fast allen (23) auch die Opferhilfe. Die häufige Beteiligung der Arbeitsmarktbehörden (18 Kantone, darunter solche mit und ohne Runden Tisch) ist sicherlich als ein Ergebnis des zunehmenden Bewusstseins über Ausbeutungsformen ausserhalb des Sexgewerbes und somit als eine neure Entwicklung zu betrachten. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, dass Gewerkschaften in keinem Kanton formell einbezogen werden (von spezifischen Arbeitsgruppen zu diesem Thema wie z. B. in GE abgesehen).<sup>51</sup> Über die regelmässig vertretenen behördlichen Akteure und die Strafverfolgung hinaus, sind in vielen Kantonen weitere opferzentrierte Akteure Teil der

---

<sup>51</sup> Der Einbezug von Arbeitgeberverbänden, als andere Seite der Sozialpartnerschaft, wurde in der Studie nicht erwähnt, auch nicht unter «Andere» bzw. im Kommentarfeld der entsprechenden Frage. Die Antworten auf eine separate Frage nach Projekten oder Programmen mit der Privatwirtschaft (siehe Kapitel III.1.6) legen ebenfalls nahe, dass diese Akteure bislang wenig in die Bekämpfung von Ausbeutung und Menschenhandel einbezogen werden.



interdisziplinären Zusammenarbeit: Jeweils 13 Kantone nennen Sozialdienste und NGOs, 11 Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und jeweils 6 Gesundheitsdienste und Gleichstellungsbüros. Nur sehr vereinzelte Kantone beziehen das Grenzwachkorps oder religiöse Organisation ein bzw. führten weitere Akteure wie die IOM, Asyl- oder Integrationsstellen und psychologische Dienste auf. Die FSMM nimmt an den Sitzungen von 12 kantonalen Runden Tischen<sup>52</sup> Teil, worauf die Antwortenden dieser Kantone hier mitunter hinwiesen.

Eine letzte wichtige Frage ist die Finanzierung der Bekämpfung von Menschenhandel, zu der uns jedoch nur wenig Informationen vorliegen. Grundsätzlich wird diese von den Kantonen bzw. den kantonalen Institutionen im Rahmen deren allgemeinen Aufgaben übernommen. Allenfalls können Kantone jedoch für die Begleitung und Unterbringung von Opfern oder besondere Sensibilisierungsmassnahmen Unterstützungsbeiträge beim Bund beantragen. In der Studie wurde erfragt, ob der Kanton «für ausserordentliche Aktivitäten zur Bekämpfung von Menschenhandel» eine spezifische Finanzierung zur Verfügung stellt. Dies bejahen nur sehr wenige Kantone, meist unter Verweis auf Subventionen für im Kanton tätige spezialisierte NGOs.

### 1.3. Fortbildung und Spezialisierung

An dieser Stelle schliesst sich die Frage an, inwiefern Mitarbeitende kantonalen Institutionen oder Organisationen, die an der Bekämpfung von Menschenhandel beteiligt sind, spezifisch für das Thema ausgebildet sind. Anhand der Erkenntnisse aus dem Fragebogen können wir abbilden, wie breit Sensibilisierungen oder Weiterbildungen unter den involvierten Institutionen stattgefunden haben. In 17 Kantonen wurden Mitarbeitende der Polizei aus- und fortgebildet, in jeweils 13 bzw. 12 Kantonen Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft, der Opferhilfe und der Migrationsbehörden. In nur zwischen 3 und 6 Kantonen gab es ausserdem Schulungen bei Gesundheitsdiensten, Sozialdiensten, Arbeitsmarktbehörden, NGOs, Gemeinde- oder Stadtpolizeikorps und Gewerkschaften. Mitarbeitende von KESB, Grenzwachkorps und Gleichstellungsbüros wurden laut Umfrage in quasi keinem Kanton für das Thema Menschenhandel fortgebildet. Unter dem Strich stellen wir fest, dass die Weiterbildung in FR, VD, VS und ZH besonders breit angelegt ist, wurden in diesen Kantonen doch jeweils 7 oder mehr verschiedene Akteurstypen gezielt geschult.

Diese Angaben beruhen auf dem Kenntnisstand der ausfüllenden Personen (Vorsitz Runder Tisch bzw. andere kompetente Person in Kantonen ohne Runden Tisch). Entsprechend der Frageformulierung in der Umfrage sagen sie nichts darüber aus, *wie viele* Personen in den jeweiligen Institutionen in den Genuss einer Fortbildung kamen und wie vertieft diese ausfiel. Zur Vervollständigung des Bildes zum wichtigen Aspekt der Weiterbildung ziehen wir deshalb Informationen zur Teilnahme an durch den Bund organisierten Weiterbildungen für Polizei und Staatsanwaltschaften während der Jahre 2014 bis 2018 heran. In diesem Zeitraum variiert die Gesamtzahl der weitergebildeten Mitarbeitenden von Kantons- oder Gemeinde- bzw. Stadtpolizeien sowie von Staatsanwaltschaften pro Kanton zwischen 0 und 34. Erwartungsgemäss sind die Teilnehmerzahlen in bevölkerungsreichen Kantonen höher. Insgesamt setzt sich eine Gruppe von Kantonen ab (BS, BE, SG, ZH), die besonders viele (über 20) Mitarbeitende weiterbildeten. Zwei Kantone (GE und VD) liegen im mittleren Bereich (zwischen 10 und 20); in allen anderen Kantonen nahmen nur vereinzelte Mitarbeitende (unter 7) an Weiterbildungen teil.

---

<sup>52</sup> BE, BL, FR, GE, LU, NE, SG, SO, TI, VD, VS, ZH.

Als besonders fachkundige Akteure der Bekämpfung von Menschenhandel sind an dieser Stelle die – teilweise kantonal, teilweise überkantonal agierenden – Vereine und Organisationen zu nennen, die sich auf die umfassende Unterstützung von Menschenhandelsopfern spezialisiert haben. Anders als die staatlichen Opferhilfestellen (nach OHG) fokussieren Organisationen wie insbesondere *Astrée*, *Cœur des Grottes*, *FIZ*, *MayDay* und *Trafficking.ch* ihre Arbeit weitgehend auf die Problematik des Menschenhandels und verfügen hier über breite Erfahrung und Fachwissen. Dieses geben sie im Rahmen ihrer Teilnahme an Runden Tischen und teilweise auch als Lehrkräfte in Fortbildungen an andere Akteure weiter. Ihr Beitrag wird unten in Kapitel III.1.5 eingehender erläutert.

Die Wirksamkeit der Zusammenarbeit hängt von verschiedenen Aspekten ab, die in den Kantonen mehr oder weniger akzentuiert werden: die Einrichtung eines formalisierten und verbindlichen Kooperationsmechanismus, welcher durch regelmässige Zusammenkünfte an einem Runden Tisch gestützt wird; dessen Ausstattung mit Legitimität und auch strategischer Kompetenz; die möglichst umfassende Einbindung von potenziell mit Menschenhandelsfällen in Berührung kommenden Akteuren; die sowohl institutionell breite als auch vertiefte Aneignung von Fachwissen und -kompetenzen unter diesen Akteuren. Dies alles schafft die Grundlage dafür, dass Fälle aufgedeckt, Opfer angemessen begleitet und Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen werden. Kantonal aufgeschlüsselte Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zu den relevanten Straftatbeständen zeigen in der Tat, dass Kantone mit Rundem Tisch im Trend deutlich mehr Fälle aufdecken (siehe Abbildung 6), was jedoch auch mit der Grösse dieser Kantone zusammenhängt. Diese Aspekte werden später (Kapitel IV) wieder aufgegriffen, während sich das folgende Kapitel zunächst auf institutionelle Vorkehrungen im Rahmen der Strafverfolgung konzentriert.

#### 1.4. Kontrolltätigkeit und Strafverfolgung

Als weiteres «P» bezieht sich die Verfolgung (*prosecution*) von Menschenhandel auf Aktivitäten, welche die Aufdeckung von (Verdachts-)Fällen, entsprechende Ermittlungen, sowie die strafrechtliche Ahndung der Täterschaft zum Ziel haben. Sicherlich sind hinsichtlich Kontrollen und Ermittlungen in erster Linie die Polizei und die Staatsanwaltschaft gefragt, jedoch können gerade bei der Generierung von Verdachtsmomenten verschiedenste Akteure – Gesundheitspersonal, Arbeitsinspektionen, Gewerkschaften, Migrationsbehörden, aufsuchend tätige Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen, spezialisierte NGOs etc. – eine wichtige Rolle spielen.

Im Folgenden konzentrieren wir uns dennoch auf die Strategien und Tätigkeiten der kantonalen Strafverfolgungsbehörden – Polizei und Staatsanwaltschaft – die im Rahmen aktorenspezifischer Fragensets der Umfrage konsultiert wurden. Es liegen Antwortstränge von Polizeikorps aus 23 verschiedenen Kantonen sowie von spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten aus 21 verschiedenen Kantonen vor (siehe Kapitel I.4.2).

Wie oben bereits deutlich wurde, weist die grosse Mehrheit der Polizeikorps und Staatsanwaltschaften für Menschenhandel spezialisierte Einheiten und Mitarbeitende auf, die im Rahmen von Fortbildungen (und Fallpraxis) Fachwissen erworben haben und somit innerhalb ihrer Organisation klar für Fälle von Menschenhandel zuständig sind. Dies ist laut eigenen Angaben im Fragebogen in etwa zwei Dritteln der antwortenden Polizeikorps und Staatsanwaltschaften der Fall, wobei vor allem (bevölkerungsmässig) kleine – selten mittlere – Kantone keine spezifisch fortgebildeten und

*per se* zuständigen Mitarbeitenden haben. Sie begründen dies meist damit, dass sich derartiges angesichts des geringen Fallaufkommens nicht lohnt bzw. nicht legitimieren lässt.<sup>53</sup>

Niemand weiss besser als die Strafverfolgungsbehörden, dass Menschenhandel ein typisches Kontrolldelikt ist, im Jargon auch als «Holkriminalität» bezeichnet. Dies bedeutet, dass Verdachtsfälle kaum spontan, sondern nur bei aktiver Suche danach und genauem Hinsehen auftauchen. Im allgemeinen Kontext der Digitalisierung liegen viele Hinweise darauf vor, dass dem Internet bei der Rekrutierung von Menschenhandelsopfern eine zunehmend wichtige Rolle zukommt. Nach rezenten Entwicklungen hinsichtlich des Tatbestandes Menschenhandel gefragt, verweisen die Akteure der Strafverfolgung mehrfach auf neue Kommunikationstechnologien, die dafür sorgen, dass sich die Anwerbungspraktiken und Zwangsmittel laufend verändern – als Beispiel zitieren viele das Phänomen «*Loverboy*». Auf die Frage nach der Nutzung von Online-Quellen im Rahmen von Kontrollen und Ermittlungen geben 16 von 23 Antwortenden aus der Polizei an, derartige Recherchen vorzunehmen, insbesondere durch die regelmässige Prüfung einschlägiger Internetseiten im Sexgewerbe und anderer Kleinanzeigen-Seiten. In der Tat fallen diese Kontrolltätigkeiten eher in den Aufgabenbereich der Polizei, was viele Staatsanwaltschaften bei der entsprechenden Frage anmerken. Dennoch geben 5 von 22 antwortenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten an, Open-Source Medien im Rahmen von Ermittlungen zu nutzen. Sowohl auf Seiten der Polizei als auch der Staatsanwaltschaften findet das Instrument OSINT (*Open Source Intelligence*) gehäuft Erwähnung (weitere Analysen zum Thema Online-Ermittlungen siehe Kapitel I.3.3 und II.2.4).

In einer offenen Frage erhob die Umfrage bei Akteuren der Strafverfolgung allgemeine Strategien zur Identifizierung von Opfern und entsprechende Ermittlungen. Hier heben viele der befragten Polizeibehörden die Wichtigkeit der meldungsunabhängigen Kontrolltätigkeit, vor allem im Milieu («Milieuaufklärung») aber z. B. auch auf Baustellen hervor. Auch die Qualität der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wird in diesem Zusammenhang oft betont. Letztere findet u. a. auch im Rahmen der durch Europol organisierten und durch die Bundeskriminalpolizei innerhalb der Schweiz koordinierten «*joint action days*» (JAD) zur Bekämpfung der organisierten Schwerstkriminalität statt. Neben den Polizeikörpern erwähnen auch befragte Staatsanwaltschaften diese Aktionstage wiederholt. Staatsanwaltschaften betonen darüber hinaus vor allem ihre «Abhängigkeit» von Opferidentifizierungen der Polizei. Allgemein wird an verschiedenen Stellen angemerkt, dass zur Entwicklung einer durchdachten Strategie der Strafverfolgung mehr Ressourcen nötig werden, deren Zusage wiederum vom Problembewusstsein der Entscheidungsinstanzen auf höherer Ebene abhängig ist.

Den Stellenwert der Bekämpfung von Menschenhandel in der kriminalpolitischen Priorisierung schätzen Polizeikörper und Staatsanwaltschaften für ihren jeweiligen Kanton in den meisten Fällen als *sehr gering* ein. In einigen, selteneren Fällen wird die Priorität jedoch auch als *sehr hoch* eingeschätzt. Die Einschätzungen sind somit stark polarisiert, eine mittlere Priorität ist offensichtlich fast nirgendwo zutreffend. Hierbei deckt sich der Antworttrend von Polizei und Staatsanwaltschaft in den Kantonen BE und BS (Einschätzung eher hoher Priorität des Themas) sowie in GR, GL, AG, AI, TG, UR und ZG (Einschätzung geringer Priorität). In den Kantonen NE, VD, TI, ZH, wie auch bedingt SO und SG, ist der Trend stark abweichend: Einer der beiden Akteurstypen geht von hoher, während der jeweils andere von geringer Priorisierung ausgeht.

---

<sup>53</sup> Wie intensiv und regelmässig diese Mitarbeitenden speziell für das Thema Menschenhandel fortgebildet wurden können wir anhand der uns vorliegenden Daten nicht nachvollziehen.

Als Hürden für eine effizientere Bekämpfung von Menschenhandel sehen die Akteure der Strafverfolgung vor allem die immer noch zu geringe Sensibilisierung und Spezialisierung – auch bei Rechtssprechenden und Personal der staatlichen Opferhilfestellen –, die hohen Hindernisse für die Bewilligung verdeckter Ermittlungen, der insgesamt hohe Aufwand von Strafverfahren zu Menschenhandel sowie allgemeiner fehlende (personelle) Ressourcen. Erschwerend hinzu kommen die unklare rechtliche Definition des Tatbestandes nach Art. 182 StGB, insbesondere im Hinblick auf Arbeitsausbeutung und die sehr geringe Aussagebereitschaft der Opfer.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die enge Zusammenarbeit mit dem breiten Spektrum der oben genannten Akteure für den Erfolg der im Kompetenzbereich von Polizei und Staatsanwaltschaft liegenden Repression von Menschenhandel unabdingbar ist. Angesichts der Komplexität des Tatbestandes Menschenhandel und des hohen Aufwands von Kontrollen und Ermittlungen in diesem Kriminalitätsfeld bleibt die Bekämpfung in erster Linie eine Frage von kriminalpolitischer Priorisierung und zu Verfügung gestellten Ressourcen.

### 1.5. Unterstützung der Betroffenen

Unterbringung, rechtliche Beratung, psychosoziale und medizinische Begleitung sowie physischer Schutz gegen Übergriffe – hier zusammenfassend als Opferunterstützung bezeichnet – bilden einen dritten Schlüsselaspekt und somit ein weiteres «P» (*protection*) der Bekämpfung von Menschenhandel.<sup>54</sup> Zu den Vorkehrungen, die Kantone treffen um Menschenhandelsopfer zu schützen und zu unterstützen, befragte diese Studie die Kantonsvertretenden (sowie punktuell auch NGOs, die in diesem Bereich spezialisiert sind). Auf Seiten der staatlichen Akteure ist grundsätzlich nach Art. 1 OHG die allgemeine Opferhilfe für die Unterstützung Betroffener zuständig. In 21 Kantonen übernehmen diese Institutionen die Betreuung gänzlich oder in Teilen – wobei in etwa der Hälfte davon *allgemeines* und in der anderen Hälfte für Menschenhandel *spezialisiertes* Personal eingesetzt wird. In AG, BE, BS, LU und ZH übernehmen nicht-staatliche Organisationen die Opferbetreuung vollumfänglich, während in anderen Kantonen sowohl die Opferhilfe als auch NGOs oder Vereine bei der Opferunterstützung mitwirken. In den meisten Deutschschweizer Kantonen ist dies die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ *Makasi*), die in ZH angesiedelt ist, aber mit insgesamt 9 Kantonen – AG, BE, BL, BS, FR, LU, SO, TG – eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen hat. Sie leistet engmaschige und umfassende Opferbegleitung.<sup>55</sup> In der Deutschschweiz arbeiten einige Kantone ausserdem mit der Organisation *trafficking.ch* zusammen, in GL ist der Verein *Teen Challenge* aktiv. Der Verein *Astrée* ist seit seiner Gründung im Jahr 2014 im

---

<sup>54</sup> Laut Art. 12 Abs. 1 der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels umfasst die Unterstützung der Opfer mindestens: «a) Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Massnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe; b) Zugang zu medizinischer Notversorgung; c) erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetschdienste; d) Beratung und Information, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache; e) Unterstützung, damit ihre Rechte und Interessen in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen die Täter vorgetragen und behandelt werden können; f) Zugang zum Bildungswesen für Kinder.»

<sup>55</sup> Diese umfasst Opferidentifizierung, Krisenintervention und psychosoziale Begleitung auch über längere Zeiträume, Antrag auf Bedenkzeit oder Härtefallbewilligung, Organisation von Unterkunft (Schutzwohnung), Organisation von finanzieller Hilfe (OHG oder Sozialhilfe), Begleitung im Strafverfahren, Vermittlung von spezialisiertem Rechtsbeistand und medizinischen Fachpersonen, Unterstützung bei der Integration in der Schweiz oder Rückkehr ins Herkunftsland, siehe: <https://www.fiz-info.ch/de/FIZ-Angebot/Opferschutz-Makasi> (10.06.2020).

Kanton VD zentral und bietet ähnlich wie FIZ umfassende Opferunterstützung an, die von der Identifizierung der Opfer bis zur Förderung der soziökonomischen Integration reichen kann.<sup>56</sup> In GE ist das *Centre social protestant* (CSP) hauptsächlich für rechtliche Beratung zuständig, wobei das Frauenhaus *Cœur des Grottes* Unterbringung von Opfern leistet. Der Verein *MayDay* sowie, bei Fällen sexueller Ausbeutung, der Verein *Belladonna* sind im TI die einschlägigen Fachstellen. Einige Kantone kooperieren auch (fall- bzw. kapazitätenabhängig) mit mehreren dieser Akteure.

Spezialisierte NGOs oder Vereine decken also unterschiedlich viele Aspekte der Begleitung von Opfern ab. Betrachtet man zunächst den Aspekt der Unterbringung (mutmasslicher) Opfer, zeigt sich eine breite Palette von in den Kantonen praktizierten Lösungen, welche häufig fallabhängig und untereinander kombiniert mobilisiert werden. Etwa die Hälfte der Kantone greift zur Unterbringung von Menschenhandelsopfern – nur oder unter anderem – auf Schutzwohnungen bzw. Plätze in Frauenhäusern zurück, die meist von nicht-staatlichen Organisationen wie typischerweise der FIZ in ZH, *Astrée* in VD oder auch dem *Cœur der Grottes* in GE unterhalten werden. Einige dieser Einrichtungen nehmen mitunter auch männliche Opfer auf, so z. B. auch *Teen Challenge* und *trafficking.ch*. In nur zwei Kantonen scheint es Einrichtungen speziell für männliche Opfer zu geben (JU und NE). 6 Kantone nutzen ausserdem Hotelzimmer für die Unterbringung von Menschenhandelsopfern, jedoch immer in Kombination mit anderen Unterbringungsmöglichkeiten und sicherlich eher als vorübergehende Notlösung bei Auslastung letzterer. Auch geben einige Kantone an, dass Opfer teilweise (vorübergehend) in Asylunterkünften wohnen, wobei es sich vermutlich um Menschenhandelsopfer im Asylverfahren handelt.

Aus Perspektive der Repression sind die Frage der Einleitung eines Strafverfahrens und die daran geknüpften aufenthaltsrechtlichen Aspekte besonders relevant. Die Kantone setzen unterschiedliche Akteure ein, um Betroffene vor allem bei der Beantragung der Erholungs- und Bedenkzeit sowie einer allfälligen Härtefallregelung zu unterstützen. In den meisten Kantonen (16) ist zumindest teilweise die allgemeine Opferhilfe für diesen Bereich zuständig, in 13 respektive 10 weiteren Kantonen (unter anderem) eine spezialisierte NGO bzw. Mitarbeitende der Migrationsbehörden; seltener kommen andere Rechtsberatungsstellen oder Mitarbeitende der Polizei zum Einsatz.

Die Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit nach Art. 35 Abs. 1 VZAE (welche juristisch kein Aufenthaltstitel, sondern lediglich eine schriftliche Bestätigung für eine faktische Anwesenheitsduldung,<sup>57</sup> also ein vorübergehender Schutz vor Abschiebung ist), sowie von Kurzaufenthaltsbewilligungen für die Dauer eines Gerichtsverfahrens (nach Art. 36 Abs. 1 VZAE) sind nicht «zustimmungspflichtig» und können den Betroffenen also von den kantonalen Migrationsbehörden direkt – ohne vorherige Vorlage beim SEM – ausgestellt werden. Während die Kurzaufenthaltsbewilligung für die Dauer eines Gerichtsverfahrens logischerweise nur im Falle einer Zusammenarbeit des Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden erteilt wird, soll die Bedenkzeit, wie ihr Name schon sagt, dem Opfer Zeit geben, diese Entscheidung in Ruhe zu treffen. Somit ist die Bewilligung dieser Bedenkzeit rechtlich vom Willen zur Zusammenarbeit mit der Strafverfolgung unabhängig. Nur bei der Erteilung eines Härtefalls (nach Art. 30 Bst. b AIG, resp. Art. 36 Abs. 6 VZAE) an ankerkannte Opfer von Menschenhandel, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, unterliegt die kantonale Entscheidung der Zustimmung des SEM (wie bei allen anderen Härtefallregelungen auch).

---

<sup>56</sup> *Astrée* wird als einzige Fachstelle weitgehend staatlich unterstützt und arbeitet eng mit verschiedenen kantonalen Stellen und anderen Akteuren zusammen. Seit 2019 hat sie ihr Tätigkeitsfeld und Unterbringungsangebot inklusive Übergangswohnungen wesentlich ausgeweitet sowie auch für Männer zugänglich gemacht.

<sup>57</sup> Siehe SEM-Weisung zum Ausländerbereich, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-d.pdf> (27.04.2020).

Für ein besseres Verständnis der Bewilligungspraxis erfragte diese Studie zunächst die Erfahrungen der Kantone bei den Kantonsvertretenden. Die frei formulierten Antworten auf die offene Frage, unter welchen Bedingungen im jeweiligen Kanton die Erholungs- und Bedenkzeit bewilligt wird,<sup>58</sup> machen zunächst deutlich, dass dieses Verfahren in vielen Kantonen nur selten zur Anwendung kommt: Einige Kantone hatten noch keinen einzigen Fall oder können anhand der wenigen Fälle kaum eine Praxis ausmachen. Die Antworten zweier Kantone lassen anklingen, dass die Erteilung meist unkompliziert erfolgt (BS, SG). Der Grossteil der Antworten verweist auf die rechtliche Grundlage, die gebotene Einzelfallbetrachtung oder Verfahrens- bzw. Zuständigkeitsfragen. Auf diesem Wege erfahren wir z. B., dass BS und FR regulär 30 Tage Bedenkzeit gewähren, wobei VS «mindestens 30 Tage» und VD gleich 6 Monate gewährt. Die frei formulierten Antworten dreier Kantone (AG, SZ, TG) lassen auf höhere Anforderungen schliessen – in zwei Fällen (SZ und TG) stellt ausserdem die Kooperation mit den Behörden bzw. ein bereits eröffnetes Strafverfahren offensichtlich eine *de facto* Bedingung für die Bewilligung dar.

Bezüglich der kantonalen Härtefallpraxis für Menschenhandelsopfer zeichnen sich ähnliche Trends ab, die jedoch innerhalb eines Kantons nicht unbedingt kohärent zur Praxis bezüglich der Bedenkzeit sind. So gibt z. B. AG hier ausdrücklich an, dass die Bewilligung eines Härtefalls von der vorherigen Zusammenarbeit des Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden unabhängig ist. Dies ist auch für FR der Fall. SO betont, dass die besondere Situation von Menschenhandelsopfern bei der Antragsprüfung berücksichtigt wird (wie es Art. 36 Abs. 6 VZAE verlangt) und VD verweist auf den begünstigenden Effekt einer Begleitung durch die spezialisierte NGO *Astrée*. Die Antwort dreier Kantone (LU, TG, VS) lässt darauf schliessen, dass ein eröffnetes Strafverfahren eine *de facto* Bedingung für die Härtefallbewilligung ist; ZH beobachtet ausserdem einen klar begünstigenden Effekt von Verurteilungen der Täterschaft auf die Härtefallanträge der entsprechenden Opfer.

Das SEM verfügt über kantonale Statistiken zu allen drei Formen der Aufenthaltsbewilligung bzw. -duldung von Opfern von Menschenhandel, wobei es die Anzahl der beiden nicht zustimmungspflichtigen Bewilligungen (Duldung und Kurzaufenthaltsbewilligung) per Umfrage bei den Kantonen erhebt. Da einige Kantone diese Umfrage nicht jedes Jahr beantwortet haben und das SEM fehlende Antworten als «null» erfasst ist, leider keine Differenzierung zwischen der Angabe von null ausgestellten Bewilligungen und fehlenden Antworten möglich (die reale Anzahl ausgestellter Bewilligungen einiger Kantone liegt potenziell höher). Dennoch geben sie einen Einblick in die Grössenordnungen und helfen, Angaben aus dem Fragebogen teilweise zu objektivieren. In den vorliegenden Zahlen für die Jahre 2014 bis 2018 stechen einige Kantone durch eine hohe Anzahl ausgestellter Bewilligungen, insbesondere der Bedenkzeiten sowie der Kurzaufenthaltsbewilligungen für die Zeit des Gerichtsverfahrens, hervor: BE,<sup>59</sup> GE, SO, VD und ZH. Diese Kantone haben im Beobachtungszeitraum (teilweise weit) über 20 Bedenkzeiten (Duldungen) sowie Kurzaufenthaltsbewilligungen ausgestellt; BE und ZH bewilligten darüber hinaus auch über 30 Härtefallanträge. Mit Ausnahme von BS, wo etwas weniger aber dennoch eine substantielle Anzahl von Bewilligungen erteilt wurde, sind die Zahlen aller anderen Kantone verschwindend gering.

Die Diskrepanzen zwischen den Kantonen hinsichtlich der Anzahl bewilligter Aufenthalte sind gross, was selbstverständlich einerseits mit dem aufkommenden Fallvolumen und andererseits mit

---

<sup>58</sup> Diese Frage hätte natürlich eher den Migrationsämtern gestellt werden müssen, was jedoch aus forschungsökonomischen Gründen nicht möglich war.

<sup>59</sup> Die uns vorliegenden Statistiken erfassen nur im Kanton BE eigene Zahlen für die Städte Bern, Biel und Thun (neben denen des Kantons), was mit der administrativen Struktur des Kantons zusammenhängt. In der Tat entfallen fast alle erteilten Duldungen und Bewilligungen auf die Stadt Bern.

der Bewilligungspraxis zusammenhängen kann. Der 2016 als Standard für alle Kantone eingeführte Leitprozess «*Competo*» hat zum Ziel, die Praxis bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für Menschenhandelsopfer zu vereinheitlichen. Allerdings gibt eine Mehrheit der Kantone (15) in der Umfrage an, bislang keine oder kaum Erfahrungen mit diesem Instrument gemacht zu haben, weil es keine entsprechenden Fälle gab und der Prozess folglich nicht zur Anwendung kam. Angesichts dieses Ergebnisses scheinen die stark abweichenden Bewilligungszahlen der Kantone eher mit dem aufkommenden Fallvolumen als mit unterschiedlicher Auslegung der rechtlichen Vorschriften in Zusammenhang zu stehen. Unter den Kantonen, die sich zu *Competo* äussern können, machen BE, GE, GL, LU, SO und TG «sehr gute Erfahrungen», während VD und ZH ihre bisherigen Erfahrungen nur als «gut» beschreiben und auf Schwierigkeiten insbesondere bezüglich sich zwischen verschiedenen Kantonen befindlichen Opfern und Tathergängen hinweisen, bei denen teilweise zu «formalistisch» vorgegangen würde. Ähnliche Kritik wurde im Rahmen eines Expertengesprächs von Seiten einer NGO laut. Dennoch: Kein einziger Kanton erwähnt schlechte Erfahrungen mit dem Leitprozess.

Geschützte Unterbringung, aufenthaltsrechtliche Stabilität und situationsangepasste Begleitung von Menschenhandelsopfern ist nicht nur eine völkerrechtliche Verpflichtung sondern auch ein Schlüsselement für erfolgreiche Strafverfolgung der Täterschaft – denn nur Opfer, die Vertrauen schöpfen, sind potenziell bereit und in der Lage mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten und Anzeige zu erstatten. Der Jahresberichterstattung der FIZ<sup>60</sup> ist zu entnehmen, dass von dieser Organisation begleitete Opfer in 70-80 % der Fälle zu dieser Zusammenarbeit bereit sind, eine Zahl die ohne derartige Begleitung wohl unter 10 % liegt (auf Grundlage von Aussagen befragter Vertreterinnen und Vertreter der Polizei). Wie Graf und Probst (SKMR 2020) in einer kürzlich erschienen Studie belegen, sind Opferaussagen in der Schweiz für eine allfällige Verurteilung wegen Menschenhandels essentiell wichtig. Neben der allgemeinen Opferhilfe spielen bei der Begleitung Betroffener spezialisierte nicht-staatliche Organisationen eine zentrale Rolle. In diesem Bereich machen sich Unterschiede bemerkbar zwischen Kantonen, die auf eingespielte Zusammenarbeit mit einer spezialisierten Organisation bauen können, und Kantonen, in denen ausschliesslich nicht-spezialisierte Opferhilfestellen für diesen Bereich zuständig sind. Die an der Umfrage teilnehmenden spezialisierten NGOs gaben mehrheitlich an, dass ihre Arbeit «teilweise» vom jeweiligen Kanton anerkannt und unterstützt würde (mittlere Antwortoption); nur jeweils 2 befanden, dass dies «absolut» respektive «kaum» der Fall ist. Hier zeigt sich vermutlich ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen «rein» opferorientierten NGOs und staatlichen Akteuren, die verschiedenen Sachzwängen unterliegen, was jedoch angesichts der wenigen negativen Bewertungen der NGOs (s. o.) die Kooperation mit dem Kanton bei der Begleitung von Menschenhandelsopfern offensichtlich nicht substanziell beeinträchtigt.

## 1.6. Präventive Massnahmen

Um zu verhindern, dass Ausbeutungssituationen überhaupt zu Stande kommen, bzw. fortdauern und proliferieren, weil sie für Skrupellose eine gangbare Option darstellen, sind präventive Massnahmen gefragt, welche unter «P» wie *prevention* zusammengefasst werden. Unter dem Schlagwort der Prävention versuchen wir im Folgenden auszuleuchten, wie umfassend die Bemühungen

---

<sup>60</sup> FIZ Jahresbericht 2019, S. 9, abrufbar unter: [https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads\\_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ\\_Jahresbericht\\_2019\\_digital.pdf](https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ_Jahresbericht_2019_digital.pdf) (12.06.2020).

der Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel sind, und wie präsent das Thema auf verschiedenen Ebenen ist.

Eine typisch allgemein-präventive Massnahme zur Bekämpfung von Menschenhandel ist die Sensibilisierung möglichst breiter Bevölkerungsschichten. Dies schliesst normale Bürgerinnen und Bürger ein, die z. B. als aufmerksame Nachbarinnen und Nachbarn oder auch Freier in der Vergangenheit wiederholt zur Aufdeckung und Beendigung von Ausbeutungssituationen – insbesondere in Privathaushalten oder in der Prostitution – beigetragen haben (Probst und Efonayi-Mäder 2016: 84/85). Informations- oder Sensibilisierungsmassnahmen für ein breites Publikum fanden im letzten Jahrzehnt in über der Hälfte der Kantone (17) statt, in 10 davon mehrmals und in 7 einmalig – nur 6 Kantone führten keinerlei Sensibilisierungskampagnen durch. Konkret wird hier fast ausschliesslich die alljährig im Oktober stattfindende Aktionswoche gegen Menschenhandel genannt, in deren Rahmen auch der häufig erwähnte Informationsbus mit der mobilen Ausstellung «Schau hin!» durch viele Schweizer Kantone tourt.<sup>61</sup>

Im letzten Jahrzehnt gab es auf Bundes- aber auch auf Kantonsebene zahlreiche politische Vorstösse zum Thema Menschenhandel.<sup>62</sup> Für das gesellschaftliche Bewusstsein zum Thema und seine Präsenz in der öffentlichen politischen Debatte sind diese ein guter Indikator. Entsprechend erhob die Umfrage, ob es im Kanton auf Stadt-, Gemeinde- oder Kantonsebene während der letzten 10 Jahre zu politischen Vorstössen (Motionen, Interpellationen, Postulaten) und/oder Regierungsbeschlüssen kam. Es zeigt sich, dass dies in vielen Kantonen der Fall ist. In 10 Kantonen – ausschliesslich Kantone mit Runden Tisch – gab es teilweise sogar vielzählige Motionen, Interpellationen oder andere Vorstösse. BE zählte derer auf städtischer (Stadtparlament) und kantonaler Ebene (Grosser Rat) insgesamt 24. Regierungsbeschlüsse gab es ebenfalls in 10 Kantonen, von denen 6 auch andere Vorstösse verzeichneten. Fast all diese Beschlüsse beziehen sich auf die Einsetzung des Runden Tisches bzw. den Abschluss der Kooperationsvereinbarung, welche teilweise auf Gesetzesstufe verankert sind (siehe Kapitel III.1.2). Politische Vorstösse und Beschlüsse zum Thema Menschenhandel sind nicht nur Ausdruck eines Bewusstseins über bestimmte kantonale Problemlagen in diesem Bereich, sondern tragen sicherlich auch zur Sensibilisierung breiter Bevölkerungsschichten bei, sofern sie öffentliche Aufmerksamkeit erfahren.

Neben der grundlegenden Sensibilisierung der Gesamtbevölkerung ist natürlich die Sensibilisierung von Personen, welche hohe Chancen haben, im Rahmen ihrer Berufsausübung mit Menschenhandelsopfern konfrontiert zu werden, besonders wichtig. Der Tatbestand und das Phänomen, auf das er sich bezieht, sind inzwischen zumindest in den betreffenden Berufsgruppen wohl bekannt – vor allem bezüglich seiner Ausprägungen im Bereich der sexuellen Ausbeutung. Obgleich das StGB seit 2007 nicht nur sexuelle Ausbeutung, sondern auch Ausbeutung der Arbeitskraft (und die Entnahme von Körperorganen) berücksichtigt, dominiert offenbar vielerorts weiterhin die Wahrnehmung dieser Straftat als dem Sexgewerbe zugehörig. Zwar legen die verfügbaren Kriminalstatistiken in der Tat nahe, dass sexuelle Ausbeutung dominiert, jedoch sind diese Statistiken selbst Abbild dessen, was die Kontrollen durchführenden Akteure unter Menschenhandel verstehen und welche typischen Situationen sie erwarten. In diesem Kontext war für die vorliegende

---

<sup>61</sup> Weitere Informationen zum von verschiedenen Partnerorganisationen getragenen Projekt «Die Schweiz gegen Menschenhandel» und die Aktionswoche anlässlich des Europäischen Tags gegen Menschenhandel (18. Oktober) finden sich auf folgender Webseite: <https://www.18oktober.ch/de> (21.04.2020).

<sup>62</sup> Auf Bundesebene siehe z. B. Interpellation 14.3320 von Yvonne Feri (07.05.2014), Interpellation 16.3322 von Mathias Reynard (27.04.2016), Interpellation 18.3527 von Marianne Streiff-Feller (13.06.2018) oder Motion 19.3265 von Marianne Streiff-Feller (21.03.2019).



Studie von Interesse, inwiefern Kantone Ausbeutungsformen jenseits des Sexgewerbes – namentlich vor allem Arbeitsausbeutung – berücksichtigen und aktiv bekämpfen. Empirischen Beobachtungen zu Folge gibt es bei Arbeitsausbeutung, einschliesslich Ausbeutung in kriminellen oder irregulären Aktivitäten, einen steigenden Trend. Auf diesen weist auch GRETA inständig hin, mit der Aufforderung die Bekämpfungsbemühungen in diesem Bereich in der Schweiz, aber auch international, zu verstärken (GRETA 2018: Kapitel IX; 2019: Kapitel III.1.b.).

Die Rückmeldungen der Kantonsvertretenden lassen auf eine Entwicklung in Richtung expliziterer Berücksichtigung von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung schliessen: Unter den 20 antwortenden Kantonen beschäftigen sich fast alle (19, Ausnahme: BL) mit Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung, 16 mit Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung, 4 mit Kinderhandel und jeweils zwei weitere mit Ausbeutung in irregulären Aktivitäten oder Menschenhandel zwecks Organentnahme.<sup>63</sup> Weitere 5 Kantone vermerken, angesichts der insgesamt sehr geringen Fallzahl keine Schwerpunkte ausmachen zu können. Obgleich die genannten Antworten nicht überinterpretiert werden sollten wird zumindest deutlich, dass das Thema Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung in einer Mehrheit der Kantone heute fester Bestandteil der Bekämpfungsbemühungen ist. Dies drückt sich übrigens auch in der Einbindung der Arbeitsmarktbehörden im Bekämpfungsdispositiv der meisten Kantone aus (siehe Kapitel III.1.2).

Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) erlaubt es leider (noch) nicht,<sup>64</sup> innerhalb der Fälle von Menschenhandel nach Ausbeutungsformen zu unterscheiden. Unter der Annahme, dass Opfer von Arbeitsausbeutung häufiger männlich und im Durchschnitt etwas älter sind – angesichts der häufig betroffenen Tätigkeitsbereiche in der Bau- und Landwirtschaft –, können diese Merkmale jedoch Hinweise liefern. In der Tat ist in den PKS Daten ein über die Zeit leicht steigender Anteil männlicher Geschädigter von 182 StGB, sowie ein leicht steigendes Durchschnittsalter derselben zu beobachten (siehe Kapitel II.1.1). Beides können Anzeichen für einen höheren Anteil von Fällen im Bereich der Arbeitsausbeutung sein. Angesichts der Tatsache, dass auch Männer in der Prostitution ausgebeutet werden, ist jedoch auch dies fraglich. Zudem muss berücksichtigt werden, dass in der Hauswirtschaft vor allem Frauen betroffen sind. Falls unter den polizeilich erfassten Fällen tatsächlich ein steigender Anteil den Bereich der Arbeitsausbeutung betrifft, kann auch dies verschiedene Gründe haben: Es kann einerseits darauf hindeuten, dass Arbeitsausbeutung in der polizeilichen Wahrnehmung von Menschenhandel inzwischen mehr verankert ist, unter Umständen aber auch darauf, dass entsprechende Fälle vermehrt vorkommen. Beide Dimensionen können bei der aktuellen Datenlage unmöglich auseinandergelassen werden. Allerdings liefern neben der PKS andere Quellen Hinweise auf Entwicklungen im Bereich der Arbeitsausbeutung: Laut Jahresberichterstattung der FIZ stieg die Anzahl (sowie der Anteil unter allen begleiteten Fällen) von für ihre Arbeitskraft ausgebeuteten Frauen zwischen 2009 und 2018 deutlich an.<sup>65</sup> Schliesslich bestätigen auch im Rahmen dieser Studie geführten Fachgespräche sowie Kommentare aus der schriftlichen Umfrage diesen Trend.

Vertieft man die Frage nach der Berücksichtigung nicht-sexueller Ausbeutung bei den Bekämpfungsstrategien der Kantone, ergibt sich ein nuancierteres Bild. Eine Möglichkeit, präventiv gegen

---

<sup>63</sup> Die Umfrage erhob die Ausbeutungsformen, mit denen sich der Kanton bzw. die entsprechenden Akteure «hauptsächlich» beschäftigen, wobei mehrere Antworten möglich waren.

<sup>64</sup> Eine nach Ausbeutungsform detaillierte PKS ist im NAP 2017-2020 in Aktion Nr. 10 als Ziel festgehalten. Die Möglichkeiten dazu werden aktuell zwischen fedpol und BFS abgeklärt. Im Jahr 2022 sollten erstmalig differenzierte Auswertungen publiziert werden.

<sup>65</sup> Vgl. die auf folgender Seite einsehbaren Jahresberichte der FIZ: <https://www.fiz-info.ch/de/Downloads> (21.04.2020).

Arbeitsausbeutung tätig zu werden, ist gezielter Austausch bzw. Programme oder Projekte mit privatwirtschaftlichen Akteuren oder Arbeitgebenden betroffener Sektoren. Derartige Austausche werden international z. B. in der Hotelbranche bereits praktiziert. In den Schweizer Kantonen scheint es jedoch bislang wenig Vorstösse in dieser Richtung zu geben, verneinen doch die meisten Kantone die entsprechende Frage. Einige Kantone verweisen allerdings an dieser Stelle auf in Planung befindliche Projekte oder bestehenden Austausch etwa mit Akteuren aus dem Gesundheitswesen.

In der Tat sind verschiedene Ausbeutungsformen des Menschenhandels also zwar in vielen Kantonen im Bekämpfungsdispositiv verankert, namentlich durch die Beteiligung von Arbeitsmarktbehörden an Runden Tischen (bzw. weniger formalisierten Zusammenschlüssen). Hingegen scheint es im Bereich der Arbeitsausbeutung bislang dennoch wenig proaktive bzw. präventive Massnahmen zu geben, welche z. B. analog zur aufsuchenden Arbeit der zivilpolizeilichen «Milieuaufklärer» im Bereich der Prostitution konzipiert werden könnten. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass diese Studie keinen umfassenden Überblick liefern kann und nicht auszuschliessen ist, dass hier nicht erfasste Projekte in Kantonen oder Gemeinden existieren.

Da Ausbeutung auf dem Boden von Vulnerabilität floriert, kann und müsste Prävention auch allgemeiner an diesem Punkt ansetzen: Die Reduktion aufenthaltsrechtlicher und, damit verbunden, wirtschaftlicher Prekarität betroffener Gruppen ist ein wichtiger Aspekt der Bekämpfung von Menschenhandel. So fordern Unterstützungsvereine z. B. wiederholt, die Situation von Sans-Papiers durch die Legalisierung ihres Aufenthalts zu verbessern. Bemühungen in diesem Bereich konnten mit der Methodologie dieser Studie jedoch nur unzureichend erfasst werden.

### 1.7. Allgemeine Einschätzungen der kantonalen Situation

Sowohl von Kantonsvertretenden als auch von Staatsanwaltschaften und NGOs holte diese Studie verschiedene Einschätzungen zur Situation im Kanton ein. Im Kontext der im vorherigen Abschnitt besprochenen Sachverhalte wurde zunächst erörtert, wie stark der Kanton von welcher Ausbeutungsform betroffen ist. Die Vertretenden von 8 Kantonen (AG, BE, BS, FR, SO, SZ, TG, VD) schätzen sexuelle Ausbeutung als die in ihrem Kanton dominierende Form von Menschenhandel ein, 5 (GR, LU, SG, TI, VS) denken, dass Arbeits- und sexuelle Ausbeutung etwa gleich häufig vorkommen und 4 (AI, BL, JU, ZG) halten ihren Kanton für stärker von Arbeitsausbeutung betroffen. Insgesamt stimmen die Einschätzungen der Staatsanwaltschaften und NGOs weitgehend mit denen der Kantonsvertretenden überein. Alleine im Kanton ZG liegt eine gegensätzliche Wahrnehmung vor, erachtet doch die Staatsanwaltschaft hier – in Abweichung vom Runden Tisch – sexuelle Ausbeutung als weiter verbreitet. In AR, GE und NW liegen von Kantonsvertretenden keine Antworten vor, wobei die Staatsanwaltschaft in AR von einer ausgewogenen Situation und in NW von vorwiegender Ausbeutung der Arbeitskraft ausgeht. Für GE schätzt eine NGO ebenfalls Arbeitsausbeutung als dominante Form ein. Insgesamt enthielten sich über 10 Antwortende einer Einschätzung, unter Verweis auf fehlende Erfahrungswerte infolge geringer Fallzahlen in ihrem Kanton bzw. der Vermutung einer hohen Dunkelziffer – also einer weitgehenden Unbekanntheit der genauen Ausprägungen von Menschenhandel.

Auch hinsichtlich der Dunkelziffer von Menschenhandelssituationen im Kanton («Gibt es Ihrer Einschätzung nach in Ihrem Kanton wesentlich mehr [mehr als doppelt so viel] Fälle von MH als entdeckt werden?») ermittelt der Fragebogen eine subjektive Einschätzung der Befragten und stösst hiermit teilweise auf verständlichen Widerstand: In der Tat kann das Anstellen von Schät-

zungen in diesem Bereich insgesamt als wenig legitim bzw. wenig aussagekräftig betrachtet werden, gerade weil Grössen wie die Dunkelziffer per Definition unbekannt sind. Unserer Ansicht nach können Fachpersonen aufgrund ihrer Erfahrungen dennoch fundierte Einschätzungen abgeben, die für die Forschung durchaus interessant sind. Unter den Antwortenden, welche zu einer Einschätzung bereit waren, fällt diese in grossmehrheitlich bejahend aus: 37 der insgesamt 46 Antwortenden bejahen, dass die reale Zahl der aufgedeckten Fälle wahrscheinlich mindestens um das Doppelte übersteigt. Nur 9 Antwortende verneinen dies; nur in TI und UR antworten sowohl Kantonsvertretende als auch Staatsanwaltschaft übereinstimmend mit Nein.

Nach Beobachtungen zu gegenwärtigen Entwicklungen von Menschenhandel in der Schweiz gefragt, kommen wiederholt Verdachtsfälle in sich derzeit stark entwickelnden Dienstleistungssektoren wie Kosmetik-, Nagel- und Coiffeursalons und teilweise auch Speditionen und Lieferservice zur Sprache (vgl. auch Mattmann et al. 2017). Neben diesen klar dem Bereich der Arbeitsausbeutung zuzuordnenden Wirtschaftszweigen erwähnen Fachpersonen auch verdächtige Situationen in Massagesalons, deren Dienstleistungen an der Grenze zum Erotikbereich liegen können. Darüber hinaus unterstreichen mehrere Antwortende den Einfluss neuer Kommunikationsmedien auf (an sich bereits wohlbekannt) Anwerbungspraktiken, Zwangsmittel und Fallkonstellationen.

Betrachtet man schliesslich die allgemeine Einschätzung der befragten Fachpersonen zu den Bekämpfungsbemühungen der jeweiligen Kantone, entsteht ein durchmischtes Bild. Nach allfälligen Hindernissen bei der Bekämpfung gefragt, stellen Vertretenden aus 8 Kantonen (BE, FR, GE, GR, SH, SO, ZG, ZH) fest, dass es wenig Hindernisse gibt und die Bekämpfung gut läuft. Dies wird allerdings nur in SH auch durch die Staatsanwaltschaft bestätigt, in BE und SO bedingt auch von Seiten einer NGO. In den Kantonen AG, GL und VD beurteilen weitere Staatsanwaltschaften und NGOs die Situation insgesamt als zufriedenstellend. Weitaus häufiger weisen Kantonsvertretende sowie Staatsanwaltschaften und NGOs bei dieser Frage jedoch auf Hindernisse hin. Diese hängen ihnen zufolge hauptsächlich mit der geringen politischen Priorität zusammen, die das Thema Menschenhandel in ihrem Kanton geniesst (15 Kantonsvertretenden, 11 Staatsanwaltschaften und 9 NGOs wählen diese Antwortoption). Dies schlägt sich offensichtlich in für effektive Bekämpfung von Menschenhandel unzureichenden Ressourcen nieder, wie die ebenfalls häufige Auswahl dieser Antwortoption zeigt. Seltener werden fehlen Sachkenntnis und Kompetenzen bei der Strafverfolgung oder Schwierigkeiten bei der Opferunterstützung ins Feld geführt.

Handlungsbedarf verorten die Befragten dieser Studie in sämtlichen in diesem Kapitel angesprochenen Bereichen, welche entlang des «4-P» Gerüsts das kantonale Dispositiv zur Bekämpfung von Menschenhandel formen. Sie fordern vor allem breite Sensibilisierung der Allgemeinbevölkerung, mehr Weiterbildungsangebote für gefragte Akteure, bessere Koordination der Zusammenarbeit, mehr niederschwellige Möglichkeiten für verdeckte Ermittlungen und klarere rechtliche Definitionen. Insbesondere hinsichtlich Sensibilisierung und legaler Präzisierung wird wiederholt auf den Bereich der Arbeitsausbeutung verwiesen, in dem besonders grosses Verbesserungspotenzial bestehe.

Besondere Aufmerksamkeit verdient schliesslich der Sachverhalt, dass einige Kantone im Fragebogen immer wieder auf fehlende praktische Erfahrungen aufgrund des sehr geringen Fallaufkommens hinweisen. In einigen Kantonen scheint das zur paradoxen Situation eines quasi leerlaufenden Dispositivs zu führen. Andererseits beklagen einige Kantone mit umfassendem Dispositiv Ressourcenengpässe, welche die adäquate Beantwortung der auftretenden Fälle teilweise erschweren. Bei den Antworten auf die offene Frage nach den wichtigsten Hindernissen bzw. dem grössten Handlungsbedarf hinsichtlich der Bekämpfung von Menschenhandel im Kanton lassen sich grob zwei Gruppen unterscheiden: jene, die «fehlende Ressourcen» beklagen (insgesamt 9 Kantone,

wiederholt AG, SG, TG, ZH) und jene, die auf «fehlende Fälle» hinweisen (insbesondere AI, GL, OW, ZG). Derartigen Diskrepanzen möchte diese Studie auf die Spur kommen, indem sie neben den in diesem Kapitel dokumentierten kantonalen Dispositiven zusätzlich die Praxis letzterer betrachtet und schliesslich mit der Risikolage der jeweiligen Kantone abgleicht.

### 1.8. Zusammenfassung als Dispositiv-Index

Die Feinbeschreibung der verschiedenen Aspekte kantonalen Dispositiv zur Bekämpfung von Menschenhandel in den vorherigen Abschnitten liefert detaillierte Einblicke, verlangt jedoch nach einer bündigen Darstellung der kantonalen Dispositiv. Für synthetische Betrachtungen müssen gewisse Verkürzungen und Verallgemeinerungen in Kauf genommen werden – sie sind der «Preis» für den Gewinn eines umfassenden Überblicks. Zur Beantwortung der übergreifenden Forschungsfrage und im Hinblick auf die weiteren Analyseschritte wurden daher die gewonnenen Informationen zu den kantonalen Dispositiv in einem Index zusammenzufasst. Ergänzend zur qualitativen, differenzierten *Beschreibung* (oben) bildet dieser quantitative Index ein synthetisches Mass dafür, wie umfassend die jeweiligen kantonalen Dispositiv die Bekämpfung von Menschenhandel aufgleisen und wie intensiv die kantonalen Bemühungen auf institutioneller Ebene sind. Der so gewonnene Dispositiv-Index wird anschliessend durch einen Umsetzungsindex ergänzt, um so auch das effektiv generierte Fallvolumen (Operationalisierung, «Output») in die Gesamtbetrachtung der Bemühungen einzubeziehen (siehe entsprechender Eintrag im Glossar sowie Abbildung 9).

Zur Bildung des Dispositiv-Index wählen wir Aspekte (Variablen) aus, die Hinweise zur Breite und Intensität der kantonalen Vorkehrungen liefern und bezüglich derer Unterschiede zwischen den Kantonen beobachtet werden können: die Existenz eines Runden Tisches, der Formalisierungsgrad des Runden Tisches, Spektrum der involvierten Akteure, politische Vorstösse und Beschlüsse, Sensibilisierungsmassnahmen für die Allgemeinbevölkerung, für Menschenhandel fortgebildete Akteure, Teilnahme an Fortbildungen der Polizei und Staatsanwaltschaften, Begleitung von Opfern und Unterbringung von Opfern (siehe Anhang 1). Entsprechend der zu messenden Grösse (mehr oder weniger umfassende Ausgestaltung des Dispositiv) werden den verschiedenen Ausprägungen dieser Variablen Werte zwischen 0 und 1 zugeordnet, die schliesslich für jeden Kanton aufsummiert und gemittelt werden. Die so errechneten Werte zeigen eine Spannweite von 0,1 bis 0,8. Im Sinne des Index bedeutet dies, dass kein Kanton überhaupt keine Vorkehrungen trifft und auch keiner den Höchstwert von 1 erreicht, der ein optimal ausgestattetes Dispositiv kennzeichnen würde.

Eine Gruppe von Kantonen zeichnet sich durch ein besonders breit angelegtes Dispositiv – oder anders gesagt umfassende institutionelle Vorkehrungen – aus: GE, VD, FR, SZ, TI und BS (Indexwerte ab 0,67; in absteigender Reihenfolge). In dieser Gruppe finden sich teilweise bevölkerungsreiche und urban geprägte Kantone, jedoch auch hinsichtlich dieser Eigenschaften durchschnittliche Kantone bzw., im Falle von SZ und BS, Kantone mit mittlerer Bevölkerungsgrösse. Die Gruppe Kantone mit wenig ausgebautem Bekämpfungsdispositiv ist in dieser Hinsicht homogener und setzt sich fast ausnahmslos aus bevölkerungsarmen und eher ländlich geprägten Kantonen zusammen: AI, ZG, JU, AR, SH, GL und UR (Indexwerte unter 0,35, in absteigender Reihenfolge). Alle anderen Kantone liegen also hinsichtlich ihres Dispositiv mit Werten zwischen 0,36 und 0,66 im Mittelfeld.

Die Indexwerte sind eine stark verkürzte Darstellung der Realität und beruhen auf einer Reihe von Annahmen und zwar empirisch fundierten, aber dennoch notwendigerweise vereinfachenden Einteilungen, weshalb sie mit Vorsicht interpretiert werden müssen. Ausserdem bedarf es zur Vervollständigung des bislang einseitig auf das Dispositiv konzentrierten Bildes nun einer Betrachtung

dessen Fähigkeit, operativ tätig zu werden, d. h. (Verdachts-)Fälle von Menschenhandel ans Tageslicht zu bringen und zu «bearbeiten».

## 2. Die Umsetzung: generiertes Fallvolumen

Während die kantonalen Dispositive, wie im vorherigen Kapitel beschrieben, über Befragungen und begleitende Dokumentrecherchen erfasst werden können, bedarf die Betrachtung seiner Umsetzung einer Annäherung über Indikatoren, die die (In-)Aktivität des Dispositivs messen. Wir wenden uns also nun dieser operativen Seite der Dispositive zu. Entlang der Ausführungen aus Kapitel II folgen wir der Annahme, dass in allen Kantonen Fälle von Ausbeutung vorkommen, wenngleich in unterschiedlichem Masse. Im Folgenden gilt es also auf der Grundlage quantitativer Daten zu erörtern, inwiefern die Kantone in der Lage sind, Fälle zu entdecken und im Sinne der Unterstützung der Opfer und der Verfolgung der Täterschaft zu beantworten. Angesichts einer allgemein dünnen Datenlage ist es nicht leicht, die Umsetzung von Massnahmen gegen Menschenhandel in den Kantonen quantitativ abzubilden. Für ein möglichst realistisches Bild versuchen wir die teilweise suboptimale Qualität der verfügbaren Daten zu kompensieren, indem wir verschiedene Datenquellen kombinieren und in einer Gesamtbetrachtung zusammenführen. Selbstverständlich wird hierbei der unterschiedlichen Grösse der Kantone hinsichtlich ihrer Wohnbevölkerung angemessen Rechnung getragen, indem wir sämtliche Indikatoren mit letzterer relativieren (siehe Kapitel III.2.4).

Wir beginnen dieses Kapitel mit einem Exkurs zur Auswertung der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) des BFS, welche in der Schweiz sicherlich die einschlägigste Quelle für auf kantonaler Ebene vergleichbare Daten zur Straftat Menschenhandel ist.

### 2.1. Exkurs: Analyse der Polizeilichen Kriminalstatistik

Um einen Überblick über die polizeilichen Fallstatistiken zum Tatbestand des Menschenhandels, auch auf kantonaler Ebene, zu gewinnen nahm diese Studie eine allgemeine Analyse PKS des Bundesamtes für Statistik (BFS) vor. Diese Analyse folgt also eher dem Ziel der allgemeinen Sichtung und Auswertung vorliegender Zahlen als der tatsächlichen Beantwortung der Forschungsfrage, obgleich ausgewählte Indikatoren der PKS durchaus in die Analyse der Umsetzung einfließen (siehe Kapitel III.2.2).

#### 2.1.1. Informationsquelle PKS

Forschung zu Phänomenen, die sich im Verborgenen abspielen, hat meist mit einer sehr dünnen und teilweise fragmentierten Datenlage zu kämpfen, so auch diese Studie. Die einschlägigste statistische Quelle zu Straftaten im Bereich des Menschenhandels und der Prostitution ist in der Schweiz die PKS, welche vom BFS koordiniert wird. Anhand standardisierter Abläufe<sup>66</sup> und einem präzisen Merkmalskatalog<sup>67</sup> übermitteln die Kantone dem BFS Angaben zu den verschiedenen Straftaten. Eine Straftat wird dann in der PKS erfasst, wenn das zuständige Polizeikorps einen Rapport erstellt und den Fall an die Staatsanwaltschaft übermittelt. Andernfalls bleibt es bei einem nicht erhärteten Anfangsverdacht und der Fall fliesst nicht in die PKS ein. Ausserdem erfasst diese

<sup>66</sup> Siehe Erfassungshilfe zur PKS unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-straftrecht/erhebungen/pks.assetdetail.2103675.html> (21.04.2020).

<sup>67</sup> Siehe Merkmalskatalog der PKS unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-straftrecht/erhebungen/pks.assetdetail.229984.html> (21.04.2020).

Statistik nur Straftaten, die in der Schweiz erfolgten. Fälle, bei denen die Ausbeutung in anderen Ländern, z. B. auf der Migrationsroute stattgefunden hat, werden in der PKS nicht berücksichtigt. Derartige Fälle sind laut anderen Quellen, wie z. B. den Zahlen der FIZ, nicht selten, insbesondere bei Menschenhandelsopfern im Asylverfahren.<sup>68</sup> Die Erfassung nach Kantonen richtet sich nach dem hauptsächlichlichen Tatortkanton (in dem auch ein allfälliges Strafverfahren eingeleitet wird) und trägt somit der Tatsache, dass Opfer oftmals in mehreren Kantonen ausgebeutet wurden, nicht Rechnung.

Neben der schieren Anzahl von Fällen enthält die PKS zahlreiche Detailangaben zu den *Geschädigten* (Opfern), den *Beschuldigten* (Täter und Täterinnen), sowie zu Ort, Zeit, Tatmitteln etc. (siehe Merkmalskatalog). In der Tat müssen drei verschiedene Zählseinheiten unterschieden werden: die Anzahl *polizeilich registrierter Straftaten* (Fälle) ist nicht identisch mit der Anzahl Geschädigter und Beschuldigter, von denen ein Fall respektive eine(n) oder mehrere implizieren kann.

Für einen quantitativen Überblick über den Kriminalitätsbereich, der im Zentrum dieser Studie steht, beantragte das Forschungsteam beim BFS individuelle Daten aus der PKS zu den Tatbeständen Menschenhandel nach 182 StGB und Förderung der Prostitution nach 195 StGB für die Jahre 2009 bis 2018. Förderung der Prostitution gilt unter Juristinnen und Juristen als Auffangtatbestand für 182 StGB im Bereich der sexuellen Ausbeutung und gehört ebenfalls zu den Delikten gegen die Freiheit. Analog wurde zur breiteren Berücksichtigung des Menschenhandels zwecks Arbeitsausbeutung auch der Einbezug von Wucher nach 157 StGB erwogen, welcher mehr und mehr als Auffangtatbestand für 182 StGB im Falle von Arbeitsausbeutung angesehen wird (SKMR 2019, 2020). Schliesslich wurde dies jedoch verworfen, da Wucher als Delikt gegen das Vermögen eine Vielzahl von Fällen beinhaltet, die nichts mit Menschenhandel zu tun haben. Die folgende Analyse bezieht sich hauptsächlich auf die Zählseinheit der *Geschädigten* beider Straftaten (182 und 195 StGB). PKS-Daten zu den Beschuldigten werden punktuell einbezogen, insbesondere um die Anzahl von Geschädigten und Beschuldigten sowie deren soziodemografische Merkmale vergleichen zu können.

### 2.1.2. Fallvolumen und Entwicklung über Zeit

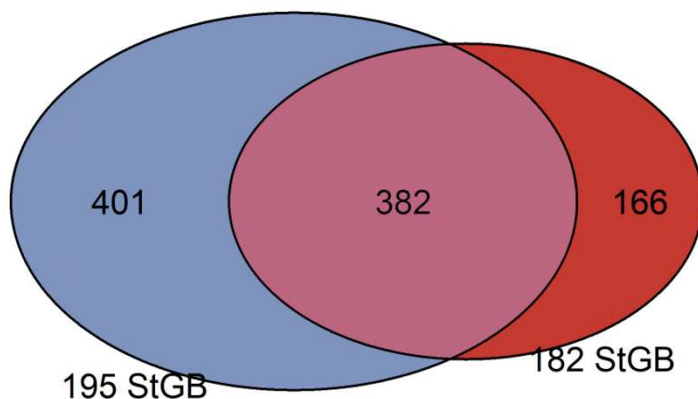
Die PKS weist für den Zeitraum 2009 bis 2018 insgesamt 949 polizeilich erfasste Geschädigte und 1038 Beschuldigte von Menschenhandel und/oder Förderung der Prostitution aus.<sup>69</sup> Unter den Geschädigten betreffen 783 Fälle die Förderung der Prostitution (195 StGB) und 548 den Menschenhandel (182 StGB) – bei einer Schnittmenge von 382 Geschädigten gab die Polizei beide Straftatbestände an. *Nur* 195 StGB wurde bei 401 und *nur* 182 StGB bei 166 Geschädigten angegeben.

---

<sup>68</sup> Im Jahre 2019 fand die Ausbeutung in etwa der Hälfte der neu bei FIZ eingegangenen Fälle (unter anderem) im Ausland statt. FIZ Jahresbericht 2019, S. 9, abrufbar unter: [https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads\\_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ\\_Jahresbericht\\_2019\\_digital.pdf](https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ_Jahresbericht_2019_digital.pdf) (12.06.2020).

<sup>69</sup> Weil sich dieser Bericht für die kantonale Ebene interessiert, werden in der folgenden Analyse Fälle, die nicht von einer Kantons- sondern von der Bundeskriminalpolizei erfasst wurden (1 Geschädigte/Geschädigter, 21 Beschuldigte/Beschuldigter), nicht berücksichtigt.

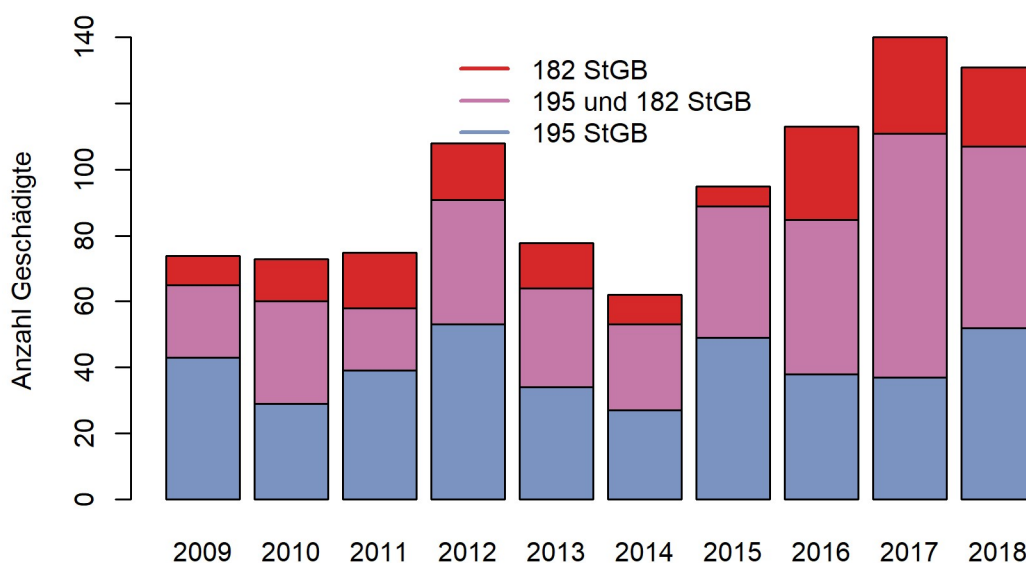
Abbildung 3: Geschädigte gemäss Art. 182 und 195 StGB laut PKS, 2009-2018



Quelle: BFS, PKS, 2009-2018, eigene Auswertung.

Über den Zeitraum 2009 bis 2018 blieben die Fallzahlen (Geschädigte) zunächst – mit Ausnahme des Jahres 2012 – stabil. Seit 2015 ist ein allgemeiner Anstieg zu verzeichnen, insbesondere hinsichtlich der (unter anderem) unter dem Tatbestand 182 StGB erfassten Fälle.

Abbildung 4: Geschädigte gemäss Art. 182 und/oder 195 StGB, 2009-2018



Quelle: BFS, PKS, 2009-2018, eigene Auswertung.

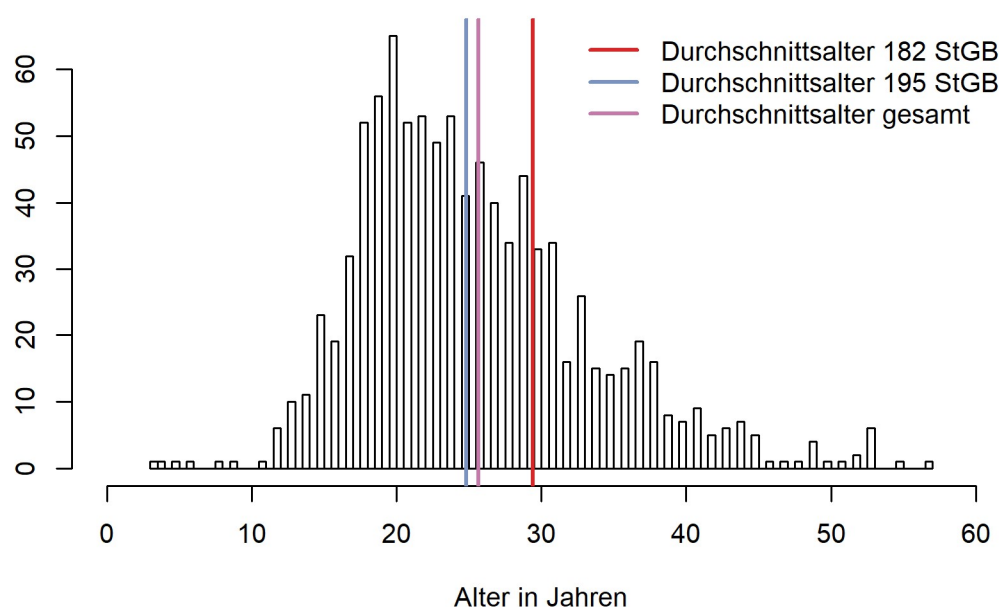
### 2.1.3. Soziodemografische Merkmale der Geschädigten und Beschuldigten

Menschenhandel und verwandte Straftaten betreffen nach wie vor in erster Linie Frauen: 88 % aller Geschädigten nach 182 und 195 StGB sind weiblichen Geschlechts. Betrachtet man allein die Geschädigten von Förderung der Prostitution steigt dieser Anteil sogar auf 93 %, wobei er unter den Geschädigten von Menschenhandel zehn Prozentpunkte darunter liegt. Unter den Beschuldigten

sind Männer mit 67 % deutlich in der Überzahl,<sup>70</sup> ein Anteil der sich auch bei alleiniger Betrachtung der Beschuldigten von 182 StGB kaum verschiebt.

Im Durchschnitt sind die Geschädigten von 182 und 195 StGB 25,6 Jahre alt. Beschuldigte sind mit durchschnittlichen 37 Jahren deutlich älter. Auch hier zeichnen sich jedoch merkliche Unterschiede nach den beiden Tatbeständen ab: Geschädigte des *alleinigen* Tatbestands 195 StGB sind durchschnittlich etwas jünger (24,8 Jahre) als die von 182 StGB (29,4 Jahre). Bei den Beschuldigten ist keine wesentliche Differenz des Altersdurchschnitts nach Straftatbeständen zu beobachten.

Abbildung 5: Altersverteilung der Geschädigten, 2009-2018



Quelle: BFS, PKS, 2009-2018, eigene Auswertung.

Die analysierten PKS-Daten weisen ausserdem insgesamt 108 minderjährige Geschädigte auf, von denen die Grosszahl (91) weiblich und eher dem Bereich der Förderung der Prostitution zuzuordnen sind. 13 der der Minderjährigen sind ausschliesslich als Geschädigte von Menschenhandel erfasst.

Hinsichtlich Herkunftsmerkmalen haben die Geschädigten insgesamt 77 verschiedene Nationalitäten und 79 verschiedene Geburtsländer.<sup>71</sup> Sowohl bezüglich Nationalität als auch bezüglich Geburtsland sind Ungarn, Rumänien und Thailand (in absteigender Reihenfolge) mit über 100 Geschädigten am stärksten vertreten. Darauf folgen Geschädigte mit schweizerischer, bulgarischer, deutscher, chinesischer, und brasilianischer Nationalität (zwischen 25 und 99 Geschädigte). Betrachtet man allein Fälle, bei denen der Tatbestand Menschenhandel angegeben wurde, tauchen ähnliche Nationalitäten auf, wobei verhältnismässig weniger Geschädigte schweizerischer und

<sup>70</sup> Mit 67 % liegt der Männeranteil unter den Beschuldigten von Menschenhandel und Förderung der Prostitution jedoch recht deutlich unter dem, der in der PKS hinsichtlich sämtlicher anderer Delikte zu beobachten ist (76 % Männer unter den Beschuldigten aller Straftaten des StGB laut PKS 2019). Dies hängt wohl unter anderem damit zusammen, dass einige Täterinnen von Menschenhandel selbst ehemalige (Zwangs-)Prostituierte sind, die einen «Aufstieg» in der Hierarchie geschafft haben.

<sup>71</sup> Ungeachtet einiger weniger Fälle, bei denen die Nationalität und/oder das Geburtsland unbekannt sind.



deutscher Nationalität und mehr Staatsbürger und -bürgerinnen der Dominikanischen Republik vertreten sind.<sup>72</sup> Wendet man den Blick nun den Beschuldigten zu, tritt die Schweizer Staatsbürgerschaft an erste Stelle, gefolgt von der ungarischen und der rumänischen – hinsichtlich des Geburtslandes zeigt sich die gleiche Häufigkeitsabfolge. Bei alleiniger Betrachtung der Beschuldigten von Menschenhandel erscheint die Schweizer Staatsbürgerschaft resp. das Geburtsland Schweiz nach Ungarn an zweiter Stelle.

Etwa ein Drittel aller Geschädigten der beiden Tatbestände hielten sich zum Zeitpunkt der polizeilichen Erfassung als Touristen/Touristinnen oder Besucher/Besucherinnen – und somit ohne Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit – in der Schweiz auf, ca. ein Fünftel waren widerrechtlich (als Sans-Papiers) anwesend. Weitere 10 % entfallen je auf Kurzaufenthalter und -aufenthalterinnen (L-Bewilligung), Jahresaufenthalter und -aufenthalterinnen (B-Bewilligung) und Schweizer Staatsangehörige. Personen im Asylverfahren und vorläufig Aufgenommene stellen einen sehr kleinen Teil der Geschädigten dar. Allerdings verzeichnete die FIZ jüngst einen deutlichen Anstieg der Opferzahlen im Asylbereich (siehe auch Kapitel II.1.1). Es ist in der Tat bekannt, dass zahlreiche Asylsuchende im Herkunftsland und insbesondere auf der Migrationsroute ausgebeutet wurden, jedoch nicht unbedingt auch in der Schweiz. Während die FIZ diese Fälle in ihre Statistik aufnimmt, berücksichtigt die PKS nur Fälle, bei denen die Ausbeutung in der Schweiz stattgefunden hat.

Der Anteil Sans-Papiers ist unter den Geschädigten von Menschenhandel deutlich höher als unter den Geschädigten von Förderung der Prostitution. Über diesen Unterschied hinaus ist hinsichtlich des Aufenthaltsstatus eine ähnliche Verteilung zu beobachten. Ein Blick auf den Aufenthaltsstatus der Beschuldigten bestätigt, was die Analyse der Nationalitäten bereits andeutete und auch in der Literatur belegt ist (Probst und Efonyi-Mäder 2016: 71/72): Beschuldigte weisen einen deutlich stabileren Aufenthaltsstatus auf. 27 % besitzen die Schweizer Staatsangehörigkeit, und 17 % eine Niederlassungsbewilligung. Allerdings halten sich auch viele Beschuldigte als Touristen und Touristinnen / Besucher und Besucherinnen in der Schweiz auf (25 %).

---

<sup>72</sup> Die Fallzahlen zu Staatsbürgern und -bürgerinnen der Dominikanischen Republik sind seit der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen Status auf null gefallen.

Tabelle 2: Merkmale von Geschädigten und Beschuldigten gemäss Art. 182 und/oder 195 StGB

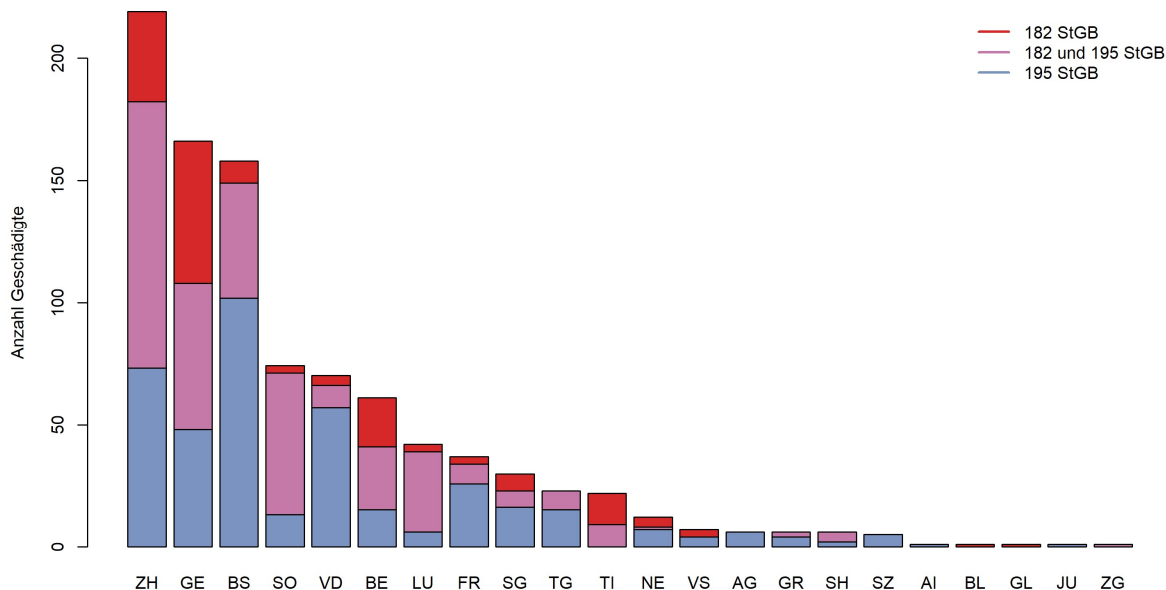
	Geschädigte gemäss 182 und/oder 195	Geschädigte gemäss 182	Beschuldigte gemäss 182 und/oder 195	Beschuldigte gemäss 182
Anzahl	949	548	1059	606
Durchschnittsalter (J.)	25.6	26.3	37.1	36.5
% Männer	14	18	67	65
Top-3 Nationalitäten	HU, RO, TH	HU, TH, RO	CH, HU, RO	HU, CH, RO
Top-3 Geburtsländer	HU, RO, TH	TH, HU, RO	CH, HU, RO	HU, CH, RO
% SchweizerInnen	10	4	27	18
% Sans-Papiers	20	25	7	9

Quelle: BFS, PKS, 2009-2018, eigene Auswertung. Anmerkung: HU = Ungarn, RO = Rumänien, TH = Thailand.

#### 2.1.4. Analysen auf kantonaler Ebene

Die Fallzahlen variieren beträchtlich nach Kantonen, nämlich zwischen 1 und 219 Geschädigten bzw. 1 und 311 Beschuldigten. 20 Kantone verzeichnen, beide Tatbestände über den gesamten Beobachtungszeitraum kumuliert, weniger als 50 Geschädigte. In diesen Kantonen sind vertiefte Analysen entlang der oben angesprochenen Merkmale statistisch nicht zulässig. Sechs Kantone – ZH, GE, BS, SO, VD und BE – weisen über 50 Geschädigte auf. Schliesst man Geschädigte des alleinigen Tatbestands von 195 StGB aus, fällt VD aus der Gruppe der sechs fallstärksten Kantone heraus, zugunsten von LU.

Abbildung 6: Anzahl Geschädigte gemäss Art. 182 und/oder 195 StGB nach Kantonen, 2009-2018

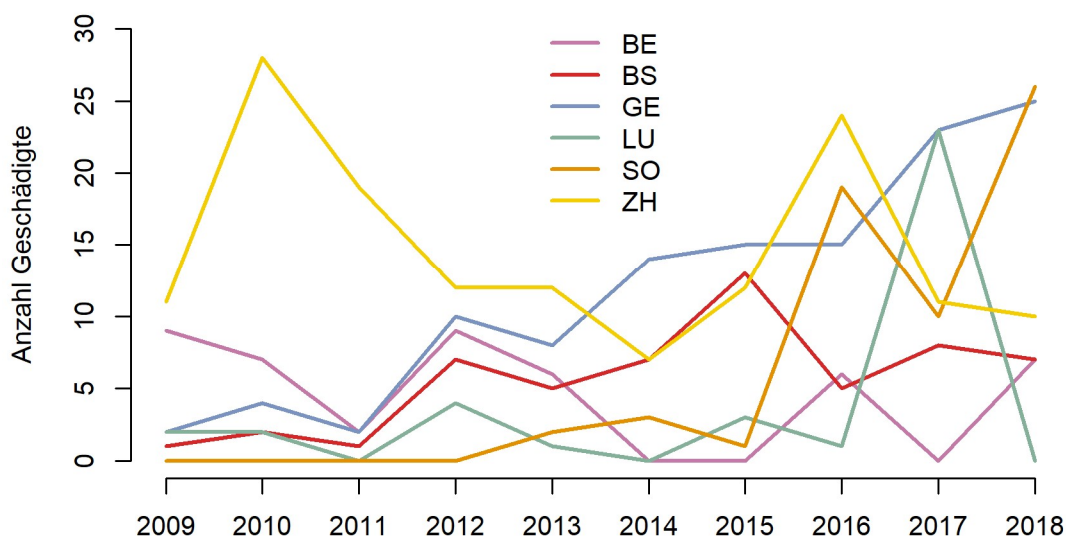


Quelle: BFS, PKS, 2009-2018, eigene Auswertung.

Abbildung 6 macht deutlich, dass nicht nur die Fallzahl insgesamt sondern darunter auch die Mengenverhältnisse der verschiedenen Straftatbestände nach Kantonen stark variieren. So bedeutet der vergleichsweise lange rote Abschnitt in den Kantonen BE, GE und TI, dass die Polizei in diesen Kantonen verhältnismässig viele Fälle unter dem Tatbestand des Menschenhandels erfasst. Dies ist vermutlich auf Strategien der Beweisführung der Staatsanwaltschaften bzw. auf die richterliche Entscheidungspraxis im Kanton zurückzuführen, kann aber allenfalls auch auf einen höheren Anteil von Fällen ausserhalb des Bereiches der Prostitution hinweisen, bei denen 195 StGB jedenfalls nicht in Frage kommt. Im Vergleich hierzu dominieren in BS und VD die unter dem Tatbestand der Förderung der Prostitution erfassten Fälle deutlich. LU, SO und ZH fallen durch eine besonders häufige gleichzeitige Erfassung beider Straftaten auf.

Für einige kantonspezifische Beobachtungen hinsichtlich Geschädigter von Menschenhandel nach 182 StGB (unter Ausschluss derer von alleinig 195 StGB) konzentrieren wir uns also auf sechs Kantone, die unter diesen Prämissen über 20 Geschädigte aufweisen: ZH, GE, SO, BS, BE und LU. All diese sechs Kantone verzeichnen über den Beobachtungszeitraum eine Zunahme der Geschädigten von Menschenhandel, mit Ausnahme des Kantons ZH, der bereits um das Jahr 2010 Zahlen verzeichnete, die sich mit Jahresschwankungen auf hohem Niveau hielten. Insgesamt wird deutlich, dass die Zahlen vom einem zum nächsten Jahr stark variieren können, was u. a. mit der insgesamt geringen Anzahl von Beobachtungen zusammenhängt.

Abbildung 7: Geschädigte gemäss 182 StGB in sechs fallstarken Kantonen, 2009-2018



Quelle: BFS, PKS, 2009-2018, eigene Auswertung. Hinweis: Abgebildet werden alle Geschädigten gemäss 182 StGB, inbegriffen solcher, für die auch andere Delikte angegeben wurden.

Das Durchschnittsalter der Geschädigten ist in ZH mit 23,9 Jahren am geringsten, was vermutlich mit der hohen Anzahl von Fällen im Bereich der Prostitution zusammenhängt, bei denen die Geschädigten typischerweise jünger sind. Verhältnismässig alt sind die Geschädigten mit 29,6 Jahren in GE, was wiederum angesichts der bekannten Häufung von Fällen im Bereich der Arbeitsausbeutung in GE (Probst und Efonayi-Mäder 2016: 41/42) schlüssig erscheint. GE, sowie insbesondere auch SO fallen ausserdem durch einen ausnehmend hohen Männeranteil unter den Geschädigten auf, welcher ebenfalls auf verhältnismässig viele Geschädigte ausserhalb des Bereichs der Prostitution hinweisen kann. Andererseits gibt es gerade unter thailändischen Prostituierten viele Männer (Transvestiten) – eine Nationalität die unter Menschenhandelsopfern der fallstarken Kantone sehr verbreitet ist, wie Tabelle 3 zeigt.

Tabelle 3: Merkmale von Geschädigten gemäss 182 StGB nach sechs fallstarken Kantonen

Kanton	Anzahl Geschädigte	Durchschnittsalter	Männeranteil	Top-3 Nationalitäten (absteigend)
BE	46	27.5	10.9	Thailand, Tschechien, Slowakei
BS	56	27.4	8.9	Ungarn, Thailand, China
GE	118	29.6	28.8	Rumänien, Ungarn, China
LU	36	25.0	13.9	Thailand, Ungarn, Bulgarien/Eritrea
SO	61	26.4	37.7	Thailand, Bulgarien, Ungarn
ZH	146	23.9	10.3	Ungarn, Rumänien, Dom. Rep.

Quelle: BFS, PKS, 2009-2018, eigene Auswertung.

### 2.1.5. Schlussfolgerungen

Die PKS liefert einen Überblick über das Fallaufkommen der beiden betrachteten Strafnormen – in der Schweiz und in den Kantonen – sowie über die Entwicklungen der Fallzahlen im Laufe des vergangenen Jahrzehnts. Ausserdem erlaubt sie interessante Einblicke in das Profil von Geschädigten und Beschuldigten. Diesen Ein- und Überblick gewinnen wir jedoch zwangsläufig «durch die Brille» der Polizeikorps, die Kontrollen durchführen, erste Einschätzungen vornehmen und die Fälle entsprechend dokumentieren. Die abweichenden Anteile zwischen nach 182 StGB, 195 StGB oder beiden Tatbeständen erfassten Fällen können sicherlich teilweise auf Unterschiede in den auftretenden Fällen zurückgeführt werden. Darüber hinaus liegt jedoch die Vermutung nahe, dass auch polizeiliche Strategien im Umgang mit Situationen im Graubereich zwischen Menschenhandel und subsidiären Straftatbeständen, sowie eine allfällige Antizipation von Reaktionen der staatsanwaltlichen Ebene eine Rolle spielen (SKMR 2020).

## 2.2. Kantonale Kriminalstatistik

Die Bemühungen der Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel zeigen sich nicht nur in der Bereitstellung institutioneller Vorkehrungen (wie in Kapitel III.1 beschrieben) sondern auch in der Nutzung derselben, um tatsächlich Fälle von Menschenhandel aufzudecken und zu verfolgen. Als zweiter Aspekt berücksichtigen wir die Umsetzung, gemessen an verschiedenen im Folgenden diskutierten Indikatoren. Hierfür ziehen wir zunächst die im vorherigen Unterkapitel (III.2.1) vorgestellten PKS Daten heran.

Neben dem Straftatbestand des Menschenhandels nach Art. 182 StGB berücksichtigen wir auch den Straftatbestand der Förderung der Prostitution nach 195 StGB. Dies hat zwar den Nachteil, die Betrachtung hier etwas weniger trennscharf auf das Delikt des Menschenhandels zuzuschneiden und allenfalls einen überproportionalen Fokus auf die Bekämpfung sexueller Ausbeutung zu legen. Für Fälle von Arbeitsausbeutung gibt es keinen dem «Auffangtatbestand» von 195 StGB äquivalenten Strafrechtsartikel, der sonst ebenfalls hätte berücksichtigt werden können. Art. 195 StGB fungiert in der Praxis tatsächlich für Fälle mit Anzeichen auf Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung als subsidiärer Tatbestand der häufig zur Anwendung kommt, wenn Menschenhandel schwer nachzuweisen ist. Abbildung 6 legt offen, wie «verwandt» beide Straftatbestände sind, erfasst die Polizei doch oft 182 und 195 StGB parallel. Die Strafverfolgungsstrategie einiger Kantone

kann darin bestehen, bei grenzwertigen Fällen der (bekanntermassen niederschwelligeren) Anklage nach 195 StGB Priorität zu geben, um zu einer Verurteilung zu gelangen. Diese Strategie würdigt die vorliegende Studie also durch den Einbezug von Fällen nach 195 StGB auch als Bemühung zur Bekämpfung von Menschenhandel.

Wie oben dargelegt, kann ein einziger «Fall» ein oder mehrere Opfer sowie einen oder mehrere Täter oder Täterinnen umfassen. Entsprechend berücksichtigen wir zur Indexierung kantonaler Bemühungen zur Bekämpfung von Menschenhandel auf Ebene der PKS vier Indikatoren, jeweils kumuliert über die Jahre 2009 bis 2018:

- die Anzahl *Geschädigte* von Menschenhandel nach Art. 182 StGB pro Kanton;
- die Anzahl *Beschuldigte* von Menschenhandel nach Art. 182 StGB pro Kanton;
- die Anzahl *Geschädigte* von Förderung der Prostitution nach Art. 195 StGB pro Kanton;
- die Anzahl *Beschuldigte* von Förderung der Prostitution nach Art. 195 StGB pro Kanton.

Hinsichtlich der alleinigen Fälle nach 182 StGB beträgt die gesamte Anzahl Geschädigter in den Jahren 2009-2018 in der Schweiz 548, von denen 146 Geschädigte auf den Kanton ZH und 118 auf den Kanton GE entfallen. Diese beiden Kantone verzeichnen auch die höchsten Fallzahlen nach 195 StGB, wobei hinsichtlich dieses Straftatbestands auch BS und TI hohe Fallzahlen aufweisen. 12 Kantone (AG, AI, AR, BL, GL, GR, JU, NW, OW, SZ, UR, ZG) registrieren weniger als 3 Geschädigte von 182 StGB im Beobachtungszeitraum, während dies für 195 StGB nur für 9 von diesen der Fall ist. Auf Seiten der Beschuldigten sind die Grössenordnungen und die Verteilung auf die Kantone ähnlich: Der Grossteil der schweizweit 594 Beschuldigten nach 182 StGB und 861 Beschuldigten nach 195 StGB wurde von der Polizei der Kantone GE (respektive 108 und 117) und ZH (respektive 228 und 251) gemeldet. Die Kantone mit einer verschwindend geringen Anzahl Beschuldigter sind annähernd die gleichen wie bei den Geschädigten.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, dass das Verhältnis zwischen der Anzahl Geschädigter und Beschuldigter (laut PKS) nach Kantonen deutlich variiert – Unterschiede, die ohne Zusatzinformationen schwer zu interpretieren sind. So registrieren die Kantone BS, LU und TG bei beiden Tatbeständen deutlich mehr Geschädigte als Beschuldigte (über 1,3 Geschädigte pro Beschuldigtem oder Beschuldigten). Umgekehrt verhält es sich insbesondere in den Kantonen TI und ZH, wo Beschuldigte gegenüber Geschädigten deutlich in der Überzahl sind. Um derartige Diskrepanzen zu erklären, wären Nachforschungen sowohl hinsichtlich der Erfassungsmethoden als auch – und vor allem – hinsichtlich interkantonaler Fallkonstellationen und die inner-schweizerische Mobilität von Opfern und Tätern/Täterinnen nötig.

### 2.3. Opferhilfe und Aufenthalt

Neben der PKS, welche die rein repressive Seite der Bekämpfung von Menschenhandel abbildet, ergänzen wir die Analyse der kantonalen Umsetzung von Bekämpfungsbemühungen durch Indikatoren zur Unterstützung von Opfern, welche Opferhilfe (materiell-finanzielle Aspekte) sowie Opferschutz (aufenthaltsrechtliche Aspekte) umfasst (siehe Glossar).

Zur Erfassung dieser Bemühungen auf kantonaler Ebene ziehen wir die vom BFS bereitgestellte Opferhilfestatistik (OHS) für den Zeitraum 2010-2018 heran. Diese bezieht sich auf die Fallzahlen der staatlichen kantonalen Opferhilfestellen. Die Statistiken der nicht-staatlichen, spezialisierten Organisationen können hier nicht einbezogen werden, weil sie nur für einige Kantone vorliegen bzw. nicht kantonal vergleichbar sind, was zu einem verzerrten Bild führen könnte. Staatliche Opferhilfestellen leisten oder vermitteln verschiedene Arten von Hilfestellungen an Personen, die in

der Schweiz Opfer einer jeglichen Straftat wurden, darunter Menschenhandel (während spezialisierte Stellen ihre Arbeit auf Opfer von Menschenhandel fokussieren). Insbesondere handelt es sich um juristische, materielle, medizinische, psychologische und soziale Unterstützung, sowie Schutz und Unterkunft für Kinder und Erwachsene. Die Gesamtzahl der Fälle, in denen derartige Hilfeleistungen erbracht wurden, übermitteln die anerkannten kantonalen Opferhilfestellen jährlich an das BFS, mit Angaben zur Straftat nach StGB, zur betroffenen Person sowie zur Art der erbrachten Leistungen.

Generell weist die OHS nicht nur die Gesamtzahl Beratungsfälle aus, sondern darunter auch die Anzahl Fälle, welche in den Genuss von Genugtuungs- und Entschädigungsleistungen kamen. Eine Anfrage beim BFS ergibt, dass nur die Gesamtzahl Beratungsfälle, nicht aber die Anzahl von Genugtuungs- und Entschädigungsfällen von Menschenhandel nach Kantonen aufgeschlüsselt zur Verfügung gestellt werden kann: Laut Auskunft des BFS wurde von der Mehrheit der Kantone zwischen 2010 und 2018 kein einziger Fall von Genugtuungs- oder Entschädigungsleistungen an das BFS gemeldet. Somit wäre bei Herausgabe entsprechender Daten die Anonymität der wenigen, in einigen Kantonen unterstützten Personen nicht gewährleistet. Im Rahmen der staatlichen Opferhilfe ist also erkennbar, dass entsprechende Zahlungen im Kontext der Straftat Menschenhandel von extremer Seltenheit sind.

Für die weitere Analyse auf kantonaler Ebene konzentrieren wir uns auf die Anzahl Beratungsfälle wegen Menschenhandel nach Art. 182 StGB der Jahre 2013 bis 2018.<sup>73</sup> Ähnlich wie bei der PKS entfällt ein wichtiger Anteil der insgesamt 954 Beratungsfälle auf die Kantone GE (130) und ZH (297), wobei die Verteilung insgesamt doch etwas gleichmässiger ist als in der PKS. Weniger als 6 Fälle verzeichnen hier 8 meist eher bevölkerungsarme Kantone (AI, FR, GL, JU, NW, OW, UR, ZG).

Zu beachten ist, dass die oben analysierten PKS-Daten sich auf einen wesentlich längeren Zeitraum beziehen (2009-2018). Während der hier für die OHS-Daten gewählten Periode (2013-2018) gab es laut PKS schweizweit nur 382 Geschädigte von Art. 182 StGB und somit deutlich weniger als von der Opferhilfe auf Grund dieser Schädigung beratene Personen (954). Dies bedeutet, dass die kantonalen Opferhilfestellen viele potenzielle Opfer von Menschenhandel beraten, deren Fall jedoch nicht in der Polizeistatistik auftaucht – also entweder nicht polizeilich bekannt ist oder von der Polizei nicht als potenzieller Fall von Menschenhandel eingestuft wird. Selbiges trifft ausserdem auf die spezialisierten NGOs zu, deren Beratungsfälle auch nur teilweise in der PKS erscheinen. Für diese Studie ist an dieser Stelle relevant, dass eine Beratung durch eine kantonale Opferhilfestelle stattgefunden hat und der Fall statistisch als Beratungsfall von Menschenhandel erfasst wurde: Dies zeugt von einer Auseinandersetzung der Opferhilfestelle mit dem Sachverhalt aus Perspektive des Tatbestandes Menschenhandel.

Eine weitere Datenquelle die hilft, das von den Kantonen generierte Fallvolumen und somit die operativen Bemühungen derselben zu quantifizieren, sind die bereits in Kapitel III.1.5 besprochenen Statistiken des SEM zur Gewährung eines (kurzfristigen) legalen Aufenthalts für Menschenhandelsopfer. Sowohl die Erteilung der Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 35 Abs. 1 VZAE), als auch die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung für die Zeit des Strafverfahrens (Art. 36 Abs. 1 VZAE) – sofern ein solches eingeleitet wird –, liegen gänzlich im Ermessen der Kantone. Nur zur

---

<sup>73</sup> Hierbei müssen zwei Dinge berücksichtigt werden. Erstens zählt die OHS Fälle *pro Jahr*, sodass ein Fall dessen Beratung sich über mehrere Jahre erstreckt, mehrfach gezählt wird. Zweitens unterhalten BL und BS, sowie AI, AR und SG gemeinsame Opferhilfestellen, sodass für diese zwei bzw. drei Kantone nur gruppierte Daten vorliegen. Da wir für die weitere Analyse für jeden Kanton einen Wert benötigen, haben wir die jeweilige Gesamtzahl mit der Wohnbevölkerung gewichtet auf die Kantone aufgeteilt.

Gutheissung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls (Art. 30 Bst. b AIG, resp. Art. 36 Abs. 6 VZAE) muss die Zustimmung des SEM eingeholt werden (vgl. Kapitel III.1.5).

Die Anzahl der für Menschenhandelsopfer ausgestellten Bewilligungen (bzw. Duldungen) hängt also von verschiedenen Faktoren ab. Zunächst ist natürlich die Anzahl identifizierter Opfer, und hinsichtlich der Kurzaufenthaltsbewilligung die Anzahl derer, die mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten, ausschlaggebend. Dieser Schritt wiederum hängt von der (mehr oder weniger fachkundigen) Begleitung und Beratung ab, die den Opfern zuteilwird. Andererseits spielt aber auch die Entscheidungspraxis der kantonalen Migrationsbehörde eine Rolle: Sie kann bei der Vergabe entsprechender Bewilligungen mehr oder weniger streng sein. Unter diesen Prämissen interpretieren wir eine hohe Zahl ausgestellter Bewilligungen (laut der uns vorliegenden Statistiken des SEM) also als Hinweis auf eine funktionierende Kooperationskette (von der Opferidentifikation bis zur Opferberatung) und eine Bereitschaft des Kantons, Menschenhandelsopfer durch die Gewährung eines (wenn auch kurzfristigen) gesicherten Aufenthalts zu unterstützen. Selbstverständlich muss die Zahl ausgestellter Bewilligungen immer in Relation zur Bevölkerungsgrösse des Kantons und dem damit zusammenhängenden Volumen von Menschenhandelsfällen gesehen werden – dieser Aspekt wird im folgenden Kapitel III.2.4 noch vertieft besprochen.

Zum Zweck der weiteren Analyse summieren wir die ausgestellten Bewilligungen aller drei Formen – Erholungs- und Bedenkzeit, Bewilligung für die Dauer des Strafverfahrens und Härtefallbewilligung – des durch die SEM-Daten abgedeckten Zeitraums 2014-2018 für jeden Kanton. Gemeinsam haben die Kantone im Beobachtungszeitraum insgesamt fast 700 Bewilligungen ausgestellt, wovon die meisten auf die Kantone BE, SO und ZH entfallen. Neben der aus der PKS gewonnenen Anzahl Geschädigter respektive Beschuldigter von 182 und 195 StGB, sowie der aus der OHS gewonnenen Anzahl von Opferberatungen, bildet die Anzahl ausgestellter Bewilligungen der SEM-Statistik einen sechsten Indikator für die Operationalisierung der kantonalen Dispositive zur Bekämpfung von Menschenhandel.

#### 2.4. Zusammenfassung als Umsetzungsindex

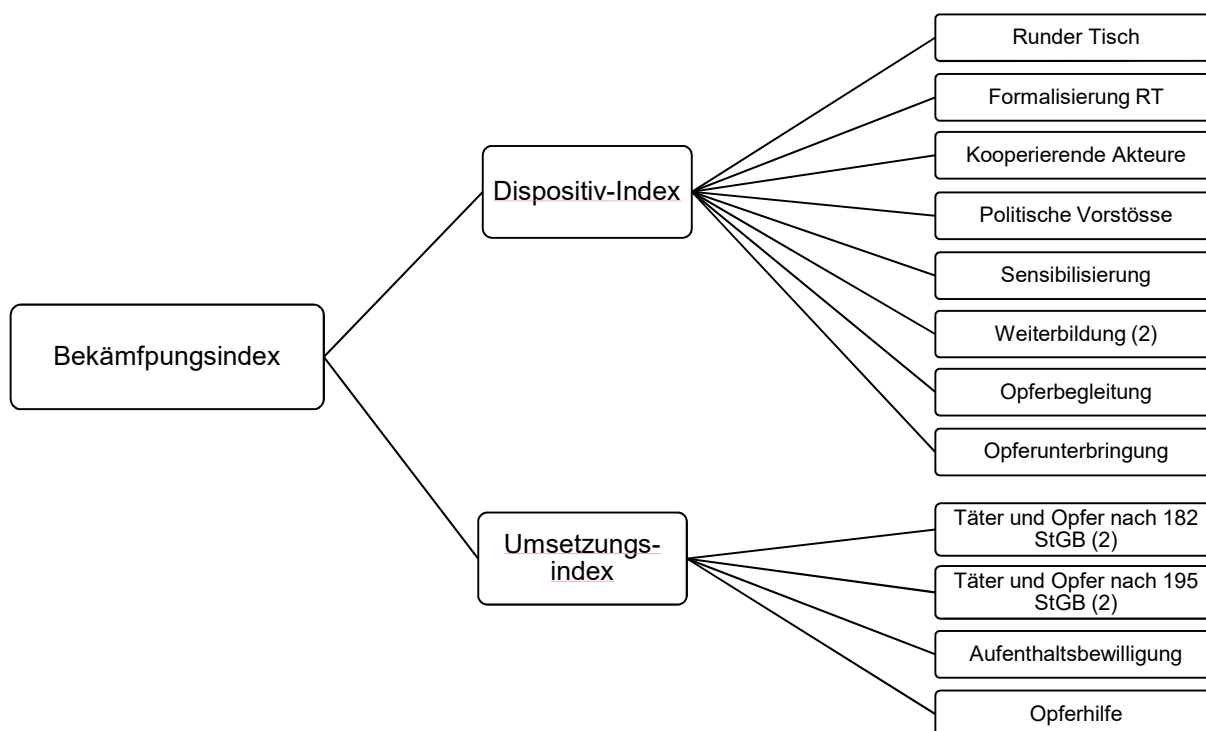
In diesem Unterkapitel gilt es, die operative Seite der Bekämpfung von Menschenhandel quantitativ abzubilden und in Form eines Indexwertes auszudrücken. Hierbei ist zu beachten, dass die 26 Kantone der Schweiz unterschiedliche strukturelle Gegebenheiten aufweisen, angefangen bei der Grösse ihrer Wohnbevölkerung. Die Vermutung ist naheliegend, dass sich in bevölkerungsreichen Kantonen entsprechend mehr Fälle von Menschenhandel ereignen, befinden sich dort doch schlicht mehr potenzielle Opfer und mehr potenzielle Täter und Täterinnen. Wie bereits in Kapitel II erörtert ist die Grösse des Kantons deshalb selbstverständlich bei der Schätzung des Risikos für Menschenhandel zu berücksichtigen. Doch auch bei der Begutachtung der Bekämpfungsbemühungen kann dieser Faktor nicht ausser Acht gelassen werden. Die zur Analyse der Umsetzung herangezogenen Indikatoren sind einerseits von der Zahl sich im Kanton ereignender Menschenhandelsfälle abhängig, andererseits von den Bemühungen diese aufzudecken und zu verfolgen. Zur Analyse der Bekämpfungsbemühungen der Kantone ist allerdings nur die zweite Dimension von Interesse. Um den Einfluss des schieren Fallaufkommens, teilweise bedingt durch die Bevölkerungszahl, zu neutralisieren, setzen wir die vier Indikatoren des Umsetzungs-Index in Relation zur Erwerbsbevölkerung des Kantons. Die betrachteten Fallzahlen, sei es der PKS, der OHS oder des SEM, werden auf diese Weise unabhängig von der Grösse der Erwerbsbevölkerung des Kantons vergleichbar. Wie auch bei der Relativierung im Risiko-Index verwenden wir die Erwerbsbevölkerung (und nicht die Wohnbevölkerung), weil Menschenhandel und Ausbeutung sich in erster



Linie unter Personen im erwerbsfähigen Alter und in einem arbeitsmarktlichen Kontext abspielen. Einen Einblick in absolute Fallzahlen aus verschiedenen Quellen liefert die Tabelle in Anhang 2.

Beim im vorherigen Kapitel erörterten Dispositiv-Index stellt sich die Lage anders dar. *A priori* kann sich jeder Kanton, ungeachtet seiner Grösse, um die Bekämpfung von Menschenhandel auf seinem Boden bemühen. Sicherlich ist der Handlungsbedarf in Kantonen mit zahlreicher Erwerbs- und Wohnbevölkerung und infolge dessen vermutlich grösserem Fallvolumen in dieser Hinsicht offensichtlicher. Wie in Kapitel III.1.1 dargestellt haben jedoch alle Kantone, unabhängig von ihrer Grösse und dem vermuteten Fallvolumen die Verpflichtung, Menschenhandel in ihrem Zuständigkeitsbereich zu bekämpfen. Aus dieser Perspektive lässt sich in der Tat argumentieren, dass die wenn auch seltenen Fälle von Menschenhandel in jedem Kanton eine angemessene Antwort durch die kantonalen Behörden erfahren müssen. Klar ist jedoch andererseits, dass kleine Kantone teilweise auch beschränkte Ressourcen zu Verfügung haben bzw. dass der Ressourcenaufwand zur Grösse des bekämpften Problems verhältnismässig bleiben muss. Da die Bevölkerungsgrösse der Kantone dennoch keinesfalls als Bedingung für grundlegende Vorkehrungen zur Bekämpfung von Menschenhandel gelten kann, wird sie bei den Indikatoren zum Dispositiv nicht berücksichtigt. Zusammenfassend dargestellt sind also alle Indikatoren des Risiko- und des Umsetzungsindex in Raten wiedergegeben,<sup>74</sup> während die neun aus der Umfrage gewonnenen Indikatoren des Dispositiv-Indexes als absolute Werte einfließen (siehe Abbildung 9).

Abbildung 8: Zusammensetzung des Bekämpfungsindex



Quelle: eigene Darstellung. Hinweise: RT = Runder Tisch, (2) = umfasst zwei Indikatoren.

Auf dem Umsetzungsindex rangieren die Werte der Kantone zwischen 0 und 0,76. Das bedeutet, dass kein Kanton bei allen Indikatoren das Maximum erreicht, dass es jedoch einen Kanton gibt (namentlich UR), der weder polizeilich registrierte Straftaten, noch Beratungsfälle bei der Opferhilfe

<sup>74</sup> Mit Ausnahme des Urbanitätsindikators, der die absolute Anzahl städtischer Gemeinden im Kanton wiedergibt.

und entsprechend auch keine Aufenthaltsbewilligungen für Betroffene von Menschenhandel aufweist. Trotz Relativierung mit der Erwerbsbevölkerung ergibt sich für diesen Kanton somit der Indexwert 0. Am anderen Ende der Skala ist das generierte Fallvolumen – entsprechend der verwendeten Quellen aus PKS, OHS und SEM Bewilligungsstatistik – in den Kantonen BS, GE, SO und ZH (absteigend), auch relativ zur Erwerbsbevölkerung betrachtet, gross. Neben UR gibt es zahlreiche weitere Kantone (alphabetisch: AG, AI, AR, JU, NW, OW, ZG), die ausgesprochen wenig Fälle verzeichnen bzw. generieren.

Betrachtet man nun das Dispositiv (Kapitel III.1) im Verhältnis zu seiner hier gemessenen Umsetzung, wird deutlich, dass die zuletzt genannten Kantone mit geringem Fallvolumen in den meisten Fällen wenig institutionelle Vorkehrungen treffen (AI, AR, JU, OW, UR, ZG<sup>75</sup>) und meist keinen Runden Tisch gegen Menschenhandel haben (mit Ausnahme von OW und ZG). Anders stellt sich die Lage in AG, TG und FR dar, die zwar beim Umsetzungsindex eher niedrige Werte aufweisen, jedoch ein mittelmässig stark ausgebautes Dispositiv und einen Runden Tisch unterhalten. Ähnliches ist auch in SG, SZ, VD<sup>76</sup>, VS und bedingt auch BE und TI zu beobachten: Diese Kantone verzeichnen zwar etwas mehr, aber angesichts ihres institutionalisierten Dispositivs doch erstaunlich wenig Fälle. Am anderen Ende der Skala geht insbesondere in den Kantonen BS, GE und SO, bedingt auch ZH, ein relativ breit aufgestelltes Dispositiv mit einer offensichtlich regen Umsetzung desselben einher, was sich in einer hohen Zahl generierter Fälle (proportional zur Bevölkerung) ausdrückt.

Anhand der Unterscheidung zwischen der institutionellen (Dispositiv) und der operativen (Umsetzung) Seite wird also deutlich, dass sich diese beiden Grössen in einigen Kantonen entsprechen, in anderen jedoch auseinanderklaffen. Wie die Ergebnisse deutlich zeigen ist das Vorhandensein eines umfassenden Dispositivs eine notwendige aber nicht ausreichende Bedingung für die Aufdeckung und Verfolgung von Menschenhandelsfällen: Keiner der Kantone mit wenig ausgebautem Dispositiv verzeichnet hohe Fallzahlen. Im Gegenteil liegt die Herausforderung offensichtlich in der wirksamen Umsetzung der nun in vielen Kantonen vorhandenen Bekämpfungsdispositive, bleibt das generierte Fallvolumen doch in einigen Kantonen trotz institutioneller Vorkehrungen zur Aufdeckung und Behandlung entsprechender Fälle gering. Eine dritte, in diesem Kontext zu berücksichtigende Grösse ist das Risiko für Menschenhandel – oder anders gesagt die Wahrscheinlichkeit, dass es in den verschiedenen Kantonen zu Fällen von Menschenhandel kommt. Gegenstand der letzten Kapitel ist folglich der Abgleich des Risikos mit den sich aus Dispositiv und Umsetzung zusammenfügenden Bekämpfungsbemühungen.

---

<sup>75</sup> NW nahm nicht an der Umfrage teil, sodass das Dispositiv dieses Kantons nicht beurteilt werden konnte.

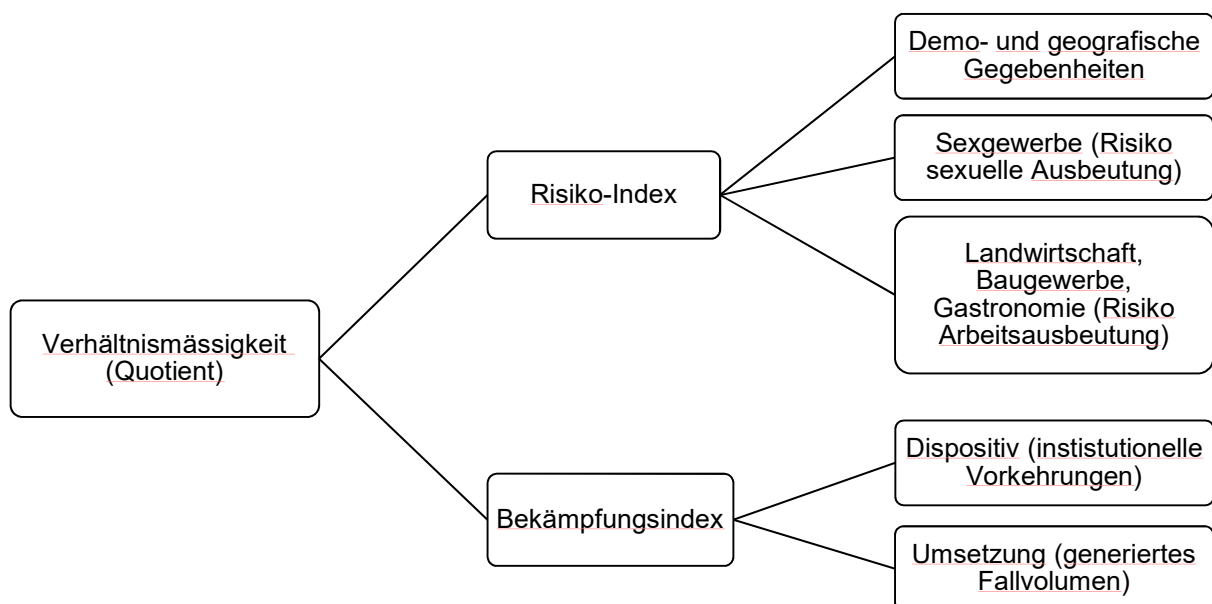
<sup>76</sup> Im Fall des Kantons VD ist zu beachten, dass dort in den letzten Jahren viele Fälle vom seit 2015 aktiven Unterstützungsverein *Astrée* verzeichnet wurden, die angesichts der gewählten Indikatoren im Umsetzungsindex wahrscheinlich ungenügende Berücksichtigung finden. Selbiges trifft auf den Kanton ZH zu, in dem der Verein FIZ bereits seit über drei Jahrzehnten in der Unterstützung von Menschenhandelsopfern aktiv ist und jährlich zahlreiche Fälle verzeichnet, die nur teilweise von den gewählten Indikatoren wiedergespiegelt werden.

## IV. DIE VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT KANTONALER BEMÜHUNGEN

### 1. Abgleich zwischen Risiko und Bemühungen bei der Bekämpfung

Die Vielschichtigkeit sozialer Sachverhalte, die aus juristischer Perspektive als «Menschenhandel» betrachtet werden, macht die Bekämpfung dieser Straftat zu einem komplexen Unterfangen. Letzteres liegt zu grossen Teilen im Kompetenzbereich der Kantone. Der Erfolg bei der Bekämpfung hängt von einer Fülle von Aspekten ab, so etwa kontextbedingte Risikofaktoren, auf die die Kantone kaum Einfluss nehmen können wie beispielsweise die geografische Grenzlage. Andererseits haben Kantone natürlich die Möglichkeit, institutionelle Vorkehrungen zu treffen und operativ tätig zu werden, um sich dem Menschenhandel entgegenzustellen. In diesem Schlusskapitel betrachten wir die Verhältnismässigkeit zwischen einerseits dem geschätzten Risiko für Menschenhandel und andererseits den kantonalen Bemühungen zu seiner Bekämpfung – hinsichtlich institutionellen Vorkehrungen und deren Umsetzung (für eine vollständige Auflistung aller Indikatoren siehe Anhang 1). Hierbei erörtern wir die Situation der Kantone zunächst nach ihrem verschiedenen grossen Risiko (und den Bemühungen, die sie ihm entgegenstellen). In einem zweiten Schritt konzentrieren wir uns auf die Relation beider Grössen zueinander, also die Verhältnismässigkeit der Bemühungen angesichts des Risikos, gemessen an einem Quotienten (Kapitel IV.1.2).

Abbildung 9: Verhältnismässigkeit von Risiko und Bekämpfung



Quelle: eigene Darstellung.

#### 1.1. Gegenüberstellung von Risiko und Bekämpfung

Entlang der Schätzungen und Berechnungen dieser Studie weisen die Kantone ein unterschiedlich hohes Risiko von Menschenhandel auf und begegnen diesem mit mehr oder weniger intensiven Bekämpfungsbemühungen. Angesichts der kontextuellen Gegebenheiten schätzen wir das Risiko für Menschenhandel in den Kantonen BS, TI, GE, ZH, SH, GR, VD und JU im Vergleich zu anderen (und im Relation zu ihrer Bevölkerungsgrosse) als hoch ein (Indexwerte über 0,4; in absteigender

Reihenfolge).<sup>77</sup> BS, GE, VD und ZH decken dieses hohe Risiko durch tatkräftige Bekämpfungsbemühungen ab. Dies ist bedingt auch für TI der Fall, wo die Bekämpfungsbemühungen (laut Indexwert) der Risikolage insgesamt angemessen erscheinen. Hingegen ergibt sich in GR, JU und SH eine Situation, in der das geschätzte Risiko kaum durch entsprechende Bekämpfungsmassnahmen in angemessener Weise erwidert wird.

Ein mittleres Risiko schätzen wir für die Kantone NE, SO, SZ, VS, AG, SG, BE, GL, LU, AI, BL und NW (Indexwerte von 0,3 bis 0,4; in absteigender Reihenfolge). In dieser Gruppe werden BE, BL, SG, SO, SZ und VS dieser mittleren Risikolage durch ihre Bekämpfungsbemühungen gerecht, was in etwas geringerem Masse auch für AG, LU und NE zutrifft. In AI und GL hingegen scheinen die Bemühungen dem durchaus vorhandenen Risiko nicht hinlänglich gewachsen.<sup>78</sup>

In einer kleinen Gruppe von Kantonen – OW, TG, UR, ZG, FR und AR (Indexwerte unter 0,3; in absteigender Reihenfolge) – gehen wir schliesslich von einem überschaubaren Risiko für Menschenhandel aus. FR begegnet dieser laut Index-Berechnungen mässigen Risikolage mit angemessenen Bekämpfungsbemühungen, was in etwas geringerem Masse auch für TG gilt. Obgleich es sich um kleine Kantone mit mässigem Risiko handelt, erscheinen die Bemühungen in den Kantonen AR, OW, UR und ZG als (zu) zaghaft.

## 1.2. Verhältnismässigkeit der Bemühungen

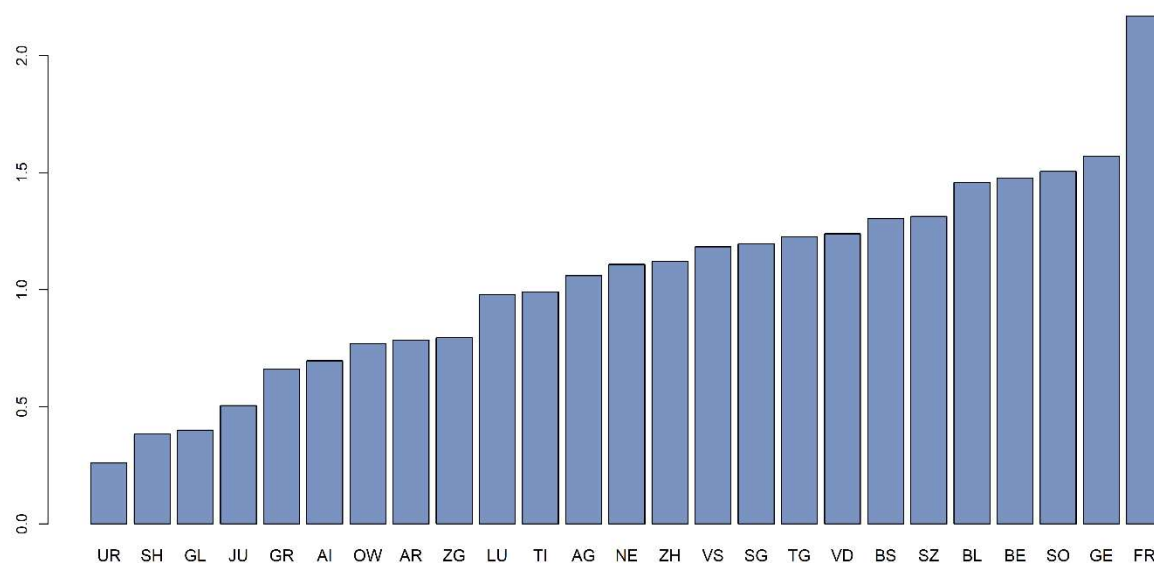
Zur gebündelten Darstellung des Verhältnisses zwischen Risiko für und Bekämpfung von Menschenhandel berechnen wir einen Quotienten aus beiden Indexen. Je höher dieser Quotient ist, desto mehr ist in einem Kanton davon auszugehen, dass die Bekämpfungsbemühungen dem geschätzten Risiko entsprechen bzw. dieses ausreichend abdecken. Über die absolute Höhe des Risikos und Intensität der Bekämpfungsbemühungen, wie sie in den vorherigen Abschnitten beschrieben wurden, gibt der Quotient jedoch keine Auskunft mehr.

---

<sup>77</sup> Der Unterteilung der Kantone in drei Gruppen nach Risiko-Index (hohes, mittleres, mässiges Risiko) erfolgt nach Indexwerten (<0,3; 0,3-0,4; >0,4), während eine vorherige Unterteilung in Kapitel II.2.5 bzw. insbesondere Tabelle 1 sich an der Position der Kantone in der Rangfolge orientiert.

<sup>78</sup> NW nahm nicht an der Befragung teil und kann deshalb hier nicht berücksichtigt werden. Der auf Grund anderer Datenquellen berechnete Risiko-Index von NW ähnelt dem von OW. Ausserdem wissen wir, dass NW im Beobachtungszeitraum keinerlei Fälle von Menschenhandel verzeichnet (Umsetzungsindex). Unter diesen Prämissen ist anzunehmen, dass NW als kleiner Kanton ohne Runden Tisch wenig institutionelle Vorkehrungen trifft.

Abbildung 10: Bekämpfungsbemühungen im Verhältnis zum geschätzten Risiko pro Kanton



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung.

Wie aus Abbildung 10 erkenntlich, sind die Quotienten progressiv abgestuft und es zeichnen sich kaum «Sprünge» ab, die auf tatsächliche Cluster von Kantonen schliessen liessen.

Für die acht Kantone mit Quotienten über 1,23 (VD, BS, SZ, BL, BE, SO, GE, FR) in Abbildung 10 nehmen wir an, dass sie das geschätzte Risiko durch angemessene Bekämpfungsbemühungen abdecken. Die meisten von ihnen haben eine lange Tradition in der Bekämpfung von Menschenhandel und gründeten früh einen Runden Tisch. Einige Kantone dieser Gruppe unterhalten ein sehr breit angelegtes Dispositiv und entdecken zahlreiche Fälle, weisen jedoch auch ein beträchtliches Risiko auf (BS, GE, SO). Im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungsgrösse betrachtet generieren diese drei Kantone schweizweit die meisten Fälle. Bei anderen (BE, BL, FR, SZ und VD) stehen ähnlich gut ausgestattete Dispositive einer etwas weniger zugespitzten Risikolage gegenüber, was die sich auch in mässigeren Fallzahlen (Umsetzung) widerspiegelt.

Die Bekämpfungsbemühungen der «mittleren» Kantone mit Quotienten zwischen 0,9 und 1,23 (LU, TI, AG, NE, ZH, VS, SG, TG) können als im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Risiko ausreichend beschrieben werden. Die meisten Kantone dieser Gruppe haben ein solides Dispositiv zur Bekämpfung von Menschenhandel und teilweise bereits seit über 10 Jahren einen Runden Tisch. Viele unter ihnen – wie insbesondere TI und ZH – weisen jedoch auch ein substanzielles Risiko für Menschenhandel auf, welches nach tatkräftigen Bekämpfungsbemühungen verlangt. Während TI und ZH, sowie bedingt auch NE und LU eine substanzielle Anzahl Fälle aufdecken und verfolgen, ist dies für AG, SG, TG und VS kaum zutreffend. In diesen Kantonen zeigt sich vielmehr eine Diskrepanz zwischen den – angesichts einer durchaus vorhandenen Risikolage – getroffenen institutionellen Vorkehrungen und der sehr geringen Anzahl generierter Fälle. Dass der Quotient von drei dieser vier Kantone dennoch höher ist als der von TI und ZH – beides in der Bekämpfung sehr aktive Kantone mit beträchtlichen Fallzahlen – liegt vor allem daran, dass letztere ein höheres geschätztes Risiko aufweisen.

In Kantonen mit Quotienten unter 0,9 (UR, SH, GL, JU, GR, AI, OW, AR, ZG) ist die Annahme berechtigt, dass das vorhandene Risiko unzureichend von den Bekämpfungsbemühungen abgedeckt wird. Diese Gruppe setzt sich fast ausschliesslich aus eher bevölkerungsarmen und wenig städtisch geprägten Kantonen zusammen. Betrachtet man den Risikoindex dieser Kantone nach

Bereichen differenziert, wird weiterhin deutlich, dass die Risikolage in diesen Kantonen hauptsächlich vom hohen Anteil von Arbeitsplätzen in von Arbeitsausbeutung betroffenen Sektoren – Landwirtschaft, Gast- und allenfalls auch Baugewerbe – herrührt. Nur für den urbaneren Kanton SH, der auch ein grosses Sexgewerbe aufweist, trifft dies weniger zu. Während innerhalb dieser Gruppe nur OW und ZG einen Runden Tisch haben, treffen einige von ihnen doch – wenn auch rudimentäre – Vorkehrungen zur Bekämpfung von Menschenhandel (neben OW und ZG insbesondere GR und JU). Das (relative) generierte Fallvolumen ist in allen diesen Kantonen sehr gering.

Insgesamt ist anzunehmen, dass Kantone dieser Gruppe nur wenig Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel treffen, weil sie sich selbst auf Grund ihrer strukturellen Gegebenheiten (wenig Bevölkerung, wenig städtisches Gebiet, kleines oder kein Erotikgewerbe) als kaum vom Problem des Menschenhandels betroffen sehen, und die Wahrscheinlichkeit, dass es auf ihrem Territorium zu derartigen Vorkommnissen kommt, als sehr gering wahrnehmen. Diese Wahrnehmung hängt nicht zuletzt mit dem fortbestehenden Bild von Menschenhandel als ein Sexualdelikt zusammen. Ausgeblendet wird hier in der Tat das Risiko für Arbeitsausbeutung, welches die Arbeitsplätze in den Niedriglohnsektoren dieser Kantone durchaus betrifft.

## 2. Typische Konstellationen

### 2.1. Risikolage durch Bekämpfungsbemühungen abgedeckt

Die oben dargestellten Ergebnisse lassen zunächst die allgemeine Schlussfolgerung zu, dass die Mehrzahl der Schweizer Kantone ihr geschätztes Risiko für Menschenhandel durch entsprechende Bemühungen zu dessen Bekämpfung abdecken und somit dem Problem in angemessener Weise entgegnetreten. Nur für eine Minderheit von 9 (bzw. mit NW 10) Kantonen kann dies nicht angenommen werden. An dieser Stelle ist erneut hervorzuheben, dass die Berechnungen auf grössenordnungsmässigen *Schätzungen* und Vereinfachungen qualitativ komplexer Sachverhalte basieren, weshalb den Quotienten der Kantone nicht zu viel Bedeutung beigemessen werden darf. Somit sollte auch die genaue «Rangfolge» der Kantone in Abbildung 10 nicht überinterpretiert werden.

Dennoch ist hervorzuheben, dass sich einige Kantone auch unabhängig von der Risikolage besonders stark in der Bekämpfung von Menschenhandel engagieren. Dies sind allen voran GE, BS, SO, VD, TI und ZH wobei auch FR, SZ und BE langjährig in der Bekämpfung von Menschenhandel engagiert sind. Vor allem in BS, GE, SO und ZH belegt die Aufdeckung und Verfolgung eines substanziellen Volumens von Menschenhandelsfällen die effektive Umsetzung des institutionellen Dispositivs, namentlich des Kooperationsmechanismus bzw. des Runden Tisches. Diese Kantone haben bereits viel Erfahrung in der Bekämpfung von Menschenhandel im Prostitutionsmilieu, welches in der Tat in den meisten unter ihnen das Risiko massgeblich mitbestimmt.

Sicherlich liegt gerade in BS und ZH traditionell ein deutlicher Fokus auf dem Sexgewerbe. ZH, aber auch Kantone wie BE und GE haben sich in jüngerer Vergangenheit der Ausbeutungsproblematiken anderer Sektoren explizit angenommen. So wird z. B. der Runde Tisch der Kantone BE und GE durch eine thematische Arbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung ergänzt. Auch AI, BL, NE, VD und VS zeigen in der Umfrage ein Bewusstsein bzw. konkrete Bemühungen hinsichtlich der Bekämpfung von Ausbeutungssituationen ausserhalb des Sexgewerbes.

## 2.2. Schwache Umsetzung trotz Risikolage

Die zuvor erwähnte Mehrheitsgruppe von Kantonen, die hinlänglich gegen Menschenhandel tätig werden, ist jedoch mit Blick auf den spezifischen Bereich der Umsetzung und des so generierten Fallvolumens nuancierter zu betrachten. Unter den Kantonen mit gut ausgestattetem Dispositiv fällt ein Teil durch verhältnismässig geringe Fallzahlen (gemäss Umsetzungsindex) auf. Dies ist vor allem für AG, BL, FR, SG, SZ, TG und VS der Fall (sowie VD, siehe Fussnote 76). Die Risikolage in diesen Kantonen erscheint zwar als mässig, jedoch durchaus vorhanden, insbesondere mit Blick auf nicht direkt mit dem Sexgewerbe zusammenhängende Risikofaktoren.

Diese Konstellation schwacher Operationalisierung des Dispositivs trotz vorhandener Risikolage (tendenziell ausserhalb des Sexgewerbes) kann auf verschiedene Weise interpretiert werden. In der Tat ist angesichts des mässigen Risikos nicht von einem besonders hohen Fallaufkommen auszugehen, was die geringen Fallzahlen teilweise erklären kann. Gut möglich ist weiterhin, dass das vorhandene Dispositiv teilweise «leerläuft», weil es den Ausprägungen des Phänomens im Kanton nicht angepasst ist oder weil der Kanton allgemein wenig in die Umsetzung (z. B. durch verdachtsunabhängige Kontrollen in verschiedenen Sektoren bzw. sorgfältige Klärung von auch schwachen Verdachtsmomenten etc.) investiert.

Erklärungen für die erwähnte Diskrepanz sind weiterhin in der Methode bzw. dem von der Studie betrachteten Datenausschnitt zu suchen. In der Tat erfasst der Umsetzungsindex das generierte Fallvolumen über Statistiken, die sich auf die Straftat Menschenhandel bzw. Förderung der Prostitution beziehen (PKS- und OHS-Daten zu den entsprechenden Straftatbeständen sowie Daten des SEM zur Aufenthaltsbewilligung für [potenzielle] Menschenhandelsopfer). Es ist gut möglich, dass Kantone mit laut Index kleinem Fallvolumen (und vorhandenem Bekämpfungsdispositiv) aufgedeckte Missbräuche unter anderen strafrechtlichen Normen oder auch vorzugsweise auf zivilrechtlichem oder vernehmlichen Wege angehen (z. B. Arbeitsrecht oder Sonderlösungen). Dies gilt vor allem für Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft, die keinen mit Förderung der Prostitution nach Art. 195 StGB vergleichbaren «Auffangtatbestand» kennt. Taucht ein Fall nicht in den hier verwendeten statistischen Quellen auf, kann er also durchaus anderweitig behandelt worden sein. Dies ist auch zutreffend, wo engagierte und spezialisierte NGOs sich einem Teil der Menschenhandelsfälle annehmen. Letztere werden nur dann in «offiziellen» Statistiken gezählt, wenn die NGOs für die Leistungen an Opfer von der kantonalen Opferhilfestelle entschädigt werden oder sich das Opfer zu einer Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden entschliesst.

## 2.3. Angesichts Risikolage unzureichende Bekämpfungsbemühungen

Entsprechend dem oben berechneten Quotienten erwiesen sich die Bekämpfungsbemühungen von 9 (mit NW 10, siehe Fussnote 78) Kantonen angesichts der Risikolage als zu zögerlich. Obgleich alle Kantone dieser Gruppe ein insgesamt mässiges Risiko aufweisen, sind doch Unterschiede erkennbar. Ausserdem ist in diesem Zusammenhang die (bevölkerungsmässige) Grösse der Kantone ein wichtiger, auf *absoluter* Ebene zu berücksichtigender Aspekt. GR, JU, SH und ZG sind bevölkerungsreicher als die sehr kleinen Kantone AI, AR, (NW), OW, GL und UR. Erstere weisen mit Ausnahme von ZG auch ein spürbar grösseres (*relatives*) Risiko für Menschenhandel auf, welches eher auf Arbeitssektoren ausserhalb des Erotikbereiches zurückzuführen ist (unter ihnen hat nur SH ein substantielles Sexgewerbe).

Angesichts dieser Situation ist schwer nachvollziehbar, warum drei dieser vier Kantone – GR, JU und SH – keinen institutionalisierten Kooperationsmechanismus gegen Menschenhandel vorsehen. ZG hat einen solchen im Jahr 2014 institutionalisiert, ist im Hinblick auf Fortbildungen der gefragten Akteure und allgemeine Sensibilisierungsmassnahmen jedoch laut Angaben im Fragebogen noch nicht sehr weit fortgeschritten.

Entsprechend erscheint die Situation in GR, JU und SH als am wenigsten verhältnismässig. Laut eigenen Angaben in der Umfrage wird die Einrichtung eines Runden Tisches im Kanton GR aktuell diskutiert und es besteht bereits eine fallbezogen arbeitende Aktionsgruppe. Im Kanton JU ist das Thema Menschenhandel beim Sozialdienst angesiedelt. Aus Fachgesprächen ist bekannt, dass dieser Kanton die Bekämpfung von Menschenhandel – angesichts seiner Risikolage aber auch seiner angespannten Finanzsituation – nicht als Priorität betrachtet. In SH liegt die Verantwortung für den Bereich Menschenhandel beim Migrationsamt. Obgleich SH kaum institutionelle Vorkehrungen zur Bekämpfung trifft, hat der Kanton einige Fälle vorzuweisen (4 polizeilich registrierte Straftaten gemäss Art. 182 StGB, 2 Verurteilungen und 16 Beratungsfälle im Rahmen des OHG im jeweiligen Beobachtungszeitraum). In der Tat ist SH neben BS der einzige Kanton, in dem der Wert des Umsetzungsindex den des Dispositiv-Index übersteigt. Angesichts der Grösse des Sexgewerbes ist davon auszugehen, dass es sich um Fälle aus dem Bereich der sexuellen Ausbeutung handelt.

#### 2.4. Geringes Risiko, wenig Bekämpfungsbemühungen

Eine Gruppe von 5 (mit NW 6) sehr kleinen Kantonen weist eine vierte Konstellation auf, bei der einem als gering einzuschätzenden Risiko mit sehr rudimentären Bekämpfungsbemühungen begegnet wird. Dies ist für AI, AR, GL, (NW), OW und UR der Fall, die alle weniger als 60'000 Einwohner haben. Auch relativ zur Bevölkerungszahl betrachtet erscheint das Risiko für Menschenhandel und das generierte Fallvolumen dieser Kantone gering. Unter ihnen unterhält nur OW seit 2005 einen Runden Tisch und AI gibt in der Umfrage an, dass die Einrichtung eines solchen vorgesehen ist.

Eine Risikolage ist in dieser Gruppe kleiner Ostschweizer Kantone dennoch vorhanden. Angesichts des typischerweise sehr überschaubaren bis hin zu inexistenten Sexgewerbes ist das Menschenhandelsrisiko dieser Kantone massgeblich durch die hohen Anteile Beschäftigter in der Landwirtschaft, der Gastronomie und teilweise auch dem Baugewerbe bedingt. Missbräuche und Problemlagen sind entsprechend eher im Bereich der Arbeitsausbeutung zu vermuten, was bei der Einrichtung von Strukturen und Mechanismen für die Bekämpfung von Menschenhandel zu berücksichtigen wäre.

Bei absoluter Betrachtung der Grösse und der Wahrscheinlichkeit für Menschenhandelsfälle dieser Kantone, ist in der Tat fraglich, ob sie eine kritische Grösse erreichen, bei der sich die Schaffung institutioneller Strukturen für die Bekämpfung von Menschenhandel in jedem einzelnen Kanton rechtfertigt. Wie in anderen Bereichen bereits praktiziert wäre vielmehr an die Einrichtung interkantonalen Kooperationsmechanismen zu denken.<sup>79</sup> So weist etwa GL in seiner Stellungnahme zur Studie darauf hin, dass per 1. April 2022 eine Fachstelle «Häusliche Gewalt geschaffen wurde, die Runde Tische im Bereich Gewaltprävention, -verfolgung und -schutz einzusetzen plant, an denen

---

<sup>79</sup> Z. B. unterhalten die beiden Basel, sowie die Kantone AI, AR und SG gemeinsame Opferhilfestellen und auch bei Beratungsstrukturen für Betroffene von Diskriminierung sind entsprechende Zusammenschlüsse kleiner Kantone bereits umgesetzt.



Menschenhandel auch mit anderen Akteuren (z.B. Arbeitsinspektorat), thematisiert werden soll. Ferner wurde eine fachverantwortliche Staatsanwältin bestimmt, die sich mit Fachpersonen für Menschenhandel aus anderen Ostschweizer Kantonen vernetzt ist.

Wie die Ergebnisse der Risikoschätzung dieser Studie nahelegen und Fachpersonen wiederholt betonen, kann kein Kanton, sei er noch so klein, als von der Straftat Menschenhandel verschont angenommen werden. Den dennoch durchaus unterschiedlichen Risikolagen und Strukturgegebenheiten ist bei der Bekämpfung dieses Verbrechens durch angepasste Dispositive Rechnung zu tragen.

## V. SCHLUSS

### 1. Einordnung der Studienergebnisse und Grenzen der Quantifizierung

Politische Massnahmen und die zu ihrer Umsetzung mobilisierten Ressourcen müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zur Verbreitung und zur Gravität des Problems stehen, auf das sie sich beziehen. Im vorliegenden Falle der Bekämpfung von Menschenhandel ist vor allem der zweite dieser Aspekte relevant: Menschenhandel betrifft in der Schweiz sicherlich unvergleichbar weniger Personen als andere Delikte wie z. B. Einbruch oder Diebstahl. Jedoch handelt es sich um eine schwere Menschenrechtsverletzung, die für die Opfer gravierende biographische Folgen hat. Aus strafrechtlicher Perspektive gehört Menschenhandel zur Schwerstkriminalität, welche sich teilweise in transnational und organisiert kriminell agierenden Netzwerken entwickelt, teilweise aber auch innerhalb der Schweizer Grenzen zustande kommt und einen geringen Grad an Organisation aufweist.

Vor diesem Hintergrund hatte die Studie zum Ziel, die Verhältnismässigkeit der Bemühungen der Kantone im Kampf gegen Menschenhandel zu untersuchen. Hierzu führte sie zwei Forschungsstränge – die Schätzung des Risikos für Menschenhandel auf der einen und die Dokumentation kantonaler Bemühungen auf der anderen – schliesslich in einer gemeinsamen Betrachtung beider Aspekte zusammen. Zu beiden Teilfragestellungen bewegt sich die Studie von einer qualitativen Beschreibung der relevanten Aspekte hin zu einer Quantifizierung derselben in Form einer Indexierung auf kantonaler Ebene. Somit gewährt sie einerseits detaillierte Einblicke in kantonale Strukturen und Vorkehrungen und erlaubt andererseits die synthetische Erfassung letzterer als zwischen Kantonen vergleichbaren und zwischen Dimensionen abgleichbaren Indexwerten.

Auf diesem Weg hin zur generalisierenden Darstellung trifft das Forschungsteam Annahmen und Entscheidungen, welche die schlussendliche Betrachtung anhand der Index-Berechnungen beeinflussen. In dieser Hinsicht sind letztere mit gewisser Vorsicht zu interpretieren. Methodische Entscheidungen aber auch schlichte Fragen der Datenverfügbarkeit und teilweise unvermeidliche statistische Verzerrungen bestimmen das sich schliesslich ergebende Bild. Unter dem Vorbehalt dieser dem Forschungsgegenstand immanenten Grenzen der Analyse, sind ihre Ergebnisse für eine objektivierte Betrachtung der Bekämpfung von Menschenhandel auf kantonaler Ebene aussagekräftig und erlauben es mancherorts mit tradierten Vorstellungen und Kantonsstereotypen zu brechen.

### 2. Erfolge und verbleibende Lücken der Bekämpfungsbemühungen in den Kantonen

Zunächst lässt die Studie den Schluss zu, dass institutionelle Vorkehrungen zur Bekämpfung von Menschenhandel in fast allen Kantonen der Schweiz vorhanden sind und der zu erwartenden Prävalenz dieser Straftat Rechnung tragen. Für eine kleine Gruppe von Kantonen ist diese Aussage nicht vollumfänglich zutreffend: Entsprechend Ergebnissen der Risikoanalyse gibt es keinen Grund zur Annahme, dass in den Kantonen GR, JU, SH und ZG die Wahrscheinlichkeit für Menschenhandel besonders gering wäre. Dennoch haben diese Kantone, mit Ausnahme von ZG, bislang keinen institutionalisierten Runden Tisch oder Kooperationsmechanismus und verfolgen insgesamt eine sehr zurückhaltende Bekämpfungspolitik.

Letzteres trifft bedingt auch für eine weitere Gruppe besonders kleiner Kantone zu (AI, AR, GL, [NW], OW und UR). Die Risikoanalyse, die eine anhand der Bevölkerungsgrösse relativierte Betrachtung liefert, belegt auch für diese kleinen Kantone ein Risiko für Menschenhandel. Absolut betrachtet ist jedoch allein aufgrund der geringen Bevölkerungszahl dieser Kantone nicht von vielen Menschenhandelsfällen auszugehen. Allerdings kann die Abwesenheit von Bekämpfungsbemühungen unter Umständen zu einem Risikofaktor werden, wenn Täter oder Täterinnen in Erwartung einer geringeren Wahrscheinlichkeit aufzufliegen, gerade diese Kantone (zeitweise) als Standorte wählen. Für die Schaffung gesonderter institutioneller Strukturen zur Bekämpfung derartiger Fälle erreichen sehr kleine Kantone jedoch allenfalls keine «kritische Grösse», weshalb die Einrichtung gemeinsamer (kantonsübergreifender) Mechanismen ins Auge zu fassen wäre.

Die oben erwähnten Kantone haben neben ihrer eher beschränkten Grösse die Gemeinsamkeit, eher ländlich geprägt zu sein, was sich in ihrer Arbeitsmarktstruktur niederschlägt. Ihr von dieser Studie prognostiziertes Risiko erwächst also vornehmlich aus den anteilig hohen Beschäftigtenzahlen in Sektoren wie der Landwirtschaft oder der Gastronomie (Tourismus), die besonders von Arbeitsausbeutung betroffen sind. Hier zeigt sich, dass die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz noch stark in tradierten Vorstellung desselben als hauptsächlich das Sexgewerbe betreffend verhaftet ist. Ausbeutungsrisiken in anderen Branchen, die vielzählige Studien – für die Schweiz vor allem Probst und Efonayi-Mäder (2016) – als Brennpunkte hervorheben, werden offensichtlich in vielen Kantonen zu wenig mitberücksichtigt.

Diese Aussage betrifft jedoch nicht nur die oben erwähnten «kleinen» Kantone. Auch in grösseren und vornehmlich urban geprägten Kantonen ist die vorherrschende Wahrnehmung von Menschenhandel als eine dem Sexgewerbe zuzuordnende Straftat teilweise weiterhin erkennbar. In der Tat ist die Risikolage in diesen Kantonen auch massgeblicher durch die Grösse des Sexgewerbes bestimmt, obgleich ihre Arbeitsmarktstruktur auch zahlreiche Beschäftigungen in betroffenen Sektoren wie dem Bau- und Gastgewerbe, sowie Ausbeutungsrisiken im Bereich irregulärer Tätigkeiten wie Einbruch oder Bettelei, aufweist.

### 3. Herausforderungen der Umsetzung insbesondere im Bereich der Arbeitsausbeutung

Die Umfrage zeigte in diesem Zusammenhang, dass Arbeitsmarktbehörden zwar inzwischen an vielen, aber (noch) nicht an allen kantonalen Runden Tischen vertreten sind; Gewerkschaften sind bislang gänzlich abwesend, wobei ihre Teilnahme in mehreren Kantonen aktuell diskutiert wird. Auch wurden dem Personal von Arbeitsinspektionen nur in sehr wenigen Kantonen Fortbildungen zum Thema Menschenhandel zuteil. Wenngleich die Berücksichtigung beider Bereiche – sexuelle und Arbeitsausbeutung – noch deutliche Diskrepanzen erkennen lässt, ist Arbeitsausbeutung zweifelsohne bereits stärker ins Bewusstsein der befragten Akteure gerückt. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in den Zahlen einschlägiger Vereine wie der FIZ sowie in der PKS wider. Letztere lässt die Unterscheidung nach Ausbeutungsformen zwar bislang nicht zu, liefert aber doch statistische Indizien auf einen Anstieg der Fälle von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung.

Von der unterschiedlichen Gewichtung verschiedener Ausbeutungsformen und entsprechender kantonalen Risikolagen abgesehen, liegt ein weiteres Augenmerk dieser Studie auf dem Übergang von institutionellen Vorkehrungen – oben als Dispositiv bezeichnet – zur tatsächlichen Aufdeckung und Verfolgung von Menschenhandelsfällen, also der operativen Umsetzung des Dispositivs. Bei der allgemeinen Indexierung der Bekämpfungsbemühungen wurden beide Dimensionen einbezogen. Betrachtet man sie für eine Feinanalyse getrennt voneinander, wird erwartungsgemäss deut-

lich, dass institutionalisierte und (in Form eines Kooperationsmechanismus) formalisierte Zusammenarbeit eine unumgängliche aber nicht ausreichende Voraussetzung für erfolgreiche Strafverfolgung und Opferunterstützung ist.

Auf die obige Feststellung zurückkommend, dass die Grossmehrheit der Kantone Bekämpfungsdispositive geschaffen hat, ist an dieser Stelle auf eine beobachtbare Diskrepanz zur operativen Seite dieser Dispositive hinzuweisen. Auch wenn beide Grössen aus methodischen Gründen nicht direkt miteinander verglichen werden können, verweist die Analyse doch auf eine Gruppe Kantone, in denen einem vorhandenen Dispositiv (und einer erwiesenen Risikolage) erstaunlicherweise sehr geringe Fallzahlen gegenüberstehen. Dieser allgemeine Trend ist vor allem in den Kantonen AG, BL, FR, SG, SZ, TG, VS, und bedingt auch VD, flagrant. In FR, SG und VD erscheinen die Fallzahlen vor allem im Verhältnis zur Grösse der Kantonsbevölkerung gering; absolut betrachtet gehören diese Kantone durchaus zu jenen mit einem mittleren Fallvolumen.

Zu beachten ist hierbei, dass diese Studie das im Zusammenhang mit Menschenhandel nach Art. 182 StGB (bzw. auf Ebene der PKS auch das nach 195 StGB) generierte Fallvolumen misst. Ist dieses Fallvolumen in einem Kanton gering, kann dies auch damit zusammenhängen, dass der Kanton Fälle von Zwang und Ausbeutung vorzugsweise unter anderen Straftatbeständen – wie z. B. Wucher nach Art. 157 StGB, oder Nötigung nach 181 StGB – betrachtet, oder auch auf zivilrechtlichem Wege löst.

Über diese Erwägung hinaus drängt sich im Hinblick auf Kantone mit vielen institutionellen Vorkehrungen aber wenig behandelten Fällen von Menschenhandel die Frage auf, ob hier mit Zurückhaltung in die Operationalisierung investiert wird. Sicherlich spielen Ressourcenaspekte, die auch in der Umfrage immer wieder erwähnt wurden, eine zentrale Rolle: Während die Einrichtung eines Koordinationsmechanismus einen eher punktuellen Ressourcenaufwand fordert, bedeuten kontinuierliche Kontrolltätigkeit und Ermittlungsarbeit fortlaufende Kosten, die gerade bei typischerweise sehr komplexen Menschenhandelsfällen erheblich sein können. Die (einmalige) Einrichtung eines Dispositivs ist also vermutlich von Ressourcenengpässen weniger infrage gestellt als andauernde Investition in den Unterhalt und die Operationalisierung des Dispositivs. Insofern kann ein kleines Fallvolumen mitunter das Ergebnis von Ressourcenknappheit (als Folge schwacher kriminalpolitischer Priorität) der Bekämpfung von Menschenhandel sein. Nicht zu vergessen ist schliesslich auch die Möglichkeit, dass das Vorkommen von Menschenhandelsfällen in den entsprechenden Kantonen tatsächlich eher gering ist und die eher wenigen sich ereignenden Fälle durch das Dispositiv erfolgreich aufgedeckt und verfolgt werden können.

#### 4. Breite Kontrollen und vertrauensbildende Arbeit mit Opfern

Angesichts der Umfrageergebnisse stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, wie zielführend die konkrete Ausgestaltung der kantonalen Runden Tische ist und wie weit ihr Handlungsspielraum reicht. In der Tat treffen sich viele Runden Tische offensichtlich nur einmal pro Jahr. Den Umfrageergebnissen zufolge haben sie selten (Mit-) Entscheidungskompetenzen bei der Festlegung kantonaler Strategien und widmen sich hauptsächlich Fragen der Kooperation auf allgemeiner Ebene. Fallbezogene Arbeit geschieht im Rahmen des vereinbarten Kooperationsmechanismus, ist jedoch kaum Gegenstand der Sitzungen Runder Tische. Überspitzt ausgedrückt liest man aus den Umfrageergebnissen mitunter eine eher abwartende Haltung, die der immanenten Qualität des Menschenhandels als ein Kontrolldelikt, welches nur durch hohen Kontrolldruck und aufsuchende Arbeit erfasst werden kann, wenig gerecht wird.

Hinsichtlich der existierenden Runden Tische ist ausserdem festzuhalten, dass diese in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Ihre Effizienz im Rahmen der Bekämpfung von Menschenhandel hängt sicherlich stark von der Motivation und dem Engagement der vertretenen Personen und Institutionen ab. Allenfalls könnten bereits langjährig und routiniert arbeitende Runde Tische durch mehr Erfahrungsaustausch und interkantonale Zusammenarbeit neue Handlungsimpulse erhalten. Bislang treffen sich alle Runden Tische einmal pro Jahr zu einer gemeinsamen Sitzung unter Federführung der fedpol (FSMM). Im Rahmen dieser Studie konsultierte Fachpersonen regten mitunter eine stärkere Ausrichtung auf gemeinsame strategische Ziele der kantonalen Runden Tische an.

Vielzähligen Fachpersonen und empirischen Beobachtungen zufolge ist aufsuchende Kontrolltätigkeit sowie vertrauensbildende und begleitende Arbeit mit Betroffenen ein Schlüsselement des Kampfes gegen Menschenhandel. Diese wird in der Schweiz in grossem Masse von spezialisierten Vereinen oder NGOs geleistet, wobei auch die Pionierarbeit einiger kantonalen Polizeikorps unter dem Stichwort der «Milieuaufklärung» hervorzuheben ist. Die Erfolge der FIZ und ihrer Zusammenarbeit mit verschiedensten, u. a. aufsuchend arbeitenden Akteuren, weit über den Kanton ZH hinaus, ist ein Beispiel für die Wirksamkeit engmaschiger Opferbegleitung. Ein weiteres ist die jüngere Organisation *Astrée* im Kanton VD. Seit ihrem Bestehen wurden zahlreiche Opfer von diesen Einrichtungen begleitet – Opfer, die sich sonst allenfalls kaum aus der Ausbeutungssituation hätten lösen können. Die grosse Bedeutung dieser Arbeit auch für die Strafverfolgung liegt auf der Hand: Opfer, die engmaschig begleitet werden, sind statistisch nachweisbar um ein Vielfaches häufiger zur Zusammenarbeit mit der Strafverfolgung oder gar zur Anzeige bereit, als Opfer denen diese Unterstützung nicht zuteilwird. Wie mannigfach von juristischen Fachpersonen betont, ist die Täterverfolgung und -verurteilung ohne Opferaussagen gegenwärtig in der Schweiz kaum möglich. Genau dieser Sachverhalt wird teilweise von internationalen Beobachtungsgremien kritisiert, sollte sich die Strafverfolgung bei Menschenhandelsfällen doch idealerweise auch auf andere Zeugenaussagen und alternative Beweismittel stützen können. Aus Sicht der strafrechtlichen Repression wäre es sicherlich ein interessanter Ansatz, einen grösseren Teil der Beweislast von den Schultern der Opfer zu nehmen.

Offene Augen vieler verschiedener Akteure und Ressourcen für Ermittlungen infolge von Verdachtsmomenten braucht es nicht nur in der «analogen» sondern auch in der digitalen Welt. Diese nicht unbedingt neue Erkenntnis unterstreichen explorative Analysen im Rahmen der vorliegenden Studie. Forschende und Fachpersonen aus der Praxis weisen wiederholt auf das grosse Missbrauchspotenzial digitaler Plattformen und Netzwerke hin – aber auch auf die Möglichkeiten, die selbige Plattformen und Quellen für Ermittlungen und Recherche bieten. Obgleich das *Darkweb* und verschiedenste Betrugsformen im Internet selbstverständlich seit langem auf dem Radar der Polizei sind, scheint die Überwachung dieser Sphären im Kontext der Straftat Menschenhandel noch durchaus ausbaufähig. Die teilweise Verlagerung der Anwerbung von Menschenhandelsopfern – wie gegenwärtig das Phänomen des *Loveboy* prominent demonstriert – ist nur ein Beispiel für die hohe Komplexität und Volatilität dieser Kriminalitätsform, deren Bekämpfung in der physischen wie digitalen Welt eine grosse Herausforderung ist und bleiben wird.

Zur abschliessenden Kontextualisierung der Ergebnisse dieser Studie sollte man sich eine eingangs erwähnte, grundlegende Erkenntnis der Kriminologie erneut vergegenwärtigen: Kriminalität kann durch Repression verdrängt aber kaum gelöst oder zum Verschwinden gebracht werden, was in gewissem Masse sicherlich auch für dazugehörige Bemühungen der Prävention und der Opferunterstützung gilt. Kriminalität ist meist Symptom für tiefer gelagerte gesellschaftliche Probleme,

zu deren Lösung ganz andere Hebel als die der Strafverfolgung bedient werden müssten. Zu denken wäre hier z. B. an die prekäre Lage und die daraus erwachsende Vulnerabilität bestimmter Bevölkerungsgruppen im In- und Ausland. Aufenthaltsrechtliche Prekarität bzw. Irregularität im Inland ist sicherlich ein Punkt, an dem Nationalstaaten ansetzen könnten, um Menschenhandel und Ausbeutung auf ihrem Boden wirkungsvoller zu bekämpfen. Hier zeigt sich die enge Verknüpfung des Themas Menschenhandel mit grundsätzlichen migrationspolitischen Fragen.

Schliesslich ist Menschenhandel nicht nur aufgrund des mitunter grenzüberschreitenden «Handels» ein internationales Phänomen, sondern auch aufgrund seiner immanenten Treiber, welche im globalen Wohlstandsgefälle und internationalen Migrationsregimen zu suchen sind. Diese umfassende, globale Problematik kann nicht ausschliesslich auf nationalstaatlicher Ebene angegangen werden und erfordert weitreichende Veränderungen im globalen Gefüge. Für konkrete und zeitnahe Massnahmen gegen Menschenhandel ist die nationalstaatliche und auch kantonale Ebene weiterhin zentral, wobei bei den wichtigen Bemühungen im Kleinen die globale Problematik nicht aus Augen verloren gehen sollte.

## LITERATURVERZEICHNIS

- AUBERT JEAN FRANÇOIS/MAHON PASCAL, 2003, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf.
- BELSER PATRICK/DE COCK MICHAËLLE/MEHRAN FAHRAD, 2005, ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World, Geneva.
- BIAGGINI GIOVANNI, 2017, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich.
- BIBERSTEIN LORENZ/KILLIAS MARTIN, 2015, Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz, Lenzburg.
- BIBERSTEIN LORENZ/KILLIAS MARTIN/WALSER SEVERIN/IADANZA SANDRO/PFAMMATTER ANDREA, 2015, Studie zur Kriminalität und Opfererfahrungen der Schweizer Bevölkerung. Analysen im Rahmen der schweizerischen Sicherheitsbefragung 2015, Lenzburg.
- BRUNOVSKIS ANETTE/TYLDUM GURI, 2004, Crossing borders: An empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings, Oslo.
- BUGNON GÉRALDINE/CHIMIENTI MILENA/CHIQUET LAURE/EBERHARD JAKOB, 2009, Marché du sexe en Suisse : état des connaissances, best practices et recommandations : volet 3, mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse, Genève.
- BUNDESRAT, 2015, 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, Bern.
- BURCH PETRA/MARBACHER YVONNE, 2013, Kinderhandel – Ein Handlungsfeld für die Soziale Arbeit in der Schweiz?, Luzern.
- CHIMIENTI MILENA, 2009, Prostitution et migration. La dynamique de l'agir faible, Zurich.
- CHIMIENTI MILENA/BUGNON GÉRALDINE, 2018, Switzerland, in: Assessing prostitution policies in Europe, New York, S. 136 ff.
- CONSEIL DE L'EUROPE, 2005, Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et son rapport explicatif, Varsovie.
- COX ROSIE/WATT PAUL, 2002, Globalization, polarization and the informal sector: the case of paid domestic workers in London, Area 34/1/2002, S. 39 ff.
- CRESPI CARLO, 2008, Menschenhandel in der Schweiz, Bedeutung, Bekämpfung und internationale Fallkoordination, in: Rotlichtmilieu und Quartierverträglichkeit, Zurich.
- CYRUS NORBERT, 2011, Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.
- CYRUS NORBERT, Outlawing Exploitation: Recent developments in law-making in Germany, abrufbar unter <http://www.demandat.eu/blog/outlawing-exploitation-recent-developments-law-making-germany> (26.06.2020).
- CYRUS NORBERT/VOGEL DITA/DE BOER KATRIN, 2010, Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung: Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen

- und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg - im Auftrag des Berliner Bündnisses gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, Berlin.
- DAHINDEN JANINE/NEUBAUER ANNA, 2012, Les "mariages forcés" en Suisse : causes, formes et ampleur, Berne.
- DAHINDEN JANINE/STANTS FABIENNE, 2006, Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen, Neuchâtel.
- D'AMATO GIANNI/GERBER BRIGITTA/KAMM MARTINA, 2005, Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz, Neuchâtel.
- DEMKO DANIELA, 2009, Strafrechtliche Aspekte im Kampf gegen Versklavung und Menschenhandel auf internationaler Ebene und in der Schweiz, ZStrR: Schweizerische zeitschrift für strafrecht 127/2/2009, S. 177 ff.
- DETTMEIJER-VERMEULEN CORINNE, 2012, Trafficking in Human Beings. Ten Years of Independent Monitoring by The Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings, European journal on criminal policy and research 18/3/2012, S. 283 ff.
- DIXON HERBERT B., 2013, Human trafficking and the internet (and other technologies, too), The Judges' Journal 52/1/2013, S. 36 ff.
- DOTTRIDGE MIKE, 2004, Kids as Commodities? Child trafficking and what to do about it, Lausanne.
- EFIONAYI MÄDER DENISE/SCHÖNENBERGER SILVIA/STEINER ILKA, 2010, Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010, Bern.
- FÖLDHAZI AGNES, 2010, Prostitué.es, migrant.es, "victimes de la traite" : analyses de la construction du marché du sexe en Suisse, Genève.
- FRA, 2015, Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union, Vienna.
- FREI NULA, 2017, Identifizieren, unterstützen, schützen. Neue Rechtsprechung des EGMR zum Opferschutz bei Menschenhandel, ASYL 3/2017, S. 15 ff.
- FROMMEL MONIKA, 2011, Menschen- und Frauenhandel – welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?, Neue Kriminalpolitik 23/3/2011, S. 117 ff.
- FSMM, 2019, Indikatoren zur Identifizierung potenzieller Opfer von Menschenhandel, Bern.
- GLAESER EDWARD L./SACERDOTE BRUCE, 1999, Why Is There More Crime in Cities?, Journal of Political Economy 107/S6/1999, S. S225 ff.
- GRETA, 2015, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse, Strasbourg.
- GRETA, 2018, Septième rapport général sur les activités du GRETA couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2017, Strasbourg.
- GRETA, 2019, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland. Second evaluation round, Strasbourg.
- GUILD ELSPETH/CARRERA SERGIO/ALLSOPP JENNIFER/ANDRIJASEVIC RUTVICA/COLLYER MICHAEL/DIMITRIADI ANGELIKI/JOKINEN ANNIINA/LEERKES ARJEN/MANIERI MARIA GIOVANNA/MURASZKIEWICZ JULIA, 2016, Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings: Policy Dilemmas in the EU, Brussels.



- GURGEL R. Q./DA FONSECA J. D. C./NEYRA-CASTANEDA D./GILL G. V./CUEVAS L. E., 2004, Capture-recapture to estimate the number of street children in a city in Brazil, *Archives of Disease in Childhood* 89/2004, S. 222 ff.
- HERZ ANNETTE LOUISE, 2005, *Menschenhandel: eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis*, Freiburg im Breisgau.
- HILBER KATHRIN, 2014, *Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe. Bericht der nationalen Expertengruppe*, Bern.
- HOLZWARTH VERA-MARIA/KING ALISON, 2007, *Kinderhandel und die Schweiz*, Zürich.
- ILO, 2011, *Hard to see, harder to count. Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, Geneva.
- ILO, 2012, *ILO Global Estimate of Forced Labour 2012: Results and Methodology*, Geneva.
- IOM, 2009, *Guidelines for the collection of data on trafficking in human beings, including comparable indicators*, Vienna.
- JAKŠIĆ MILENA, 2011, État de littérature. Déconstruire pour dénoncer: la traite des êtres humains en débat, *Critique internationale* 53/4/2011, S. 169 ff.
- KELLY LIZ, 2005, 'You can find anything you want': A critical reflection on research on trafficking in persons within and into Europe, *International Migration* 43/1-2/2005, S. 235 ff.
- KILLIAS MARTIN/KUHN ANDRÉ/AEBI MARCELO F, 2011, *Grundriss der Kriminologie: eine europäische Perspektive*, Bern.
- KNOLL ALEX/SCHILLIGER SARAH/SCHWAGER BEA, 2012, *Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung*, Zürich.
- KSMM, 2005, *Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel, Leitfaden*, Bern.
- KSMM, 2012, *Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2012-2014*, Bern.
- KSMM, 2016, *Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020*, Bern.
- KUTNICK BRUCE/BELSER PATRICK/DANAILOVA-TRAINOR GERGANNA, 2007, *Methodologies for global and national estimation of human trafficking victims: current and future approaches*, Geneva.
- LAIR CRAIG D./MACLEOD CHAD/BUDGAR ETHAN, 2016, Advertising unreasonable expectations: Nanny ads on Craigslist, *Sociological Spectrum* 36/5/2016, S. 286 ff.
- LALANI MUMTAZ/METCALF HILARY, 2012, *Forced labour in the UK: the business angle*, The Joseph Rowntree Foundation (JRF) April/2012, S. 1 ff.
- LEUENBERGER LUISA, 2018, *Menschenhandel gemäss Art. 182 StGB: Analyse des schweizerischen Straftatbestandes unter Berücksichtigung der internationalen Vorgaben*, Bern.
- LINDNER CHRISTOPH, 2014, *Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa: Eine Untersuchung des rechtlichen Vorgehens gegen die moderne Sklaverei in der Europäischen Union und im Europarat*, Tübingen.
- MANTOUVALOU VIRGINIA, 2006, *Servitude and forced labour in the 21st century: the human rights of domestic workers*, *Industrial law journal* 35/4/2006, S. 395 ff.

- MARAS MARIE-HELEN, 2017, Online classified advertisement sites: Pimps and facilitators of prostitution and sex trafficking, *Journal of Internet Law* 21/5/2017, S. 17 ff.
- MATTMANN MICHAEL/WALTHER URSULA/FRANK JULIAN/MARTI MICHAEL, 2017, Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz: Nachfolgestudie zu den Studien von 2003 und 2010, unter Berücksichtigung neuer Arbeitsformen, Bern.
- MORET JOËLLE/EFIONAYI-MÄDER DENISE/STANTS FABIENNE, 2007, *Traite des personnes en Suisse: quelles réalités, quelle protection pour les victimes ?*, Neuchâtel.
- MORLOK MICHAEL/MEIER HARALD/OSWALD ANDREA/EFIONAYI-MÄDER DENISE/RUEDIN DIDIER/BADER DINA/WANNER PHILIPPE, 2015, *Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)*, Basel.
- PIGUET ETIENNE/LOSA STEFANO 2002, *Travailleurs de l'ombre ? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse*, Zurich.
- PROBST JOHANNA/D'AMATO GIANNI/DUNNING SAMANTHA/EFIONAYI-MÄDER DENISE/FEHLMANN JOËLLE/PERRET ANDREAS/RUEDIN DIDIER/SILLE IRINA, 2019, *Kantonale Spielräume im Wandel: Migrationspolitik in der Schweiz*, Neuchâtel.
- PROBST JOHANNA/EFIONAYI MÄDER DENISE/BADER DINA, 2016, *Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel. Eine Standortbestimmung für die Schweiz*, Neuchâtel.
- ROLFES MANFRED, 2015, *Kriminalität, Sicherheit und Raum. Humangeographische Perspektiven der Sicherheits- und Kriminalitätsforschung*, Stuttgart.
- SAUVIN PHILIPPE, 2004, *Travail forcé, façon helvétique? Recherche sur le travail forcé et la traite des personnes en Suisse*, Genève.
- SCHERTENLEIB MARIANNE/HUG ANNETTE/MARASSI BRIGITTE, 2000, *Illegal unentbehrlich: Hausangestellte ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Region Zürich*, Zürich.
- SCHILLIGER SARAH, 2013, *Transnationale Care-Arbeit: Osteuropäische Pendelmigrantinnen in Privathaushalten von Pflegebedürftigen*, Zürich.
- SCHIPS JASMIN, 2014, *Die sexuelle Ausbeutung durch Menschenhandel anhand des Standorts Schweiz*, St. Gallen.
- SCHLATTER MARTINA, 2011, *Die psychosozialen Folgen der Opfer von Zwangsprostitution und die daraus resultierenden Aufgaben an die Hilfsorganisationen: Menschenhandel und Zwangsprostitution in der Schweiz*,
- SCHLOENHARDT ANDREAS, 2015, *Samariter, Schlepper, Straftäter. Fluchthilfe und Migrationsschmuggel im 21. Jahrhundert*, *APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte* 25/2015, S. 38-43 ff.
- SCHLOENHARDT ANDREAS/BEIRNE GENEVIEVE/CORSBIE TOBY, 2009, *Trafficking in persons in Australia: myths and realities*, *Global Crime* 10/3/2009, S. 224 ff.
- SCHNEIDER FRIEDRICH, 2012, *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?*, Bonn.
- SCHNEIDER FRIEDRICH/BOOCKMANN BERNHARD, 2018, *Die Größe der Schattenwirtschaft–Methodik und Berechnungen für das Jahr 2018*, Linz und Tübingen.
- SCHWARZE SARAH, 2007, *Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft*, Berlin.

- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), 2013, Etude de faisabilité sur les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse, verfasst von Bader Dina/D'amato Gianni, Bern.
- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), 2019, Répression de l'exploitation du travail en Suisse : étude de faisabilité sur la mise en œuvre de l'article 182 CP à la lumière des droits humains, verfasst von Graf Anne-Laurence/Probst Johanna, Bern.
- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), 2020, La répression pénale de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail en Suisse. Difficultés, stratégies et recommandations, verfasst von Graf Anne-Laurence/Probst Johanna, Bern.
- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), im Erscheinen, Die Ausbeutung Minderjähriger im Kontext von Menschenhandel in der Schweiz, verfasst von Büchler Tina/Mäder Gwendolin/Egenter Julia/Probst Johanna/Lüthi Janine/Amacker Michèle, Bern.
- SIEGENTHALER EDITH, 2013, Frauen- und Kinderhandel als sozialpolitisches Thema? : Antworten aus dem Völkerbund und die Rezeption in der Schweiz, *Traverse* 2/2013, S. 4 ff.
- SKRIVANKOVA KLARA, 2010, *Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation*, York.
- STUDER STEFAN/PETER CHRISTINA, 1999, *Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz*, Bern.
- SYKIOTOU ATHANASSIA P., 2017, *Cyber trafficking: recruiting victims of human trafficking through the net*, in: *Europe in crisis: crime, criminal justice, and the way forward*, Athens, S. 1547 ff.
- TABIN JEAN-PIERRE, 2016, *Lutter contre les pauvres. Les politiques face à la mendicité à travers l'exemple du canton de Vaud*, Lausanne.
- VAN DOORN NIELS, 2017, *Platform labor: on the gendered and racialized exploitation of low-income service work in the 'on-demand' economy*, *Information, communication & society* 20/6/2017, S. 898 ff.
- VOGLER ANNINA, 2013, *Menschenhandel als Synonym für Frauenhandel?*, in: *Keine Zeit für Utopien? Perspektiven der Lebensformenpolitik im Recht*, Zürich/St. Gallen, S. 351 ff.
- VOLODKO ADA/COCKBAIN ELLA/KLEINBERG BENNETT, 2019, "Spotting the signs" of trafficking recruitment online: exploring the characteristics of advertisements targeted at migrant job-seekers, *Trends in Organized Crime* 23/2019, S. 7 ff.
- WATA AIMÉ, 2003, *La situation des mineurs non-accompagnés en Suisse*, Sion.
- ZSCHOKKE RAHEL 2005, *Frauenhandel in der Schweiz: Business as usual?*, Luzern.

## ANHÄNGE

### Anhang 1: Zusammensetzung des Risiko- und Bekämpfungsindex

(Teil-) Index	Indikator	Operationalisierung des Indikators	
Risiko-Index	Geografisch-demografische Situation	Urbanität	Anzahl kernstädtischer Gemeinden im Kanton (absolut), BFS, Raum mit städtischem Charakter, 2014
		Verkehrsnetz	Km Nationalstrasse oder Autobahn pro km <sup>2</sup> Fläche, BFS, Astra, 2017
		Grenzlage	Aussengrenze zu FR, IT, AT bzw. DE
		Sans-Papiers	Anteil Sans-Papiers an Wohnbevölkerung nach Schätzung Morlok et al. (2015)
	Grösse des Sexgewerbes	Sexarbeit	Anteil Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter an Wohnbevölkerung nach Schätzung Biberstein und Killias (2015)
		Sexarbeit	Anzahl Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter nach Schätzung Kantonspolizei (proportional zur Erwerbsbevölkerung), eigene Umfrage, 2020
		Cabaret-Tanz	Ausgestellte Bewilligungen für Cabaret-Tänzerinnen für Drittstaatsangehörige (proportional zu Erwerbsbevölkerung), SEM, Zemis, 2010-2015
	Grösse der für Arbeitsausbeutung anfälligen Sektoren	Landwirtschaft	Anzahl Beschäftigte Landwirtschaft (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), BFS, Statent, 2016
		Baugewerbe	Anzahl Beschäftigte Hochbau (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), BFS, Statent, 2016
		Gastgewerbe	Anzahl Beschäftigte Beherbergung und Gastronomie (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), BFS, Statent, 2016
Bekämpfungsindex	Dispositiv (institutionelle Vorkehrungen)	Runder Tisch	Vorhandensein oder vorgesehene Einrichtung eines kantonalen Runden Tisches / Kooperationsmechanismus gegen Menschenhandel
		Formalisierung	Administrative oder rechtliche Grundlage des Runden Tisches / Kooperationsmechanismus
		Beteiligte Akteure	Breite des Spektrums an der Bekämpfung von Menschenhandel beteiligter Akteure

		Politische Vorstösse	Regierungsbeschlüsse/Erlasse oder Motionen/Interpellationen während der letzten 10 Jahre
		Allgemeine Sensibilisierung	Häufigkeit von Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen für die breite Bevölkerung während der letzten 10 Jahre
		Weiterbildung	Breite des Spektrums der während der letzten 10 Jahre fortgebildeten Akteure
		Weiterbildung	Anzahl der Fortbildungsteilnehmenden aus Polizei und Staatsanwaltschaft, 2014-2018
		Opferbegleitung	Spezialisierungsgrad der opferbegleitenden Akteure
		Opferunterbringung	Art und Ort der Unterbringung von Menschenhandelsopfern
	Umsetzung (generiertes Fallvolumen)	Geschädigte 182 StGB	Anzahl Geschädigte von 182 StGB (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), BFS, PKS, 2009-2018
		Beschuldigte 182 StGB	Anzahl Beschuldigte von 182 StGB (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), BFS, PKS, 2009-2018
		Geschädigte 195 StGB	Anzahl Geschädigte von 195 StGB (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), BFS, PKS, 2009-2018
		Beschuldigte 195 StGB	Anzahl Beschuldigte von 195 StGB (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), BFS, PKS, 2009-2018
		Opferhilfe	Anzahl Entschädigungs-, Genugtuungs- und Beratungsfälle nach 182 StGB (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), BFS, OHS, 2012-2018
		Aufenthaltsbewilligung	Anzahl der für Opfer von Menschenhandel ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen (proportional zur kantonalen Erwerbsbevölkerung), SEM, Zemis bzw. SEM-Umfrage, 2014-2018

## Anhang 2: Übersicht kantonale Fallzahlen Menschenhandel

Kanton	PKS (BFS) <sup>a</sup>	OHS (BFS) <sup>b</sup>	SUS (BFS) <sup>c</sup>	RT / Kanton (Um- frage) <sup>d</sup>	Staatsan- waltsch. (Um- frage) <sup>e</sup>	Spezialisierte Stellen (Um- frage) <sup>f</sup>		Meldun- gen Ho- tline (Act212) <sup>g</sup>
	2009 -2018	2012 -2018	2009 -2018	2014 -2019	2014 -2019	2014 -2019		2015 -2019
AG	2	6	2	15	10	FIZ	24	11
AI	0	(s. u.)	0	5	0			0
AR	0	(s. u.)	0	0	2			0
BE	71	78	29	22	12	FIZ	72	79
BL	1	(s. u.)	0	10	10	FIZ	5	4
BS	84	(s. u.)	3	45	3	FIZ	44	14
FR	23	2	2	6		FIZ	6	1
GE	127	130	6			CSP	131	9
GL	1	4	0	0	1	Teen ch.	10 <sup>h</sup>	3
GR	1	33	0	4	2			3
JU	0	4	0	4				1
LU	41	57	5	5		FIZ	43	10
NE	7	42	0	11	11			0
NW	0	0	0		0			0
OW	0	1	0	0				0
SG	13	(s. u.)	3	15	20			8
SH	4	16	2	1	1			3
SO	92	14	17	49	30	FIZ	74	9
SZ	2	18	3	5	5			5
TG	9	11	0	3	5	FIZ	13	9
TI	31	26	8	23	40	MayDay	35	1
UR	0	0	0	0	0			0
VD	21	44	3	100	15	Astrée	100	8
VS	3	30	3	13	4			5
ZG	0	2	0	1	5			2
ZH	190	297	21	330	12	FIZ	330	63
Total	723	954	107	667	188			248

Hinweise: Absolute Zahlen für variierende Zeiträume (kumuliert), siehe detaillierte Angaben zu jeder Quelle. Dieselben Fälle können in verschiedenen Quellen auftauchen, weshalb keine kantonalen Gesamtwerte dargestellt werden. Leere Zellen = keine Angaben.

<sup>a</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik, Anzahl polizeilich registrierte Straftaten gemäss 182 StGB, 2009-2018.

<sup>b</sup> Opferhilfestatistik, Anzahl Beratungsfälle gemäss 182 StGB, 2012-2018, AI, AR und SG (50) sowie BL und BS (89) unterhalten eine gemeinsame Opferhilfestelle, die die hier in Klammern genannten Fallzahlen verzeichnen.

<sup>c</sup> Strafurteilsstatistik, Anzahl Verurteilungen gemäss 182 StGB, 2009-2018.

<sup>d</sup> Angaben aus der Umfrage dieser Studie von den Vorsitzenden der Runden Tische bzw. den Kantonsvertretenden, 2014-2019.

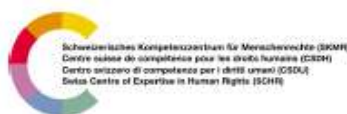
<sup>e</sup> Angaben aus der Umfrage dieser Studie von spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Für BL lagen Angaben von zwei Personen vor, die resp. 2 und 8 Fälle vermerkten, 2014-2019.

<sup>f</sup> Angaben aus der Umfrage dieser Studie von spezialisierten NGOs und Vereinen, die jeweils namentlich aufgeführt sind. Es handelt sich um von der jeweiligen NGO begleitete Menschenhandelsfälle.

<sup>g</sup> Meldungen im Zusammenhang mit Ausbeutung, Menschenhandel und Loverboy auf der Telefon-Hotline des Vereins Act212 (Beratungs- und Schulungszentrum Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung), die kantonale Zuordnung entspricht dem Kanton, aus dem die Meldung kam. Es handelt sich ausdrücklich um Meldungen und nicht um erhärtete Verdachtsfälle.

<sup>h</sup> Alle 10 von der Organisation Teen Challenge begleiteten Fälle waren Zuweisungen aus anderen Kantonen.

## Anhang 3: Kurzbeschreibung der Studie



Swiss Forum for Migration  
and Population Studies



### Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext

#### Kurzbeschreibung der Studie

Neuchâtel den 22.02.2019

Im letzten Jahrzehnt haben sich sowohl Bund als auch Kantone zunehmend mit der Straftat Menschenhandel auseinandergesetzt. Der zweite Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP 2017-2020) sieht in Aktion 25 vor, *die Bemühungen der Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel zu untersuchen und zu evaluieren* und bezieht sich hiermit auf Empfehlungen des Europarats zur Schweiz (GRETA 2015). In diesem Zusammenhang beauftragt fedpol (die Fachstelle für Menschenhandel FSMM) das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel, im Rahmen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), eine Studie zur Bekämpfung von Menschenhandel auf kantonalen Ebene zu erstellen.

Auf Basis des aktuellen Wissensstands hat diese Studie zum Ziel, das Risiko von Menschenhandel in den 26 Kantonen einzuschätzen, die kantonalen Bekämpfungsstrategien zu dokumentieren und schliesslich die Ergebnisse zu beiden Aspekten miteinander in Beziehung zu setzen. Der Umgang der Kantone mit dem Delikt des Menschenhandels – zur sexuellen sowie zur Arbeitsausbeutung – wird also im Lichte struktureller Gegebenheiten betrachtet und analysiert. Folgende Forschungsfragen orientieren die empirische Erhebung:

- Wie gross ist das Risiko von Menschenhandel (alle Formen) in den Kantonen, angesichts wirtschaftlicher, demographischer und geographischer Gegebenheiten?
- Was unternehmen die Kantone, um Menschenhandel zu bekämpfen und Opfer zu schützen?
- Sind die zur Bekämpfung von Menschenhandel in den Kantonen ergriffenen Massnahmen im Einklang mit dem geschätzten Vorkommen und Risiko dieser Straftat?

Zur Beantwortung dieses Fragenkomplexes kombiniert die Studie Analysen bestehender Daten (wirtschaftliche, demographische, aber auch juristische Indikatoren) mit eigenen Erhebungen anhand von Dokumentenanalysen, direkten Befragungen relevanter Akteure (standardisierter Fragebogen) und Recherchen in Online-Portalen. Die Ergebnisse der Studie werden in einem Bericht zuhanden der fedpol (FSMM) zusammengefasst.

Ansprechperson: [johanna.probst@unine.ch](mailto:johanna.probst@unine.ch), 0327183957, SFM / SKMR



## Anhang 4: Fragebogen (Export des Online-Fragebogens)

Hinweis: Einige Fragen wurden nur bestimmten Akteursgruppen gestellt.

### Fragebogen der Studie "Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext"

Diese Studie hat zum Ziel, die Strategien und Aktivitäten der Kantone zur Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel zu dokumentieren und im Lichte ihres jeweiligen (wirtschaftlichen, geographischen etc.) Kontexts zu analysieren. Somit dient die Studie einer detaillierteren Kenntnis über die bestehenden Bekämpfungsmassnahmen und einem besseren Verständnis der kantonalen Prioritätensetzung.

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel führt die Studie im Auftrag von fedpol (Fachstelle für Menschenhandel FSM) und im Rahmen seiner Mitgliedschaft beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) durch.

Als Fachperson in genanntem Themenfeld möchten wir Sie bitten ca. 30 Minuten für das Ausfüllen dieses Fragebogens aufzuwenden.

Bitte beachten Sie:

Bitte beantworten Sie alle Fragen mit Bezug auf den Kanton, in dem Sie arbeiten (mit Ausnahme weniger entsprechend formulierter Fragen).

Einige Fragen am Ende werden für eine parallel laufende Studie zum Thema Kinderhandel gestellt.

Ihre Angaben bleiben anonym und werden nur zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet. Allein die Zuordnung der Antworten zu den Kantonen wird publiziert.

Sie können das Ausfüllen des Fragebogens unterbrechen und später über den persönlichen Link wieder darauf zugreifen. Ihre Antworten werden automatisch zwischengespeichert. Die weitere Bearbeitung des Fragebogens ist allerdings nur möglich, solange Sie die Abschlussfrage nicht mit «Ja» bestätigt haben.

Am Ende des Fragebogens besteht die Möglichkeit, allgemeine Kommentare anzubringen und auf Dokumente zu verweisen.

Für Rückfragen zum Fragebogen und zur Studie: johanna.probst@unine.ch / 032 718 39 57.

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Q1 In welchem Kanton arbeiten Sie?

▼ AG (1) ... ZH (26)

Q2 Für welche Organisation arbeiten Sie? (Bitte eine Option auswählen und genaue Funktion im dazugehörigen Textfeld vermerken.)

- Kantonsverwaltung: (1) \_\_\_\_\_
- Kantonspolizei: (2) \_\_\_\_\_
- Gemeinde-/ Stadtpolizei: (3) \_\_\_\_\_
- Staatsanwaltschaft: (4) \_\_\_\_\_
- Arbeitsmarktbehörde: (5) \_\_\_\_\_
- Migrationsamt: (6) \_\_\_\_\_
- Grenzwachkorps: (7) \_\_\_\_\_
- Sozialdienst: (8) \_\_\_\_\_

- Gesundheitsdienst: (9) \_\_\_\_\_
- Opferhilfe: (10) \_\_\_\_\_
- Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde: (11) \_\_\_\_\_
- Gleichstellungsbüro: (12) \_\_\_\_\_
- Nicht-Regierungsorganisation (NGO): (13) \_\_\_\_\_
- Hilfswerk: (14) \_\_\_\_\_
- Religiöse Organisation: (15) \_\_\_\_\_
- Gewerkschaft: (16) \_\_\_\_\_
- Andere/Kommentare: (17) \_\_\_\_\_

-----

Q3 Besteht in Ihrem Kanton ein dokumentierter Kooperations- oder Schutzmechanismus bzw. ein Leitfaden für den Umgang mit (Verdachts-)fällen von Menschenhandel (im Folgenden: MH)?

- Ja (Bitte geben Sie wenn möglich einen Link an oder laden Sie am Ende des Fragebogens entsprechende Dokumente hoch - diese werden vertraulich behandelt.): (1) \_\_\_\_\_
- Nein (2)
- Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_

-----

Q4 Gibt es in Ihrem Kanton einen Runden Tisch gegen MH?

- Ja (1)
- Nein (2)

-----

Q5 Seit wann gibt es diesen Runden Tisch?

▼ 2019 (1) ... 1995 (25)

-----

Q6 Wie wurde der Runde Tisch eingesetzt? (Bitte geben Sie wenn möglich einen Link an oder laden Sie am Ende des Fragebogens entsprechende Dokumente hoch - diese werden vertraulich behandelt.)

- Aufgrund eines Regierungsbeschlusses / auf dem Zirkularweg: (1) \_\_\_\_\_
- Aufgrund eines Erlasses, Gesetzes oder einer Verordnung: (2) \_\_\_\_\_
- Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_
- 

Q7 Welche Akteure sind aktuell am Runden Tisch vertreten? (mehrere Antworten möglich)

- Kantonspolizei (1)
- Gemeinde-/ Stadtpolizei (2)
- Staatsanwaltschaft (3)
- Arbeitsmarktbehörde (Arbeitsinspektion) (4)
- Migrationsamt (5)
- Grenzwachkorps (6)
- Sozialdienst (7)
- Gesundheitsdienste, nämlich: (8) \_\_\_\_\_
- Opferhilfe (9)
- Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (10)
- Gleichstellungsbüro (11)
- Nicht-Regierungsorganisation(en) (NGO), nämlich: (12) \_\_\_\_\_
- Hilfswerk(e), nämlich: (13) \_\_\_\_\_
- Religiöse Organisation(en), nämlich: (14) \_\_\_\_\_

Gewerkschaft(en), nämlich: (15) \_\_\_\_\_

Andere/Kommentare: (16) \_\_\_\_\_

---

Q8 Wie oft hat sich der Runde Tisch in den letzten fünf Jahren durchschnittlich pro Jahr getroffen?

Weniger als 1 mal (1)

1 mal (2)

2-3 mal (3)

4 mal oder mehr (4)

Andere/Kommentare: (5) \_\_\_\_\_

---

Q9 Was ist Ziel und Gegenstand der Sitzungen des Runden Tisches? (mehrere Antworten möglich)

Allgemeiner Erfahrungsaustausch (1)

Verbesserung der Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren (2)

Fallsupervision (3)

Besprechung der kantonalen Strategie gegen MH (4)

Festlegung der kantonalen Strategie gegen MH (5)

Politische Stellungnahmen (6)

Andere/Kommentare: (7) \_\_\_\_\_

---

Q10 Gibt es neben dem Runden Tisch Arbeitsgruppen zu bestimmten Themenbereichen?

Ja, nämlich: (1) \_\_\_\_\_

Nein (2)

Q11 Welche Akteure befassen sich in Ihrem Kanton mit dem Thema MH? (mehrere Antworten möglich)

- Kantonspolizei (1)
- Gemeinde-/ Stadtpolizei (2)
- Staatsanwaltschaft (3)
- Arbeitsmarktbehörde (Arbeitsinspektion) (4)
- Migrationsamt (5)
- Grenzwachkorps (6)
- Sozialdienste (7)
- Gesundheitsdienst(e), nämlich: (8) \_\_\_\_\_
- Opferhilfe (9)
- Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (10)
- Gleichstellungsbüro (11)
- Nicht-Regierungsorganisation(en) (NGO), nämlich: (12) \_\_\_\_\_
- 
- Hilfswerk(e), nämlich: (13) \_\_\_\_\_
- Religiöse Organisationen, nämlich: (14) \_\_\_\_\_
- Gewerkschaft(en), nämlich: (15) \_\_\_\_\_
- Andere/Kommentare: (16) \_\_\_\_\_
-

Q12 Gibt es in Ihrem Kanton Kooperationsvereinbarungen zwischen verschiedenen Akteuren im Zusammenhang mit der Bekämpfung von MH?

- Ja, nämlich: (1) \_\_\_\_\_
- Nein (2)
- Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_
- 

Q13 Ist die Einrichtung eines Runden Tisches in der Zukunft vorgesehen?

- Nein, ist nicht vorgesehen. (1)
- Wird aktuell diskutiert. (2)
- Ja, ist vorgesehen. (3)
- Andere/Kommentare: (4) \_\_\_\_\_
- 

Q14 Mit welchen Formen von MH beschäftigen sich Ihr Kanton bzw. die entsprechenden Akteure hauptsächlich? (mehrere Antworten möglich)

- MH zwecks sexueller Ausbeutung (1)
- MH zwecks Arbeitsausbeutung (2)
- MH zwecks Ausbeutung in irregulären Aktivitäten (Bettelei, Diebstahl etc.) (3)
- MH zwecks Organentnahme (4)
- Kinderhandel (5)
- Andere/Kommentare: (6) \_\_\_\_\_
-

---

Q15 Gibt es in Ihrem Kanton im Hinblick auf die Bekämpfung von MH zwecks Arbeitsausbeutung gezielten Austausch, Programme oder Projekte mit privatwirtschaftlichen Akteuren bzw. Arbeitgebenden bestimmter Sektoren?

Ja, nämlich (bitte kurz Sektor und Art des Projekts angeben): (1)

\_\_\_\_\_

Nein (2)

Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_

---

Q16 Steht Ihrem Kanton für ausserordentliche Aktivitäten zur Bekämpfung von MH eine spezifische Finanzierung zur Verfügung?

Ja, nämlich für (wenn möglich Zweck und Höhe des Budgets angeben): (1)

\_\_\_\_\_

Nein (2)

Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_

---

Q17 Gab es in Ihrem Kanton in den letzten 10 Jahren politische Vorstösse oder Beschlüsse zum Thema MH (auf Stadt-, Gemeinde- oder Kantonsebene)? (mehrere Antworten möglich)

Motionen/Interpellationen/Postulate, nämlich: (1)

\_\_\_\_\_

Regierungsbeschlüsse/Erlasse, nämlich: (2) \_\_\_\_\_

Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_

---

Q18 Gab es in Ihrem Kanton in den letzten 10 Jahren Informations- oder Sensibilisierungsmassnahmen zum Thema MH für ein breites Publikum?

Ja, mehrmals: (1) \_\_\_\_\_

Ja, einmalig (2)

Nein (3)

Andere/Kommentare: (4) \_\_\_\_\_

Q19 Wurde in den folgenden Institutionen Ihres Kantons Ihres Wissens Personal speziell für das Thema MH fortgebildet?  
(mehrere Antworten möglich)

	Ja (1)	Nein (2)	Weiss ich nicht (3)
Kantonspolizei (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemeinde-/ Stadtpolizei (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staatsanwaltschaft (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeitsmarktbehörde (Arbeitsinspektion) (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Migrationsamt (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grenzwachkorps (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sozialdienst (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gesundheitsdienst(e) (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opferhilfe (9)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (10)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gleichstellungsbüro (11)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nicht-Regierungsorganisation(en) (NGO) (12)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hilfswerk(e) (13)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Religiöse Organisation(en) (14)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gewerkschaft(en) (15)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



---

Andere/Kommentare: (16)



---

Q20 Wer ist in Ihrem Kanton für die allgemeine Betreuung von Opfern von MH zuständig? (mehrere Antworten möglich)

Kantonale Opferhilfestelle (allgemeines Personal) (1)

Kantonale Opferhilfestelle (Personal mit spezifischer Ausbildung) (2)

Spezialisierte NGO, nämlich: (3) \_\_\_\_\_

Andere/Kommentare: (4) \_\_\_\_\_

---

Q21 Wer begleitet (potenzielle) Opfer von MH in Ihrem Kanton bei den aufenthaltsrechtlichen Verfahrensschritten (Erholungs- und Bedenkzeit, Härtefallanträge etc.)? (mehrere Antworten möglich)

Spezialisierte NGO (1)

Kantonale Opferhilfestelle (2)

Rechtsberater-innen (3)

Mitarbeitende der Polizei (4)

Mitarbeitende der Migrationsbehörden (5)

Andere/Kommentare: (6) \_\_\_\_\_

---

Q22 Wo werden Opfer von MH in Ihrem Kanton untergebracht? (mehrere Antworten möglich)

- In Schutzwohnungen (1)
  - In Frauenhäusern (2)
  - In Männerhäusern (3)
  - In Hotelzimmern (4)
  - In Asylzentren (gesonderter Bereich) (5)
  - Andere/Kommentare: (6) \_\_\_\_\_
- 

Q23 Unter welchen Bedingungen wird in Ihrem Kanton die Erholungs- und Bedenkzeit bewilligt?

\_\_\_\_\_

---

Q24 Unter welchen Bedingungen wird in Ihrem Kanton eine Härtefallbewilligung für Opfer von MH (unter Vorbehalt der Zustimmung des SEM) erteilt?

\_\_\_\_\_

---

Q25 Welche Erfahrungen machen Sie mit der Anwendung des Leitprozesses "competo"?

- Gute Erfahrungen (4)
  - Eher gute Erfahrungen (5)
  - Eher schlechte Erfahrungen (6)
  - Schlechte Erfahrungen (7)
  - Andere/Kommentare: (8) \_\_\_\_\_
- 

Q26 Von wie vielen Fällen mit Anzeichen auf MH haben Sie im Zeitraum der letzten fünf Jahre in Ihrem Kanton Kenntnis? (Alle Fälle von 2014-2019 kumuliert, Kantonsgrenzen überschreitende Fälle und Verdachtsfälle mitgezählt, Schätzwerte bitte mit "ca." markieren.)

\_\_\_\_\_

---

Q27 Gibt es Ihrer Einschätzung nach in Ihrem Kanton wesentlich mehr (mehr als doppelt so viel) Fälle von MH als entdeckt werden?

- Ja (1)
- Nein (2)
- Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_

Q28 Von welcher Form der Ausbeutung ist Ihr Kanton Ihrer Einschätzung nach am stärksten betroffen?

- Arbeitsausbeutung (1)
- Sexuelle Ausbeutung (2)
- Etwa gleich (3)
- Andere/Kommentare: (4) \_\_\_\_\_

Q29 Welche Entwicklungen beobachten Sie in den letzten Jahren bei Fällen von MH in der Schweiz betreffend folgender Aspekte? (Bitte alle zutreffenden Felder ankreuzen und im Textfeld Beobachtungen präzisieren.)

- Sektoren der Ausbeutung: (1) \_\_\_\_\_
- Anwerbungspraktiken/Zwangsmittel: (2) \_\_\_\_\_
- Profile und Strategien von Opfern und Täter:innen: (3) \_\_\_\_\_
- Andere/Kommentare: (4) \_\_\_\_\_

Q30 Welche Faktoren tragen Ihrer Einschätzung nach dazu bei, das Risiko für MH in Ihrem Kanton zu erhöhen, respektive zu verringern?

	Erhöht das Risiko (1)	Verringert das Risiko (2)	Weiss ich nicht / kein Einfluss / nicht zutreffend (3)
Grenzlage (Aussengrenze) (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Viel günstiger Wohnraum (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Dichtes Verkehrsnetz, viele Hauptachsen (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nähe zu einem internationalen Flughafen (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wenig reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten (9)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hoher Anteil städtischen Siedlungsgebiets (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grosser Tourismussektor (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grosser Sexgewerbe (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hoher Anteil irregulärer Migrant-inn-en (Sans Papiers) (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere / Kommentare: (10)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q31 Welche dieser Aussagen beschreibt die bei der Bekämpfung von MH in Ihrem Kanton angetroffenen Hindernisse am besten?

- Das Thema hat insgesamt geringe politische Priorität. (1)
- Für wirksame Bekämpfung fehlen den gefragten Akteuren die nötigen materiellen Ressourcen. (2)
- Es fehlen Sachkenntnis und Kompetenzen bei der Strafverfolgung. (3)
- Die Betreuung der Opfer ist in diesem Kanton schwer zu gewährleisten. (4)
- Es gibt wenig Hindernisse, die Bekämpfung von MH läuft gut. (5)
- Andere/Kommentare: (6) \_\_\_\_\_

Q32 Bitte geben Sie in einigen Stichworten an, in welchem Bereich Sie in Ihrem Kanton am meisten Handlungsbedarf wahrnehmen (z. B. in Bezug auf Massnahmen, Strategien, Zielgruppen, Sektoren etc.):

[ Akteurspezifische Fragen : ]

Q10-2 Gibt es in Ihrer Organisation Mitarbeitende, die ausdrücklich für (Verdachts-)fälle von MH zuständig sind?

- Ja (1)
- Nein (2)
- Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_

Q11-2 Gibt es in Ihrer Organisation für das Thema MH ausgebildete Spezialist:innen?

- Ja (1)
- Nein (2)
- Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_

Q12-2 Benutzen Sie im Rahmen Ihrer Kontroll- oder Ermittlungstätigkeit Online-Quellen (Plattformen, Kleinanzeigenseiten, social media etc.)?

- Ja, in folgender Weise: (1) \_\_\_\_\_
- Nein, sehr selten. (2)
- Andere/Kommentare: (3) \_\_\_\_\_

Q13-2 Wären Sie bereit, uns im Rahmen eines Experteninterviews nähere Auskunft über Ihre Nutzung von Online-Quellen bei Kontroll- oder Ermittlungstätigkeiten zu geben?

- Ja (bitte geben Sie zu diesem Zweck Ihre Kontaktdaten an): (1)  
\_\_\_\_\_
- Nein (2)

Q14-2 Welchen Stellenwert hat das Deliktsfeld des MH in der kriminalpolizeilichen Priorisierung Ihres Kantons bzw. Ihrer Stadt? (Bitte platzieren sie den Cursor auf der Skala.)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

0=gering, 10=hoch ()



---

Q15-2 Bitte beschreiben Sie die Strategie Ihrer Organisation zur Identifizierung von Menschenhandelsfällen und entsprechenden Ermittlungen in einigen Stichpunkten.

---

Q16-2 Wird die Arbeit Ihrer NGO durch den Kanton insgesamt anerkannt und unterstützt?

Ja, absolut. (1)

Teilweise. (2)

Nein, kaum. (3)

Andere/Kommentare: (4) \_\_\_\_\_

---

[ Fragenset Studie Kinderhandel IZFG/SKMR ]

---

Q40 Falls Sie dem Forschungsteam Dokumente zur Verfügung stellen möchten, können Sie diese hier hochladen. Besten Dank!

---

Q41 Wir bitten Sie, für allfällige Rückfragen eine Kontaktperson anzugeben (E-Mail, Telefonnummer):

---

Q42 Ist der Fragebogen vollständig und möchten Sie ihn definitiv absenden?

Ja (1)