



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Zusammenfassung der Studie

Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext

Risikofaktoren, Fallaufkommen und institutionelle Vorkehrungen

Originaltitel: Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext: Risikofaktoren, Fallaufkommen und institutionelle Vorkehrungen

Originalsprache: Deutsch

Autorin: Johanna Probst in Zusammenarbeit mit Denise Efionayi-Mäder, Anne-Laurence Graf und Didier Ruedin

Erscheinungsdatum: Juli 2022

Umfang: 110 Seiten

Abrufbar: skmr.ch > Publikationen > Studien und Gutachten

Diese Zusammenfassung erscheint in identischer Form in der Studie.

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 kantonalen 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.