

Regierungsratsbeschluss

vom 12. Dezember 2022

Nr. 2022/1931

KR.Nr. I 0206/2022 (DDI)

Interpellation André Wyss (EVP, Rohr): Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

In den letzten Wochen war das Thema Menschenhandel wieder vermehrt in der Presse. Auslöser war unter anderem ein Bericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vom Juli 2022 (Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext).

Dem Kanton Solothurn stellt der Bericht im Vergleich mit den anderen Kantonen alles in allem ein gutes Zeugnis aus. Jedoch ist anzunehmen, dass die Dunkelziffer (auch im Kanton Solothurn) hoch ist. So hat der Regierungsrat im Rahmen der Interpellation I 0208/2019 «Loverboy-Problematik» am 3. Dezember 2019 unter anderem folgende Aussage gemacht: «Der personelle Ressourceneinsatz solcher Verfahren ist hoch. Dementsprechend müssen Prioritäten gesetzt und die Bearbeitung anderer Fälle muss teilweise aufgeschoben werden. »

Beim Menschenhandel ist das verursachte persönliche Leid enorm, der volkswirtschaftliche Schaden gross. Die Corona-Jahre und die aktuelle wirtschaftliche Lage haben die Situation für Opfer von Menschenhandel zudem wohl noch komplexer und prekärer gemacht.

Aufgrund der angenommenen Dunkelziffer und wenigen Verurteilungen ist die Schweiz im Bereich Menschenhandel und Arbeitsausbeutung ein Low-Risk-Geschäft. Für eine effektive und konsequente Strafverfolgung und damit für eine wirksame Abschreckung braucht es genügend finanzielle, personelle, materielle, fachliche und technische Ressourcen. Im Rahmen des neuen Globalbudgets «Polizei Kanton Solothurn (2021 - 2023) » wurden diesbezüglich ein erster Schritt getan und die Ressourcen erhöht.

Auf schweizerischer Ebene ist die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) eine Fachstelle, welche sich kompetent mit dem Thema auseinandersetzt und wichtige Dienstleistungen anbietet. Gemäss den mir vorliegenden Informationen wurde von Seiten des Kantons Solothurn jedoch die per Ende 2021 ausgelaufene Kooperationsvereinbarung mit der Fachstelle FIZ nicht mehr erneuert.

Die Regierung wird gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Fälle von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung wurden zwischen 2010 und 2021 im Kanton Solothurn registriert (mit Aufschlüsselung auf die Bereiche) und wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer?
2. Wie beurteilt die Regierung die Situation im Bereich Menschenhandel im Kanton Solothurn? Welche Erkenntnisse nimmt die Regierung aus dem erwähnten Bericht für Solothurn auf?
3. Was hat der Regierungsrat in den letzten Jahren unternommen, um Menschenhandel und Arbeitsausbeutung im Kanton Solothurn zu bekämpfen? Wie erfolgreich stuft er seine Bemühungen ein?
4. Ist die Regierung der Ansicht, dass Opfer von Menschenhandel in Solothurn auf allen Ebenen gut beraten, betreut, begleitet und untergebracht sind? Wenn nein, welcher Handlungsbedarf besteht?
5. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, für eine konsequentere Strafverfolgung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung die Ressourcen weiter auszubauen? Wenn ja, in welchem Bereich wäre dies nötig/sinnvoll?

6. Weshalb wurde mit der FIZ kein neuer Kooperationsvertrag abgeschlossen? Welche Vor- bzw. Nachteile ergeben sich daraus?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Erst seit 2020 und in Umsetzung des «Nationalen Aktionsplanes gegen Menschenhandel 2017-2020» (NAP) nimmt das Bundesamt für Statistik (BFS) in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) innerhalb des Straftatbestandes Menschenhandel gem. Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) die Unterscheidung nach Art der Ausbeutung vor. Unterschieden wird zwischen sexueller Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, Entnahme von Körperorganen und «unbekannten» Ausbeutungsarten.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie viele Fälle von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung wurden zwischen 2010 und 2021 im Kanton Solothurn registriert (mit Aufschlüsselung auf die Bereiche) und wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer?

Anzahl registrierter Fälle von Menschenhandel (Art. 182 StGB) im Kanton Solothurn in den Jahren 2010-2021 gemäss PKS:

Jahr	Anzahl Fälle	Unaufgeklärt/Aufgeklärt ¹	Sexuelle Ausbeutung	Ausbeutung der Arbeitskraft	Entnahme von Körperorganen	Unbekannte Ausbeutungsart
2010	1	aufgeklärt				
2011	0	-				
2012	2	aufgeklärt				
2013	2	aufgeklärt				
2014	3	aufgeklärt				
2015	3	aufgeklärt				
2016	50	aufgeklärt				
2017	18	aufgeklärt				
2018	13	aufgeklärt				
2019	1	aufgeklärt				
2020	2	aufgeklärt	1	1	-	-
2021	2	aufgeklärt	2	-	-	-

Bei der PKS handelt es sich um eine Anzeigestatistik. Sie verzeichnet nur die bekannt gewordenen Delikte, welche bei der Polizei angezeigt wurden oder welche die Polizei im Rahmen ihrer Tätigkeiten selbstständig zur Anzeige gebracht hat. Die PKS bildet demnach nur das Hellfeld der Kriminalität ab.

Aus der Anzahl registrierter Fälle darf deshalb nicht unbesehen auf die tatsächliche Kriminalitätssituation geschlossen werden. Die Gründe, die zu einer Zu- oder Abnahme von Anzeigen führen,

¹ Ein Fall gilt als «aufgeklärt», sobald ihm eine beschuldigte Person zugewiesen werden kann.

sind vielseitig. Einerseits spielt das Anzeigeverhalten eine grosse Rolle, das je nach Deliktsart unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Andererseits hängt die Anzahl registrierter Fälle gerade in diesem Deliktsbereich wesentlich von der jeweiligen polizeilichen Schwerpunktsetzung ab. Unter nimmt die Polizei bewusst grosse Anstrengungen und stellt sie die dazu erforderlichen Ressourcen bereit, nimmt die Anzahl der selbstständig zur Anzeige gebrachten Straftaten entsprechend zu (sog. Kontrollkriminalität). Der kausale Zusammenhang zwischen der schwerpunktmässigen Bekämpfung von Menschenhandel und der Anzahl registrierter Fälle zeigt sich exemplarisch in der für die Jahre 2016-2018 ausgewiesenen Anzahl Fälle, vgl. Ziff. 3.2.3. Lassen die vorhandenen Ressourcen in den Folgejahren keine Schwerpunktsetzung zu, nimmt die Anzahl registrierter Fälle entsprechend ab. Ausserdem erstatten Opfer von Menschenhandel aus verschiedenen Gründen selten Anzeige. Sie sind abhängig von der Täterschaft und fürchten sich vor Repressalien. Sie sind meist sozial isoliert und kennen ihre Rechte nicht. Zudem können sie auf ihre einzige Einkommensquelle nicht verzichten.

Aus diesen Gründen dürfte die Dunkelziffer – die der Polizei nicht bekannte Kriminalität – beim Menschenhandel hoch sein.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie beurteilt die Regierung die Situation im Bereich Menschenhandel im Kanton Solothurn? Welche Erkenntnisse nimmt die Regierung aus dem erwähnten Bericht für Solothurn auf?

Der Bericht «Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext» des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vom Juli 2022 (nachfolgend Bericht) nimmt anhand von fünf Faktoren für jeden Kanton eine spezifische Risikoanalyse vor. Für den Kanton Solothurn geht der Bericht für die zwei hauptsächlichen Formen von Menschenhandel (zwecks sexueller Ausbeutung und zwecks Arbeitsausbeutung) von einem mittleren Risiko¹ aus (Bericht S. 34). Die Bemühungen der einzelnen Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel untersucht der Bericht auf zweifache Weise: Geprüft werden einerseits die institutionellen Vorkehrungen («Dispositiv») eines Kantons im Hinblick auf die vier Kernaspekte Prävention, Strafverfolgung, Opferunterstützung und Zusammenarbeit gemäss dem «Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020» (NAP). Als «Umsetzung» wird andererseits die Anzahl aufgedeckter Fälle gemäss PKS des jeweiligen Kantons berücksichtigt. Aus der Gegenüberstellung der spezifischen Risikolage eines Kantons zu seinen Bekämpfungsbemühungen hinsichtlich Dispositiv und Umsetzung ergibt sich ein Quotient, der eine Aussage zur Verhältnismässigkeit der Bemühungen ermöglicht. Der für den Kanton Solothurn errechnete Quotient zeigt, dass «die zur Bekämpfung ergriffenen Massnahmen im Einklang mit dem geschätzten Risiko stehen». Der Bericht bescheinigt dem Kanton Solothurn demnach ein gutes Zeugnis. Er gehöre zu den Kantonen «mit einem relativ breit aufgestellten Dispositiv und einer offensichtlich regen Umsetzung, was sich in einer hohen Zahl generierter Fälle (proportional zur Bevölkerung) ausdrückt» (Bericht S. 66). Der Kanton werde seinem mittleren Risiko durch seine Bekämpfungsbemühungen gerecht (Bericht S. 68/69). Neben zwei anderen Kantonen engagiere sich Solothurn besonders stark in der Bekämpfung von Menschenhandel. Die Aufdeckung und Verfolgung eines substantiellen Volumens von Menschenhandelsfällen belege die effektive Umsetzung des institutionellen Dispositivs, namentlich des Kooperationsmechanismus (Bericht S. 70).

Die im Bericht vorgenommene Einschätzung der kantonalen Risikolage deckt sich mit unserer Beurteilung. Der Bericht anerkennt das seit langem vorhandene, umfassende Dispositiv und dessen konsequente Umsetzung. Er macht deutlich, dass die Bemühungen - wenn vorhanden - wirksam sind, um den Menschenhandel in enger Zusammenarbeit aller involvierter Behörden

¹ «Mittleres Risiko» sowohl im absoluten als auch im relativen Sinn, d.h. unter Berücksichtigung der kantonalen Erwerbsbevölkerung.

und Institutionen zu bekämpfen. Der Bericht bestärkt uns, den Kampf gegen Menschenhandel weiterhin engagiert fortzuführen.

3.2.3 Zu Frage 3:

Was hat der Regierungsrat in den letzten Jahren unternommen, um Menschenhandel und Arbeitsausbeutung im Kanton Solothurn zu bekämpfen? Wie erfolgreich stuft er seine Bemühungen ein?

Bei Polizei und Staatsanwaltschaft hat die Bekämpfung des Menschenhandels seit Jahren einen hohen Stellenwert. Die Umsetzung des NAP wurde 2021 umfassend evaluiert. Die an die Polizei gerichteten Zielsetzungen wurden gemäss Evaluation erfüllt. Einzelne Empfehlungen hat der Kanton Solothurn sogar vorweggenommen. Die Kooperationsmechanismen (Runder Tisch) sind institutionalisiert und etabliert. Die Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaft), das Migrationsamt (MISA), das Amt für Gesellschaft und Soziales (AGS) und die spezialisierten Opferschutzorganisationen arbeiten reibungslos zusammen, siehe auch Ziffer 3.2.4. Die Bemühungen stufen wir als erfolgreich ein, der Bericht bestätigt dies.

Die Vergangenheit zeigt eindrücklich, dass die Solothurner Behörden nicht davor zurückschrecken, grosse und sehr aufwändige Verfahren zu führen: Von Oktober 2014 bis Mai 2016 fand die grösste jemals in der Schweiz durchgeführte koordinierte Aktion gegen Menschenhandel statt. Polizeikorps von sechs Kantone waren beteiligt, der Polizei Kanton Solothurn kam dabei eine Schlüsselrolle zu. Während acht Monaten waren sieben Polizistinnen und Polizisten ausschliesslich mit den Ermittlungen gegen insgesamt zehn im Kanton ansässige Bordellbetreibende wegen Menschenhandels, Förderung der Prostitution und Drogenhandels beschäftigt. An den Anhaltungen und Hausdurchsuchungen waren teilweise bis zu 70 uniformierte Polizistinnen und Polizisten gleichzeitig beteiligt, unterstützt durch weitere, auch ausserkantonale Spezialkräfte. Insgesamt fünf Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft hatten die Verfahrensleitung inne. 12 Opfer wurden der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) zugeführt, 30 weitere Opfer identifiziert.

Dessen ungeachtet müssten die Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Kontrollkriminalität (Menschen- und Drogenhandel) noch mehr leisten (vgl. Ziff. 3.2.1). Vorliegend zeigt sich in der Tabelle in Ziffer 3.2.1 eindrücklich, dass für eine generelle und permanente Bekämpfung des Menschenhandels die Ressourcen nicht vorhanden sind. Dabei geht es sowohl um die sexuelle Ausbeutung, wie auch zum Zweck der Ausbeutung als Arbeitskraft. Denn auch bei dieser Ausbeutungsart ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Insofern machen wir einen Handlungsbedarf im Bereich Menschenhandel aus, allein es bedarf dazu der nötigen Ressourcen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Ist die Regierung der Ansicht, dass Opfer von Menschenhandel in Solothurn auf allen Ebenen gut beraten, betreut, begleitet und untergebracht sind? Wenn nein, welcher Handlungsbedarf besteht?

Ein im Kanton Solothurn ausgebeutetes Opfer von Menschenhandel wird in den ersten sechs Monaten in der Regel in eine Schutzunterkunft der FIZ und seit 2015 alternativ in das Schutzhaus der Trafficked Victim Unit (Trafficking.ch) aufgenommen. Beide spezialisierten Institutionen bieten die notwendige Beratung und umfassende Betreuung an. Bestehen keine besonderen Schutzgründe, weist die zuständige Sozialregion den Opfern anschliessend eine bedarfsgerechte Unterkunft in einer Gemeinde zu. Auch dort werden die Opfer weiterhin durch eine spezialisierte Stelle opferhilferechtlich beraten, unterstützt und auf Wunsch zu Verfahrenshandlungen begleitet. Die Zuständigkeit zwischen Opferhilfe und Sozialregionen ist geklärt und funktioniert gut.

Im Bereich der Beratungs-, Betreuungs- und Begleitungsleistungen der beiden spezialisierten Institutionen sowie bei der Unterbringung der Menschen, die im Kanton Solothurn Opfer von Menschenhandel wurden, besteht kein Handlungsbedarf.

3.2.5 Zu Frage 5:

Kann sich der Regierungsrat vorstellen, für eine konsequentere Strafverfolgung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung die Ressourcen weiter auszubauen? Wenn ja, in welchem Bereich wäre dies nötig/sinnvoll?

Menschenhandel stellt die Strafverfolgungsbehörden vor deliktsspezifische Herausforderungen, denn er findet im Verborgenen statt und die Opfer erstatten kaum je eine Anzeige, vgl. Ziff. 3.2.1. Die Straftat muss somit erst erkannt und Opfer identifiziert werden, bevor überhaupt ein Strafverfahren eingeleitet werden kann. Anschliessend sind umfangreiche Ermittlungen zu führen. Konsequente Polizeikontrollen und die Durchführung von Strafverfahren alleine reichen zur erfolgreichen Bekämpfung von Menschenhandel allerdings nicht aus.

Zur Erkennung von Verdachtsfällen sind vielmehr regelmässige Kontrollen durch die jeweils zuständige Behörde in denjenigen Branchen nötig, die typischerweise von Menschenhandel betroffenen sind. § 28 des Wirtschafts- und Arbeitsgesetzes (WAG; BGS 940.11) verlangt von Personen, die Räumlichkeiten für die Ausübung der Sexarbeit zur Verfügung stellen oder die Vermittlungstätigkeiten vornehmen, eine entsprechende Bewilligung. Den Bewilligungsinhabern werden verschiedene Pflichten auferlegt, u.a. die Duldungspflicht von Kontrollen. Zumindest in diesen bewilligten Betrieben findet die Sexarbeit somit nicht in abgeschotteten Räumlichkeiten statt. Das Risiko, Opfer von Menschenhandel zu werden, dürfte dadurch kleiner sein.

Auch Wirtschaftsbereiche, in denen das Risiko für Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung erfahrungsgemäss hoch ist, sind regelmässig zu kontrollieren. Dazu gehören das Baugewerbe, die Land- und Hauswirtschaft und Gastronomie (Restaurants- und Hotelbetriebe) sowie Dienstleistungsbetriebe wie bspw. Nagelstudios, etc. Hinweise und relevante Kontrollergebnisse werden von den kommunalen und kantonalen Behörden (insb. Einwohnergemeinden, Amt für Arbeit und Wirtschaft, Ausgleichskasse) konsequent an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet.

Zielführend erscheinen uns gezielte Informations- und Sensibilisierungsveranstaltungen aller staatlichen und privaten Akteure, insbesondere der potenziellen Kundschaft. Ende Oktober 2022 beispielsweise haben Polizei und Staatsanwaltschaft gemeinsam an einer Fachtagung der Einwohnerkontrollen eine Informationsveranstaltung durchgeführt und konkret über mögliche

Anzeichen von Menschenhandel aufgeklärt. Die Durchführung solcher Veranstaltungen ist weiter zu verfolgen. Erfolgreiche Kampagnen dürften zu einer Erhöhung der Verdachtsfälle und damit vermehrt zu strukturierten Ermittlungen führen. Diese entfalten letztlich eine spezial- und eine generalpräventive Wirkung. Weitere Überlegungen verdienen ebenfalls eine vertiefte Abklärung, bspw. der Nutzen eines Labels für regelmässig kontrollierte Betriebe, welches potenziellen Kunden die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten garantiert.

Schliesslich ist für 2023 das Inkrafttreten eines weiteren Nationalen Aktionsplans vorgesehen. Er soll sich auf Bereiche konzentrieren, in denen weiterhin Handlungsbedarf besteht. Detailangaben sind noch nicht bekannt. Da die Massnahmen jeweils von den Kantonen umzusetzen sind, ist mit einem gewissen zusätzlichen Ressourcenbedarf zu rechnen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Weshalb wurde mit der FIZ kein neuer Kooperationsvertrag abgeschlossen? Welche Vor- bzw. Nachteile ergeben sich daraus?

Die FIZ hat den Kantonen 2021 ein neues Finanzierungsmodell und eine neue Tarifstruktur vorgestellt. Der Mustervertrag beinhaltete zwei Varianten mit zwei verschiedenen Sockelbeiträgen sowie neuen Leistungspakten. Für den Kanton Solothurn hätte sich keine der Varianten als zufriedenstellend erwiesen (geringere Flexibilität bei der Unterbringung von Opfern, ohne von den tieferen Kosten zu profitieren bzw. gleichbleibendes Leistungspaket bei unveränderten Kosten), weshalb der Kanton Solothurn entschieden hat, ab 2022 keine Leistungsvereinbarung mit der FIZ mehr abzuschliessen.

Dessen ungeachtet schätzen wir die Expertise der FIZ weiterhin. Auch ihr Angebot wird weiterhin genutzt. Operativ hat sich wenig geändert: Der Fachbereich Opferhilfe erteilt jeweils Kostengutsprache im Einzelfall. Während der Bürozeiten nimmt die FIZ Opfer von Menschenhandel auf, welche im Kanton Solothurn ausgebeutet wurden, sofern freie Plätze zur Verfügung stehen. Für Kantone mit einer Leistungsvereinbarung mit der FIZ steht das Angebot neu während 24 Stunden an 7 Tagen zur Verfügung. Diese Erreichbarkeit deckt für den Kanton Solothurn nunmehr die Trafficking.ch ab. Mit ihr hat der Kanton Solothurn einen Partner gewonnen, der eine hohe Expertise mitbringt. Die angemessene Beratung, Betreuung, Begleitung und Unterbringung der Opfer von Menschenhandel ist weiterhin gewährleistet.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn
Migrationsamt
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Amt für Gesellschaft und Soziales
Jugendanwaltschaft
Staatsanwaltschaft
Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat