



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Polizei fedpol  
Stab  
Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschensmuggel (KSMM)



# **Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020**

**Genehmigt vom EJPD am 08.09.2016**

**Verabschiedet vom Steuerungsorgan der KSMM am 30.11.2016**

# Inhalt

	<i>Seite</i>
<b>1. Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2. Der Nationale Aktionsplan (NAP) in der zweiten Fassung</b>	<b>3</b>
<b>3. Gesamtstrategie gegen Menschenhandel</b>	<b>4</b>
<b>4. NAP 2017-2020 im Kontext der GRETA-Empfehlungen 2015</b>	<b>5</b>
<b>5. Aktionen 2017-2020</b>	<b>11</b>
<b>Anhang 1: Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz: Strategische Meilensteine (KSMM)</b>	<b>29</b>
<b>Anhang 2: Fact-Sheet KSMM</b>	<b>36</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>38</b>

## 1. Einleitung

Menschenhandel existiert auch in der Schweiz. Jährlich identifizieren die kantonalen Polizeikorps und die NGO Dutzende von Opfern und viele neue Strafverfahren werden eingeleitet. Dabei offenbart sich das hässliche Bild der Ausbeutung in unterschiedlichen Formen: Verletzliche Menschen werden getäuscht, unter Androhung von Zwang oder Gewalt gegen ihre Angehörige im Heimatland in die Prostitution getrieben oder für unfreiwillige Arbeit gefügig gemacht. Mit den Flucht- und Migrationsbewegungen der jüngeren Zeit hat sich die Lage im Menschenhandel verschärft. Viele Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten können sich die Schleusungskosten für die Überfahrt nach Europa nicht leisten. Sie verschulden sich gegenüber den Schleuserorganisationen, die transnational tätig sind, und müssen nach Ankunft im Zielland die Schulden unter ausbeuterischen Bedingungen abarbeiten – sei es in der Prostitution oder als Arbeitskraft. Dies erfordert eine noch höhere Wachsamkeit aller an der Identifizierung von Opfern beteiligten Stellen. Denn Ausbeutungsverhältnisse sind meist schwierig zu erkennen, auch jene, die als Folge der aktuellen Flucht- und Migrationsbewegungen entstehen.

Die Schweiz bekämpft Menschenhandel dezidiert. Einerseits betreibt sie seit 2003 beim Bundesamt für Polizei (fedpol) eine nationale Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) und erfüllt damit internationale Standards. Das Engagement entspricht auch Zielen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, welche explizit die Beendigung aller Formen von Menschenhandel fordert.<sup>1</sup> Die KSMM vereinigt alle zuständigen Stellen von Bund und Kantonen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft (zu Zusammensetzung und Funktionen der KSMM siehe auch Anhang 2). Gemeinsam entwickeln und realisieren die Partner nationale Strategien, Massnahmen und Instrumente gegen Menschenhandel. Gleichzeitig wird die Bekämpfung des Menschenhandels auch in der Kriminalstrategischen Priorisierung 2016-2019 des EJPD als prioritäre Aufgabe genannt.

Konkreter Ausdruck der Bedeutung, welche die Schweiz der Bekämpfung des Menschenhandels beimisst, sind u.a. die globale Interpol-Konferenz gegen Menschenhandel von Oktober 2016 im Tessin, die fedpol federführend organisierte, und die Mitwirkung von fedpol in der Analysegruppe von Europol gegen Menschenhandel und damit zusammenhängend die substanzielle Unterstützung der Kantone in den Ermittlungen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ziele 5.2, 8.7 und 16.2 in der Resolution der UN Generalversammlung vom 25.09.2015; <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

## 2. Der Nationale Aktionsplan (NAP) in der zweiten Fassung

2012 hat die KSMM das international verbreitete Instrument des „Nationalen Aktionsplans“ (NAP) aufgegriffen und den ersten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel für die Jahre 2012-2014 verabschiedet. Seither konnten viele Erfahrungen in der Arbeit mit diesem Instrument gewonnen werden. So erwies sich die zeitliche Eingrenzung auf zwei Jahre als zu eng und die beteiligten Partner arbeiteten auch nach Ablauf der – deklaratorischen – NAP-Frist an der Umsetzung weiter. Die Aktionen aus dem ersten NAP zeitigen wichtige Erfolge: Erwähnt sei der neue Prozess „Competo“, der die bisher von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich gehandhabte Praxis bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für Menschenhandelsopfer vereinheitlicht und als Standard für die ganze Schweiz eingeführt wurde. Auf internationaler Ebene ist die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern im Rahmen der Erweiterungsbeitragsprojekte<sup>2</sup> als positives Beispiel zu nennen.

Die vorliegende zweite Fassung des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel für die Jahre 2017-2020 entstand unter der Federführung der Geschäftsstelle KSMM in fedpol und unter Beteiligung der Expertinnen und Experten der in der KSMM vertretenen Stellen. Dank der vertieften Auseinandersetzung mit den Herausforderungen in der Bekämpfung des Menschenhandels konnten zweckmässige, praxisbezogene und umsetzbare Aktionen definiert werden. Die Aktionen sind wiederum nach den vier Säulen in der Bekämpfung des Menschenhandels gegliedert: Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Zusammenarbeit. Für die Finanzierung der verschiedenen Massnahmen sind jeweils die für die Durchführung zuständigen Stellen verantwortlich.

Eine wichtige Grundlage für den zweiten NAP – und ausschlaggebend für den Zeitpunkt seiner Erarbeitung – war der im Oktober 2015 von der Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) veröffentlichte Evaluationsbericht für die Schweiz. Die GRETA überprüfte, inwieweit die Schweiz die Vorgaben des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 umsetzt (in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2013; SR 0.311543). Die im GRETA-Bericht formulierten Empfehlungen zeigen auf, wo Handlungsbedarf besteht, und sind in den vorliegenden NAP eingeflossen.<sup>3</sup>

Die übergeordneten Ziele des neuen NAP entsprechen denjenigen der ersten Fassung. Der Nationale Aktionsplan soll

- aufzeigen, welcher Handlungsbedarf in der Schweiz gegen Menschenhandel besteht;
- aufzeigen, welches die strategischen Schwerpunkte bei der Bekämpfung des Menschenhandels in den kommenden Jahren sein werden;
- aufzeigen, welche Akteure bei Bund und Kantonen für die Aktivitäten die Hauptverantwortung tragen;
- dazu beitragen, die Verpflichtungen aus den internationalen Vereinbarungen und Empfehlungen der zuständigen Überwachungsgremien umzusetzen<sup>4</sup>;

---

<sup>2</sup> Im Vordergrund stehen die Projekte mit Rumänien und Bulgarien

<sup>3</sup> Entsprechend der Bedeutung der GRETA-Empfehlungen konzentrierte sich die Beurteilung des Handlungsbedarfs primär auf diese. Weitere Grundlagen waren die OSZE-Selbstevaluation der Schweiz von 2014, der TIP-Report 2015 der USA, der FIZ Schattenbericht zur GRETA-Evaluation sowie eigene Beurteilungen der Expertinnen und Experten der KSMM.

<sup>4</sup> Im Vordergrund stehen die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101); das 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); das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108) und die CEDAW-Empfehlungen von 2009; das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107); das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern (SR 0.107.2); der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1) und die Empfehlungen des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 2010 sowie das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (SR 0.11.543)

- den Willen zum Ausdruck bringen, dass die Schweiz entschieden gegen Menschenhandel vorgeht.

### 3. Gesamtstrategie gegen Menschenhandel

Ausgangspunkt für die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz ist die internationale **Definition** in Art. 3 des Zusatzprotokolls gegen Menschenhandel zur UNO-Vereinbarung gegen die transnationale organisierte Kriminalität<sup>5</sup>. Die Schweiz hat das Zusatzprotokoll im Oktober 2006 ratifiziert und gleichzeitig den Straftatbestand des Menschenhandels im Schweizerischen Strafgesetzbuch<sup>6</sup> (StGB; SR 311.0) an die Definition angepasst<sup>7</sup>.

Die Bekämpfung von Menschenhandel besteht nicht nur aus der Strafverfolgung gegen die Täter und Täterinnen, sondern ist eine multidisziplinäre Herausforderung, die auch die Hilfe für das Opfer in das Zentrum der Aktivitäten stellt. Die Massnahmen der Schweiz gegen den Menschenhandel beruhen auf den vier Säulen **Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft**<sup>8</sup>. Diese vier Handlungsfelder bilden somit – in Übereinstimmung mit der internationalen Praxis – die Ausgangspunkte aller strategischen Überlegungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Damit wird eine vielschichtige Vorgehensweise gegen den Handel mit und die Ausbeutung von Menschen angestrebt. Ein besonderes Augenmerk gilt der Prävention und der Bekämpfung von Menschenhandel mit Minderjährigen. Kinder sind besonders verletzlich. Es ist umso wichtiger, den Blick für Risikosituationen zu schärfen.

Die Stossrichtungen der Massnahmen der Schweiz gegen Menschenhandel lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

- **Vermehrte Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit**, um dieser aufzuzeigen, dass es sich bei Menschenhandel um ein gesellschaftliches Problem handelt, das nicht toleriert wird; **vermehrte Sensibilisierung und Information von Spezialisten**, damit diese mehr Kompetenz im Wirken gegen dieses Verbrechen gewinnen.
- **Verstärkte Strafverfolgung gegen die Täter**, damit eine glaubwürdige Abschreckung gegen Menschenhandel vorhanden ist und sich die Ausbeutung von Menschen nicht lohnt.
- **Vermehrte Identifizierung der Opfer, effizientere Hilfe und verbesserter Schutz**, damit die Folgen des erlittenen Unrechts gemildert werden und die Betroffenen sowohl ihre Rechte wahrnehmen als auch in die Gesellschaft zurückfinden können.
- **Verbesserung der Zusammenarbeit in der Schweiz und mit dem Ausland**, denn nur ein multidisziplinäres, gemeinsames und koordiniertes Vorgehen führt zu Erfolgen in der Bekämpfung von Menschenhandel.

Von Menschenhandel sind viele Staaten der Welt betroffen. Es haben sich deshalb, ausgehend von der UNO-Vereinbarung gegen die transnationale organisierte Kriminalität, auf internationaler Ebene eine Vielzahl von **Standards** und **Best Practices** gegen diese Kriminalitätsform ergeben. Die Standards wurden von internationalen und regionalen Organisationen, in denen auch die Schweiz vertreten ist, entwickelt und liegen entweder in Form von Empfehlungen vor oder sind in internationalen Übereinkommen, wie beispielsweise dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, enthalten. Seit der Gründung der

<sup>5</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>6</sup> Art. 182 StGB

<sup>7</sup> Für das Verständnis der Ausbeutung der Arbeitskraft ist zudem das Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit (SR 0.822.713.9) massgebend.

<sup>8</sup> Prevention, Prosecution, Protection, Partnership sind die klassischen vier „P“ in der internationalen Terminologie für die Bekämpfung von Menschenhandel.

KSMM besteht die strategische Arbeit im Erkennen vom Handlungsbedarf gegen Menschenhandel in der Schweiz und der Prüfung, ob die Standards und Best Practices auch für die Schweiz als ein Ziel- und Transitland von Menschenhandel nützlich sind. Ist davon auszugehen, so sind diese auf schweizerische Verhältnisse anzupassen und zu implementieren. Beispielsweise wurde aus Anlass der Ratifizierung des Europaratsübereinkommens eine nationale Zeugenschutzstelle in fedpol geschaffen. Zweck dieser Massnahme ist es, gefährdete Zeuginnen und Zeugen in Strafverfahren des Bundes und der Kantone auch ausserhalb eigentlicher Verfahrenshandlungen und nach Abschluss eines Strafverfahrens zu schützen und damit auch die Betroffenen in der Aussagebereitschaft gegen die Täter zu stärken. Die internationalen Standards und Best Practices orientieren sich an den erwähnten vier Säulen der Bekämpfung von Menschenhandel und werden auch in Zukunft die Grundlage der strategischen Arbeit bilden. Der vorliegende Aktionsplan folgt dieser Systematik, wobei zu berücksichtigen ist, dass einzelne Aktionen sich nicht streng einer bestimmten „Säule“ zuordnen lassen.

#### **4. NAP 2017-2020 im Kontext der GRETA-Empfehlungen 2015**

Die ständigen Entwicklungen in den Massnahmen gegen Menschenhandel dokumentieren das Engagement und den Willen der Schweiz, gegen Ausbeutung und damit zusammenhängende Straftaten vorzugehen. Die 25 Empfehlungen des GRETA-Evaluationsberichtes<sup>9</sup> vom Oktober 2015 reflektieren die Beurteilung dieser Expertengruppe, wie die Schweiz das Übereinkommen umgesetzt hat. Sie sind Gegenstand eines ständigen Prozesses und Dialoges mit dem Europarat über Verbesserungen in der Bekämpfung von Menschenhandel. Nachfolgende Darstellung gibt in thematischer Gliederung einen Überblick über die Feststellungen der GRETA und deren Relevanz für die Aktionen in diesem NAP aus behördlicher Sicht.

##### *Zu „Core concepts and definitions“*

GRETA empfiehlt der Schweiz, im Straftatbestand zu Menschenhandel die verschiedenen Formen von Arbeitsausbeutung gemäss der internationalen Definition und die Irrelevanz der Einwilligung des Opfers in die Ausbeutung explizit zu nennen. Demgegenüber besteht in der Schweiz die Ansicht, dass der Straftatbestand von Art. 182 StGB alle Ausprägungen des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft beinhaltet. Auch ist die Praxis des Bundesgerichts, dass bei Vorliegen von Zwangsmitteln oder Vulnerabilität nicht die erklärte Einwilligung des Opfers, sondern der tatsächliche Wille des Opfers abzuklären sei, den Strafverfolgungsbehörden hinlänglich bekannt. Eine Gesetzesänderung wird nicht angestrebt, aber trotzdem in einigen Aktionen auf das Thema aufmerksam gemacht.

##### *Zu „Comprehensive approach and co-ordination“*

Den Erwartungen von GRETA, dass die verschiedenen *Arbeitsgruppen* ihre Tätigkeiten weiterführen, wird entsprochen, indem die Ergebnisse der Arbeiten dieser Gruppen erneut als Aktionen in diesem NAP genannt sind. Dabei ist festzuhalten, dass die Arbeiten nie eingestellt, sondern bloss zurückgestellt wurden. Die neuen Initiativen und Vorhaben aus Politik und Zivilgesellschaft seit 2012 haben eine Priorisierung der laufenden Arbeiten erfordert. Zudem wird für die Erkennung und Diskussion des Menschenhandels mit Minderjährigen und unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) eine neue Austauschplattform geschaffen (Aktion 24).

GRETA ist zuzustimmen, dass alle *Kantone über einen Runden Tisch und Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel* verfügen sollten. Die Erfahrung zeigt, dass das Bestehen solcher Gremien sich günstig auf die operative Tätigkeit gegen Menschenhandel auswirkt. Leider haben einige Kantone noch keine solchen Gremien gebildet. Aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz können die Kantone dazu nicht verpflichtet werden. Hingegen soll eine Evaluation über die Anstrengungen gegen Menschenhandel der Kantone aufzeigen, wo noch Handlungsbedarf besteht, um vorhandene Defizite sichtbar zu machen (Aktion 25).

---

<sup>9</sup> <http://www.ksmm.admin.ch/dam/data/ksmm/dokumentation/berichte/greta/ber-greta-e.pdf>

Die Feststellung von GRETA, dass die Anstrengungen der Schweiz gegen *Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft* noch nicht ausreichen, trifft zu. Tatsächlich hat sich in der Vergangenheit die Strafverfolgung sehr stark auf den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung konzentriert. Um vermehrt Ausbeutung von Arbeitskraft zu identifizieren, sind mehrere Handlungsrichtungen notwendig:

- Den operativen Kräften muss auf plausible Weise aufgezeigt werden, wie die Identifizierung von Opfern von Arbeitsausbeutung anzugehen ist. Denn es gibt keine allgemein anerkannte Definition, was unter Ausbeutung der Arbeitskraft zu verstehen ist. Oft stellt sich die Frage der Abgrenzung zu reinen Verletzungen des Arbeitsrechts. Ebenso wenig besteht eine gefestigte Praxis, wie Ausbeutungssituationen identifiziert werden können. Konsolidierte Hilfsmittel sollen die notwendige Klarheit schaffen (Aktion 9).
- Die Arbeitsinspektoren und Arbeitsmarktkontrolleure sind in die Kontrolltätigkeit gegen Menschenhandel einzubinden. Sie sind am besten geeignet, Ausbeutungsverhältnisse zu identifizieren. Dies ist vorab auf der Ebene der Kantone an den Runden Tischen zu besprechen und zu vollziehen. Der Bund kann Unterstützung leisten, indem er praktische Informationen zur Verfügung stellt (Aktion 7).
- Schliesslich sind die Konsumentinnen und Konsumenten dafür zu sensibilisieren, vermehrt auf Produkte oder Dienstleistungen zu verzichten, wenn diese unter ausbeuterischen Bedingungen hergestellt oder erbracht wurden (vgl. auch nachfolgend zu „measures to discourage the demand“). Zudem gilt es, die Privatwirtschaft zu motivieren, Standards gegen Ausbeutungsverhältnisse in der Herstellung von Produkten oder Erbringung von Dienstleistungen einzuhalten. Eine Massnahme, die sich an die Privatwirtschaft richtet, ist in Aktion 6 vorgesehen. Zu beachten ist, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt nur eine Sensibilisierung und der Appell zu freiwilligen Massnahmen realistisch sind. Die Konzernverantwortungsinitiative, die im Oktober 2016 bei der Bundeskanzlei eingereicht wurde, wird eine politische Diskussion über die Rolle der Unternehmen in der Schweiz beim Schutz der Menschenrechte und damit auch über die Ausbeutung in der Wertschöpfungskette zur Folge haben.

Die Ratifizierung des Protokolls zum ILO Übereinkommen Nr. 29 (Aktion 8) wird den Rahmen für die Massnahmen gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft bilden. Obschon das Protokoll keine Änderungen des nationalen Rechtes erfordert, bildet es eine Grundlage für Massnahmen zur Prävention von Zwangsarbeit, zum Schutz der Opfer und zur Gewährung von Zugang zu Rechtsschutz- und Rechtsbehelfsmechanismen.

GRETA empfiehlt, die unabhängige Stelle eines Rapporteurs gegen Menschenhandel zu schaffen. Dazu ist anzumerken, dass es bereits eine Vielzahl von regelmässigen Evaluationen und Berichterstattungen zu den Anstrengungen der Schweiz gegen Menschenhandel gibt und wenig Zweifel über den Handlungsbedarf besteht. Die Vorteile einer solchen Stelle rechtfertigen im aktuellen Zeitpunkt den finanziellen Aufwand nicht.

#### *Zu „Training of relevant professionals“*

Die GRETA ortet zusätzlichen Sensibilisierungs- und Ausbildungsbedarf bei Berufsgruppen, die Schnittstellen zu Menschenhandel bilden und so zur Identifizierung von Opfern beitragen können. Tatsächlich fanden in der Vergangenheit schon beachtliche Anstrengungen zur Ausbildung der wichtigsten Berufsgruppen statt. Dazu gehören die Ausbildung von Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden und weitere Stellen am Schweizerischen Polizeiinstitut SPI, die Ausbildung von Mitarbeitenden der kantonalen Migrationsbehörden und des SEM sowie die gemeinsamen interdisziplinären Ausbildungen von Mitarbeitenden der kantonalen Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden und Opferhilfestellen in der Romandie. Die Ausbildung weiterer Berufsgruppen kann zur vermehrten Identifizierung von Menschenhandelsopfern beitragen. Vorab ist zu bestimmen, welcher Ausbildungsbedarf für welche weiteren Berufsgruppen besteht und durch wen die Ausbildung oder Sensibilisierung finanziert und durchgeführt werden soll. Eine Arbeitsgruppe wird diese Fragen klären und ein Ausbildungskonzept erarbeiten (Aktion 4).

#### *Zu „Data collection and research“*

Die von der GRETA empfohlenen Massnahmen werden durch Anpassung der Datenerhebung in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und durch statistische Erhebungen bei den NGO über die Opfer für die Opferhilfestatistik umgesetzt (Aktionen 10 und 11).

#### *Zu „International Cooperation“*

Die Erwartungen von GRETA werden durch die Aktionen 26 bis 28 erfüllt. Im Vordergrund stehen die Projekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den wichtigen Herkunftsstaaten auf der Grundlage des Erweiterungsbeitrages. Zudem wird das Thema Menschenhandel regelmässig im bilateralen Dialog mit anderen Ländern angesprochen und erörtert.

#### *Zu „Measures to raise awareness“*

Mit den Aktionen 2 und 3 des NAP 2012-2014 wurde die Basis für eine nationale Öffentlichkeitskampagne gelegt: einerseits liegt eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung einer Kampagne durch den Bund vor und andererseits wurde ein Konzept erarbeitet, das über den Prozess der Realisierung einer Kampagne Auskunft gibt. Wie in den Erläuterungen zum NAP 2012-2014 aufgezeigt bedarf es eines inhaltlichen Anknüpfungspunkts für eine Kampagne. Nach gründlicher Analyse der Situation kam man zum Schluss, dass zielgruppenspezifische Sensibilisierungsmassnahmen wirksamer sind als eine grossangelegte Öffentlichkeitskampagne, die so unterschiedliche Ausprägungsformen wie sexuelle Ausbeutung und Arbeitsausbeutung über eine Leiste zu schlagen versucht<sup>10</sup>. Deshalb ist vorgesehen, vorerst eine Kampagne zur Sensibilisierung des Gesundheitswesens durchzuführen, da die Gesundheitsfachleute für Opfer von Menschenhandel oft der erste oder einzige Berührungspunkt zur Zivilgesellschaft darstellen (Aktion 1).

#### *Zu „Measures to discourage the demand“*

Massnahmen zur Eindämmung der Nachfrage nach Produkten oder Dienstleistungen, die unter ausbeuterischen Verhältnissen hergestellt oder erbracht werden, werden in der Debatte über die Bekämpfung des Menschenhandels häufig diskutiert und auch von der GRETA gefordert. Diskutierte Massnahmen sind aber oft wenig konkretisiert und über die tatsächliche präventive Wirkung solcher Massnahmen bestehen kaum Erkenntnisse. Eine Änderung im Konsumverhalten der Bevölkerung oder gar Steuerung lässt sich kaum mit absehbarem Aufwand erreichen. Die Auseinandersetzung mit dem Thema unter den Expertinnen und Experten in der Schweiz ist wünschenswert und anzustreben, die Formulierung von Aktionen jedoch verfrüht.

#### *Zu „Social, economic and other initiatives for groups vulnerable to THB“*

Die GRETA regt an, die Prävention gegen Menschenhandel für Berufsgruppen, die mit vulnerablen Personen in Berührung kommen, zu verstärken. Diese Empfehlung ist sehr allgemein formuliert und es ist unklar, wie sie umgesetzt werden kann. Immerhin gibt es Berührungspunkte zum vorgenannten Thema „Training of relevant professionals“, geht es doch um Berufsgruppen, welche mit den potentiellen Opfern in Berührung kommen, und auch die Aktion 4 wird sich auf das vorliegende Thema beziehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz am 12. November 2014 das ILO Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte ratifiziert hat. Dessen Umsetzung wird zu einem besseren Schutz der in der Haushaltsarbeit beschäftigten Personen führen.

#### *Zu „Border measures to prevent THB“*

Die Möglichkeiten zur Identifizierung von Opfern an der Grenze sind beschränkt, weil einerseits der Grenzübertritt und die Einreise zum Zweck der Prostitutionsausübung legal sind und andererseits mögliche Opfer im Zeitpunkt der Einreise noch gar nicht ausgebeutet werden oder von ihrer zukünftigen Ausbeutung noch gar nichts wissen. Bei unzureichenden Hinweisen

---

<sup>10</sup> Von Kampagnen in vergleichbaren Ländern liegen nur wenige Evaluationen vor. Trotz teilweise positiver Beurteilungen jener in England, den Niederlanden und Schweden kann keine Schlussfolgerung gezogen werden, ob die Wirkung im Verhältnis zu den Ausgaben verhältnismässig war.

ist das Grenzwachtkorps daher kaum in der Lage, die Einreise zu verweigern, Personen anzuhalten und Opfer zu identifizieren. Es können lediglich bei Verdacht mögliche Hinweise auf Menschenhandel bereits an der Grenze gesammelt, allenfalls die Betroffenen befragt und die Beobachtungen anschliessend im Einsatzjournal festgehalten werden, damit diese Angaben in Strafverfolgungen verwendet werden können. Auf die Formulierung von Aktionen wird deswegen verzichtet. An bestimmten Grenzübergängen sind punktuelle Sensibilisierungsmassnahmen denkbar, die sich an Einreisende richten und auf die Ausbeutungsgefahr in der Prostitution aufmerksam machen.

#### *Zu „Identification of victims of trafficking in human beings“*

Zusätzliche Anstrengungen zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern sind notwendig, um Menschenhandel in der Schweiz wirksam zu bekämpfen, und zwar unabhängig von den Erwartungen von GRETA zu dieser Thematik. Zu berücksichtigen ist, dass die Identifizierung von Menschenhandel vorab eine operative Aufgabe ist, die in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Die Herausforderungen sind gross, aber auch je nach Kanton sehr verschieden. Die Kantone gehen auch, mit unterschiedlichem Erfolg, unterschiedlich vor. Zur Unterstützung der operativen Polizei, die immer noch eine wichtige Verantwortung für die Identifizierung von Menschenhandelsfällen trägt, erarbeitet die Arbeitsgruppe Menschenhandel und Menschen schmuggel (AGMM), die von der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalchefs (VSKC) eingesetzt ist, zusammen mit der Zivilgesellschaft ein Hilfsmittel, das die besten Vorgehensweisen darstellt und anhand von Beispielen erläutert (Aktion 14). Diese Identifizierungsrichtlinien werden zu einer Standardisierung des Vorgehens in der Schweiz beitragen und die Identifizierung fördern. Sie werden auch für die Identifizierung von minderjährigen Opfern anwendbar sein. Mit den speziellen Verhältnissen im Asylbereich, wird sich die Arbeitsgruppe „Asyl und Menschenhandel“ gemäss Aktion 19 befassen. Die Massnahmen zur Identifizierung von Ausbeutung der Arbeitskraft, die vorangehend zu *“Comprehensive approach and co-ordination”* vorgestellt wurden, werden auch zur verstärkten Erkennung dieser Form von Menschenhandel beitragen.

#### *Zu „Assistance to victims“*

GRETA erwartet von der Schweiz eine Reihe von Verbesserungen in der Unterbringung und Gewährung von Hilfe für Opfer von Menschenhandel. So sollen Personen in der Schweiz auch Hilfe erhalten, wenn sie im Ausland Opfer von Menschenhandel wurden. Zudem sind genügend Unterbringungsmöglichkeiten für Männer und Minderjährige zu schaffen. Schliesslich gilt es, die finanzielle Unterstützung der NGO fortzusetzen. Die Empfehlungen werden wie folgt bewertet:

- Für die Unterstützung von Personen, die sich in der Schweiz aufhalten und im Ausland Opfer von Menschenhandel wurden, ist über die in der Bundesverfassung verankerte Not- hilfe eine Lösung zu finden (Aktion 22). Das Opferhilfegesetz (OHG), das grundsätzlich eine Tatverübung in der Schweiz voraussetzt, bietet dazu in der Regel keine gesetzliche Grundlage. Es ist eine staatliche Aufgabe sicherzustellen, dass die nötige spezialisierte Hilfe für Opfer von Menschenhandel in ausreichender Weise zur Verfügung steht. Dazu sind die notwendigen Mittel aufzuwenden. Die gesetzliche Grundlage dafür ist – sofern die Tat in der Schweiz verübt wurde – das Opferhilfegesetz. In der föderalen Schweiz sind die Kantone für die Umsetzung zuständig. Viele Kantone haben mit NGO Vereinbarungen für die Übernahme der Gewährung von Opferhilfe und die Abgeltung der Leistungen getroffen. Darüber hinaus unterstützt fedpol u.a. Organisationen der spezialisierten Opferhilfe mit Subventionen, mit dem Ziel, die professionelle Betreuung und Reintegration von Opfern von Menschenhandel zu fördern und damit *Re-Trafficking* zu verhindern.
- GRETA ist nicht die erste internationale Expertengruppe, welche die Kapazitäten und die Finanzierung der Leistungen durch die Schweizer Staatsbehörden kritisiert<sup>11</sup>. Hingegen ist zu berücksichtigen, dass in jüngerer Zeit in den Kantonen Waadt, Bern und Glarus neue

---

<sup>11</sup> TIP-Report der USA 2015 und vorangehende, CEDAW-Empfehlungen vom 7. August 2009 (UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau), OSZE-Selbstevaluation von 6. Mai 2014; Empfehlungen des UNO-Menschenrechtsrates vom 29. Oktober 2012



NGO entstanden sind und die Kapazitäten für die Unterbringung der Opfer, auch für männliche, gewachsen sind. Zudem hat die FIZ weitere Kapazitäten für die Unterbringung von Opfern geschaffen. Für die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender hat die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK im Mai 2016 eine neue Empfehlung verabschiedet<sup>12</sup>. Zu berücksichtigen ist, dass der Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten je nach Fallaufkommen der Polizei stark schwanken kann.

- Gestützt auf eine Umfrage in den Kantonen hält die SODK in ihrem Schreiben vom Dezember 2015 an das EJPD fest, dass das bestehende Opferberatungsangebot mehrheitlich als angemessen eingeschätzt werde. In Bezug auf die Unterbringung der Opfer bestehe kein Handlungsbedarf, der nicht im Einzelfall zu lösen sei. In der deutschen Schweiz gebe es einen gewissen Koordinierungs- und Optimierungsbedarf, dem sich die SVK-OHG annehmen werde.

Gestützt auf diese Feststellungen wurde darauf verzichtet, zu diesem Thema Aktionen zu entwickeln; es sind die Arbeitsergebnisse der SVK-OHG abzuwarten.

#### *Zu „Recovery and reflection period“ und zu „Residence permits“*

Mit dem Leitprozess „Competo“ wurde für die interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Gewährung von Aufenthalt für Menschenhandelsopfer ein gesamtschweizerischer Standard erarbeitet und festgelegt. Dieser ist inzwischen Gegenstand der Ausbildungen für die Strafverfolgungsbehörden und andere Stellen. Bei konsequenter Anwendung gewährleistet der Prozess eine sachgerechte Bearbeitung der aufenthaltsrechtlichen Fragen. Eine vertiefte Ausbildung in der Anwendung dieses Prozesses ist vorgesehen (Aktion 20).

#### *Zu „Compensation and legal redress“*

Das Opferschutzprogramm (Aktion 18) wird Auskunft darüber geben, auf welche Weise die Opfer von Menschenhandel am wirksamsten Schadenersatz und Genugtuungsansprüche geltend machen können. Das Programm wird auch in die Ausbildungen einfließen.

#### *Zu „Repatriation and return of victims“*

Die rechtlichen Grundlagen, welche die Einhaltung der GRETA-Empfehlung gewährleisten, sind im Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AUG) enthalten. Die vorgenannten Instrumente „Competo“, die Identifizierungsrichtlinien sowie das Opferschutzprogramm schaffen die Voraussetzungen dafür, dass bei korrekter Beachtung der Regeln keine Opfer die Schweiz verlassen müssen, wenn sie im Ausland gefährdet sind.

#### *Zu „Substantive criminal law“*

Die bereits genannten Ausbildungen in der Schweiz für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden behandeln die von GRETA erwähnten Themen. Zusammen mit den Identifizierungsrichtlinien werden die Voraussetzungen für die erwarteten Strafverfolgungsmassnahmen vorliegen.

#### *Zu „Non-punishment of victims of trafficking in human beings“*

Die Empfehlung von GRETA beinhaltet eine explizite Nennung des Gebotes der Nichtbestrafung der Opfer von Menschenhandel im Strafrecht, wenn sie im Rahmen der Ausbeutung zu strafbaren Handlungen gezwungen wurden. Diese Empfehlung verkennt, dass das Schweizer Strafrecht auf dem Verschuldensprinzip beruht und eine Verurteilung in solchen Fällen gemäss den Regeln über den Nötigungsnotstand<sup>13</sup> nicht möglich ist. Werden trotzdem Urteile ausgesprochen, ist ein Opfer nicht als solches erkannt worden. Wenn also Opfer ungerechtfertigt bestraft werden, ist das primär auf Fehler bei der Identifizierung zurückzuführen und nicht auf Unkenntnis der rechtlichen Lage. Die vorgenannten Identifizierungsrichtlinien sowie Ausbildungen werden dazu beitragen, dass Opfer besser erkannt und möglichst keine Verurteilungen, meist im Zusammenhang mit Verstössen gegen das Aufenthaltsrecht, ausgesprochen werden.

<sup>12</sup> [http://www.sodk.ch/fileadmin/user\\_upload/Aktuell/Empfehlungen/2016.05.20\\_MNA-Empfehlungen\\_farbig\\_d.pdf](http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2016.05.20_MNA-Empfehlungen_farbig_d.pdf)

<sup>13</sup> Art. 17 StGB

*Zu „Investigation, prosecution and procedural law”*

Die bestehenden und inzwischen verbesserten Ausbildungen am SPI für Polizei und Staatsanwaltschaften sowie die interdisziplinären Ausbildungen in der Romandie schaffen bereits die Voraussetzungen für eine wirksamere Strafverfolgung. Eine Ausbildung oder Sensibilisierung für Richterinnen und Richter ist noch ausstehend: Diese Berufsgruppe kann im Ausbildungskonzept gemäss Aktion 4 berücksichtigt werden. Trotzdem darf nicht übersehen werden, dass die Einleitung von neuen Strafverfahren gegen die Täter vor allem Identifizierungsarbeit durch die Kantone voraussetzt und nur durch eine Priorisierung der Strafverfolgung von Menschenhandel zu intensivieren ist.

*Zu „Protection of victims and witnesses”*

Erfüllen die Menschenhandelsopfer die Voraussetzungen für die Aufnahme in das nationale Zeugenschutzprogramm, erhalten sie bestmöglichen Schutz. Erfüllen sie hingegen die Voraussetzungen nicht, so gewährleisten die Kantone im Rahmen des Schutzes der Polizeigüter Leib und Leben die Sicherheit der Opfer. Dabei können die Kantone von der Zeugenschutzstelle des fedpol unterstützt werden. Die Zusammenarbeit zwischen der spezialisierten Opferhilfe und der Kantonspolizei ist an den kantonalen Runden Tischen und im Rahmen der Kooperationsmechanismen zu regeln und zu institutionalisieren. Damit kann der Schutz der Opfer gewährleistet werden.

## 5. Aktionen 2017-2020

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
	<b>I. Prävention und sonstige Massnahmen</b>					
1.	<b>Sensibilisierung im Gesundheitswesen</b>  Durchführung einer Sensibilisierungskampagne zur Erkennung von Menschenhandelsopfern im Gesundheitswesen	fedpol/GS KSMM	2017/2018 Durchführung	In allen Landesteilen haben Sensibilisierungsmassnahmen in Spitälern stattgefunden.	Eine der grössten Herausforderungen in der Bekämpfung von Menschenhandel ist es, die Opfer zu identifizieren. Denn diese leben am Rand der Gesellschaft, oft unter völliger Kontrolle ihrer Peiniger. Es kommt hingegen vor, dass sie sich medizinisch behandeln lassen müssen. Dabei kommen sie mit der Welt ausserhalb der Ausbeutung in Kontakt. Das medizinische Fachpersonal ist daher besonders geeignet, potentielle Opfer zu erkennen, sie auf die Ausbeutung anzusprechen und an Opferhilfestellen weiter zu verweisen. Die Aktion soll das Medizinalpersonal (Spitäler und Praxen) informieren und für den richtigen Umgang mit potentiellen Opfern sensibilisieren.	11
2.	<b>Aktionen zum europäischen Tag gegen Menschenhandel (18. Oktober)</b>  Durchführung von gezielten Aktionstagen und -wochen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit	IOM <sup>14</sup>	Aktionswoche: 2017 und 2019; Aktionstag am 18. Oktober 2018 und 2020	Aktionswochen und Aktionsstage haben stattgefunden, Evaluation der Aktionswochen und Prüfung der Bedürfnisse für 2021.	Die regelmässige Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit weist darauf hin, dass Menschenhandel auch in der Schweiz stattfinden kann. Die Evaluation der Aktionswoche 2015 hat das Bedürfnis für weitere solche Aktionswochen gezeigt. Der Rhythmus von einer Aktionswoche jedes zweites Jahr hat sich bewährt, wenn	11

<sup>14</sup> Unter Vorbehalt der sichergestellten Finanzierung durch die mitwirkenden Stellen.

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
					es einen Sensibilisierungsanlass am 18. Oktober des folgenden Jahres gibt. Die Aktionswochen sollen eine möglichst grosse geographische Abdeckung mit möglichst breiten Partnerschaften zum Ziel haben. Die Mitwirkung der kantonalen Runden Tische sowie der Zivilgesellschaft wird angestrebt. IOM Bern wirkt als Sekretariat des Steuerungskomitees und koordiniert die Aktivitäten aller involvierten Partner mit Mitwirkung von fedpol/GS KSMM, AMS, SEM, DEZA.	
3.	<b>Checkliste zur Identifizierung</b>  Anpassung und Aktualisierung der KSMM-Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels	fedpol/GS KSMM	2018	Eine neue Checkliste mit Indikatoren zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern liegt vor.	Checklisten mit Indikatoren sind ein wichtiges Hilfsmittel für die Praxis bei der Identifizierung von Menschenhandelsopfern. Die KSMM-Checkliste wurde 2004 erstellt und seither nicht mehr angepasst. Trotz weitsichtiger Formulierung der Indikatoren damals sind neue Trends und Erkenntnisse zu berücksichtigen, namentlich in Bezug auf die verschiedenen Ausbeutungsformen wie Ausbeutung der Arbeitskraft, von Minderjährigen und im Asylwesen. Bei der Aktualisierung der Checkliste gilt es auch, dem Aspekt der unbegleiteten minderjährigen Asylbewerberinnen und Asylbewerber (UMA) Rechnung zu tragen. Die Liste wird nach Möglichkeit mit Praxismodellen ergänzt. Die Anpassung findet durch eine Arbeitsgruppe mit Beteiligung der Zivilgesellschaft statt.	15

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
4.	<p><b>Sensibilisierung – Schulung</b></p> <p>Erarbeitung eines Ausbildungs- und Sensibilisierungskonzeptes für alle Berufsgruppen in der Schweiz, die mit Menschenhandel in Berührung kommen.</p>	fedpol/GS KSMM	2018	Ein neues Konzept für die systematische Schulung aller relevanten Stellen und Berufsgruppen liegt vor.	Die bisher entwickelten Schulungen in der Schweiz konzentrierten sich auf die Sensibilisierung und die spezialisierte Ausbildung der wichtigsten Akteure in der Bekämpfung von Menschenhandel, namentlich die Polizei, die Staatsanwaltschaften, Angehörige der Migrationsämter und Opferhilfestellen in der Romandie. Für die Sensibilisierung und Ausbildung von weiteren staatlichen Stellen und Berufsgruppen, die mit Opfern von Menschenhandel in Berührung kommen, einschliesslich der Opferhilfestellen in der deutschen Schweiz, ist ein Konzept zu erstellen, das mindestens über die eingesetzten Mittel, die Akteure der Ausbildung und die Form der Wissensvermittlung Auskunft gibt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Durchführung von Ausbildungen finanziert sein muss und ein Interesse der Zielgruppen vorausgesetzt wird. Ab 2019 soll das Konzept umgesetzt werden. Die Erarbeitung des Konzeptes findet durch eine Arbeitsgruppe mit Beteiligung der Zivilgesellschaft statt.	6
5.	<p><b>Sensibilisierung von Konsularangehörigen</b></p> <p>Sensibilisierung und Schulung von Angehörigen der Schweizer Konsulate im Ausland im Rahmen der Aus- oder Weiterbildung, um bei der Visa-Erteilung die Gefahr von Ausbeutung in</p>	EDA	Ab 2017	Die Sensibilisierung ist fester Bestandteil im Lehrprogramm der Aus- und Weiterbildung für die Konsularangehörigen.	Bereits im Verfahren für die Erteilung von Einreisevisa an den Schweizer Botschaften im Ausland können bei Verdacht, dass die antragstellende Person ein Opfer von Menschenhandel werden könnte, Vorkehrungen getroffen werden. Dazu müssen die Schweizer Konsularangehörigen geschult werden, mögliche Opfer zu erkennen und die richtigen Massnahmen zu	6

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
	der Schweiz zu erkennen und zu handeln.				treffen. Dies können weitere Abklärungen sein oder es können die möglichen Opfer auf die Gefahren aufmerksam gemacht werden. Es kann auch der Visa-Antrag abgelehnt werden.	
6.	<b>Sensibilisierung Privatwirtschaft</b>  Sensibilisierung der Privatwirtschaft zum Thema Menschenhandel und Ausbeutung sowie Motivierung für Gegenmassnahmen.	SECO	Ab 2017	Das Thema wird an geplanten Anlässen im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte mit Wirtschaftsverbänden und Firmen behandelt.	Bestehende Synergien innerhalb der Bundesverwaltung und Kontakte mit Vertretern relevanter Organisationen und der Privatwirtschaft können genutzt werden, um betroffene Akteure vermehrt auf das Thema Menschenhandel zu sensibilisieren. Dies kann beispielsweise im Rahmen des entstehenden nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UNO Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte geschehen.	11, 12
7.	<b>Sensibilisierung Arbeitsinspektion</b>  Erstellen und Verteilen von Informationsmaterialien (Broschüren / Flyer) zur Sensibilisierung und Information der Arbeitsinspektorate.	SECO	Ab 2017	Die Arbeitsinspektorate sind für die Themen Menschenhandel und Ausbeutung der Arbeitskraft sensibilisiert.	Arbeitsinspektoren können bei ihren Kontrollen auf Ausbeutungssituationen aufmerksam werden. Die Sensibilisierung soll auf verschiedenen Ebenen stattfinden: Erstens sollen die Arbeitsinspektorate selber stärker auf das Phänomen Menschenhandel aufmerksam gemacht werden. Zweitens sollen Betroffene über die rechtlichen Konsequenzen einer Meldung von Menschenhandel oder Ausbeutung informiert werden, um die Bedenken vor negativen Folgen zu verlieren. Drittens sollen Arbeitgeber besser informiert werden, um die Nachfrage nach Arbeitsausbeutung zu dämmen. Weitere Instrumente, wie z.B. Schulungen, werden geprüft.	4, 6, 15

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
8.	<b>Ratifizierung Protokoll ILO-Konvention Nr. 29</b>  Ratifizierung des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation.	SECO	2017	Die Schweiz hat das Protokoll zum Übereinkommen Nr. 29 ratifiziert.	Das Protokoll verstärkt den Rechtsrahmen im Kampf gegen den Menschenhandel zum Zweck der Zwangs- oder Pflichtarbeit. Es fordert dazu auf, Massnahmen zur Prävention von Zwangsarbeit zu ergreifen, die Opfer zu schützen und ihnen Zugang zu Rechtsschutz- und Rechtsbehelfsmechanismen zu gewähren. Damit wird auch zur Stärkung vulnerabler Personengruppen beigetragen. Es unterstreicht die Rolle der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit.	15
9.	<b>Ausbeutung der Arbeitskraft</b>  Erarbeitung eines Leitfadens für die Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in der Schweiz als Hilfsmittel zur Identifizierung von Ausbeutungsverhältnissen.	fedpol/GS KSMM	2018	Der Leitfaden wurde vom Steuerungsorgan KSMM verabschiedet.	Obschon die Erstellung eines solchen Leitfadens bereits Gegenstand des vorangehenden Aktionsplanes war, konnte dieser infolge Prioritätensetzung in der GS KSMM nicht fertiggestellt werden. Die bisherigen Arbeiten sind zu aktualisieren und weiterzuführen. Der Leitfaden wird ein Hilfsmittel für die operative und strategische Tätigkeit und soll zu vermehrten Massnahmen gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft beitragen. Der bestehende Entwurf wird zusammen mit den in der KSMM vertretenen und sachlich zuständigen Stellen und der Zivilgesellschaft beraten.	1, 2, 4, 15, 24
10.	<b>Statistiken I</b>  Änderung der Erfassung und Darstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) in der Weise, dass zu Art. 182	fedpol	Ab 2019: Erfassung nach neuen Codes.	Für das Jahr 2020 werden differenzierte Auswertungen publiziert.	Die aktuelle Polizeiliche Kriminalstatistik erfasst verschiedene Angaben zur Strafverfolgung mit Bezug zu Art. 182 StGB. Allerdings ist zurzeit keine Auswertung nach den verschiedenen Ausbeutungsarten (sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung	8

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
	StGB eine Differenzierung nach Ausbeutungsart möglich ist.				der Arbeitskraft und zum Zweck der Organentnahme) möglich. Für eine Lage- und Situationsanalyse sind hingegen diese Angaben von Bedeutung. Das Verfahren für die Anpassung der Erfassung wird von fedpol ausgelöst und bedarf auch der Mitwirkung der Kantone.	
11.	<b>Statistiken II</b>  Anpassung der Opferhilfestatistik, indem auch statistische Daten der spezialisierten Opferhilfe durch NGO über die Betreuung der Opfer von Menschenhandel erfasst werden.	BFS	2019	Für das Jahr 2018 liegen statistische Angaben zu den Opfern vor, die von einer NGO beraten wurden und deren statistische Daten dem BFS Verfügung gestellt wurden.	Die aktuelle Opferhilfestatistik erfasst nur diejenigen Daten, welche von den anerkannten Opferhilfestellen gemäss OHG erfasst und dem BFS gemeldet werden. Jene Opfer, welche direkt an die NGO gelangen, werden nicht erfasst. Auch ist oft unklar, ob jene Opfer, die auf Rechnung der kantonalen Opferhilfestellen von den spezialisierten NGO betreut und beraten werden, statistisch von den Angaben der Opferhilfestelle ausgeschieden werden. Erfasst werden keine Personalien, sondern nur statistische Angaben zum Beratungsfall und rudimentäre soziodemographische Informationen zum Opfer. Die Erfassung muss mit Hilfe der bestehenden Erhebungsinstrumente stattfinden.	8
12.	<b>Berichte/Studien</b>  Erstellung eines Berichtes über die Ausbeutung Minderjähriger in der Schweiz.	fedpol/GS KSMM	2019	Ein Bericht liegt vor.	Das Thema Menschenhandel mit Minderjährigen wird in der Schweiz zunehmend aktuell, obschon ein Bericht von UNICEF Schweiz 2007 festgestellt hat, dass die Schweiz von Kinderhandel eher in Einzelfällen betroffen ist. Organisierte Bettelerei und organisierter Diebstahl sowie Minderjährige, die nahe an der Volljährigkeit sind und in die Prostitution gezwungen werden,	9



Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
					fallen auf. Ein Bericht soll mehr Erkenntnisse über die allgemeine Lage, Risikobereiche und Formen der Ausbeutung von Minderjährigen liefern, um so den genaueren Handlungsbedarf bestimmen zu können. Der Bericht wird in fedpol erstellt oder extern in Auftrag gegeben. Weitere Akteure, die in diesem Bereich tätig sind, werden einbezogen.	
	<b>II. Strafverfolgung</b>					
13.	<b>Benennung von Spezialisten in den Polizeikorps und dem GWK</b>  Führung einer Liste mit den zuständigen Spezialistinnen und Spezialisten zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Polizeikorps und dem GWK.	KKPKS und GWK	2017	Eine Liste der zuständigen Spezialistinnen und Spezialisten liegt vor.	Die SSK führt bereits eine Liste mit den spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gegen Menschenhandel. Die Benennung von Spezialistinnen und Spezialisten auf Ebene der Staatsanwaltschaften ist nur so gut, wie auch bei der Polizei und dem GWK entsprechende Fachleute benannt und ausgebildet sind. Damit wird die Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft und dem kantonalen Polizeikorps verbessert ebenso wie die Zusammenarbeit zwischen den Polizeikorps der Kantone. Die Benennung der Spezialisten soll <i>nicht</i> dazu führen, dass diese ausschliesslich Menschenhandelsfälle bearbeiten. Vielmehr sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass kundige Ansprechpartner und Fallbearbeitende zur Verfügung stehen, wenn Menschenhandelsfälle identifiziert werden.	24

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
14.	<p><b>Identifizierungsrichtlinien / Empfehlungen / Best Practice</b></p> <p>Erarbeitung von Leitlinien und Prozeduren für die Identifizierung der Opfer von Menschenhandel durch die Polizei und im Rahmen der multidisziplinären Zusammenarbeit.</p>	KKPKS	2018	Die Leitlinien liegen vor und sind vom VSKC verabschiedet.	Die kantonalen Unterschiede in der Identifizierung von Menschenhandelsopfern durch die Polizei und die Vorgehensweisen dazu sind gross. Eine Darstellung erfolgreicher Vorgehensweisen der Polizei dient der Harmonisierung in der Schweiz und den zuständigen Polizeistellen als Hilfsmittel zur Bestimmung des Vorgehens, für die Einsatzplanung, zur Einhaltung von Standards im Opferschutz und für Ausbildungen. Die Leitlinien berücksichtigen auch die Identifizierung von Minderjährigen. Die Arbeiten werden durch die Arbeitsgruppe Menschenhandel und Menschenschmuggel (AGMM) der Polizei geführt, NGO werden konsultiert und beigezogen, weil sie an der Identifizierung ebenfalls mitwirken. Besondere Aufmerksamkeit ist bestehenden Prozeduren zu widmen, die eine Identifizierung erschweren und dazu führen, dass Opfer von Menschenhandel für Taten bestraft werden, zu welchen sie gezwungen wurden.	2, 15, 21, 23, 24
15.	<p><b>Ausbildung gegen Menschenhandel in der Grundausbildung der Polizei</b></p> <p>Unterricht eines Grundmoduls über die Bekämpfung des Menschenhandels an allen Polizeischulen der Schweiz. Das Basiswissen soll Gegenstand der eidgenössischen Berufsprüfung sein.</p>	KKPKS	2018	Die Ausbildungsmodule von mindestens einem halben Tag werden unterrichtet.	Die Sensibilisierung der Polizeiangehörigen zum Erkennen von Menschenhandel hat schon früh stattzufinden. Die Absolventinnen und Absolventen der Polizeischulen müssen befähigt werden, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, wenn sie im Rahmen ihrer sicherheitspolizeilichen Tätigkeit auf solche stossen, die richtigen Massnahmen zu ergreifen und den Fall an die Spezialisten im Korps weiterzuleiten. In einem Ausbildungsmodul	7

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
					von einem halben Tag sind die Grundkenntnisse über Menschenhandel, die Identifizierung der Opfer und die Einleitung von Sofortmassnahmen zu unterrichten. Das ist an allen Polizeischulen der Schweiz in der Grundausbildung sicherzustellen.	
16.	<p><b>Ausbildungen gegen Menschenhandel für Strafverfolgungsbehörden</b></p> <p>Weiterführung der spezialisierten Ausbildungen für Angehörige der Polizei und Staatsanwaltschaften als interdisziplinäre Kurse. Aufnahme des Themas „Strafbefreiung der Opfer“.</p>	KKPKS	Laufend	Die Ausbildungen finden bei ausreichenden Anmeldungen jährlich statt.	Die bisherigen Ausbildungen am SPI und bei den weiteren Ausbildungsträgern in der Romandie haben sich zum Standard und wichtigen Rückgrat der Vermittlung von Fachwissen an Spezialistinnen und Spezialisten in den Strafverfolgungsbehörden und anderen Stellen etabliert. Diese sind weiterzuführen, um wichtige Inhalte über Ausbeutungsformen, Identifizierung, die Strafbefreiung der Opfer und Aspekte im Zusammenhang mit minderjährigen Opfern zu vermitteln. Die Ausbildungen dienen der nationalen Vernetzung. KKPKS und SSK formulieren Empfehlungen für die Teilnahme an den Ausbildungen. Die Ausbildungen thematisieren auch die Strafbefreiung der Opfer, wenn sie im Rahmen der Ausbeutung zu strafbaren Handlungen gezwungen werden. An den Ausbildungen wirken die SSK und GS KSMM mit.	2, 6, 18, 20, 21, 22, 23, 24
17.	<p><b>Vernetzung Staatsanwaltschaften</b></p> <p>Bildung einer regelmässig stattfindenden Austauschplattform für Staatsanwaltschaften zur Teilung von Praxiswissen sowie als Grundlage für eine</p>	SSK	Ab 2018	Zur ersten Sitzung wird 2018 eingeladen. Anschliessend finden die Sitzungen regelmässig statt.	Für die Polizei besteht bereits eine regelmässig stattfindende Austauschplattform, es ist die polizeiliche Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (AGMM). Eine ähnliche Plattform soll	24

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
	fallbezogene Koordination und Zusammenarbeit in Menschenhandelsfällen.				auch auf der Ebene der Staatsanwaltschaften gebildet werden. Die Austauschplattform in Form eines mindestens jährlich stattfindenden persönlichen Austausches zwischen den Spezialistinnen und Spezialisten der Staatsanwaltschaften dient der Vernetzung, des Erfahrungs- und Informationsaustausches und der Förderung einer einheitlichen Praxis in der Bekämpfung des Menschenhandels.	
	<b>III. Opferschutz</b>					
18.	<b>Opferschutzprogramm</b> Ausarbeitung eines nationalen Schutzprogramms für Opfer von Menschenhandel, das über die Prozeduren und die Instrumente des Schutzes der Betroffenen Auskunft gibt.	fedpol/GS KSMM	2016 Beginn der Arbeiten ; 2018/2019 Verabschiedung	Das nationale Opferschutzprogramm ist vom Steuerungsorgan KSMM verabschiedet.	Das nationale Opferschutzprogramm beschreibt alle Instrumente zur Gewährung von Hilfe und Schutz für Menschenhandelsopfer in der Schweiz im gesamten Prozess von der Identifikation bis zur Integration/Reintegration. Damit werden Massstäbe zur einheitlichen Anwendung der bestehenden bundesrechtlichen Instrumente in den Kantonen gesetzt. Das nationale Opferschutzprogramm weist auch auf allfälligen strategischen Handlungsbedarf hin. Die Erarbeitung findet im Rahmen einer dazu gebildeten multidisziplinären Arbeitsgruppe der KSMM unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Regionalen Opferschutzplans FIZ / Makasi statt. Die wegen anderer Prioritätensetzung der GS KSMM unterbrochenen Arbeiten werden wieder aufgenommen und neue Entwicklungen berücksichtigt.	2, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 25

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
19.	<p><b>Asyl – Opferschutz</b></p> <p>Optimieren von Abläufen zur Sicherstellung der Identifikation von Menschenhandelsopfern und zur Gewährleistung der Opferhilfe im Asylverfahren (inkl. Dublin). Darstellung dieser Abläufe in einem öffentlichen Produkt (z.B. Broschüre, Handbuch) und Eruiierung weiteren Handlungsbedarfs.</p>	SEM	In Etappen bis 2020	Das Produkt liegt vor und allfälliger Handlungsbedarf ist identifiziert. Ausbildungen der Mitarbeitenden im Asylwesen finden wiederkehrend statt.	<p>Unter der Leitung des SEM bearbeitet die unter dem NAP 2012-2014 eingesetzte Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel die von ihr aufgeworfenen Frage- und Problemstellungen, erarbeitet Lösungen und definiert allfälligen Handlungsbedarf. Die Arbeiten sollen nach den folgenden Kernfragen gestaffelt werden sowie die Resultate etappenweise festgehalten und jeweils dem Steuerungsorgan der KSMM unterbreitet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelung des Aufenthalts von Opfern von Menschenhandel im Rahmen des AsylG und des AuG;</li> <li>• Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden Identifizierungs- und Ablaufverfahren (Identifizierungsprozess, Opferhilfe, Information der Gesuchstellenden und Zusammenarbeit mit betroffenen Stellen);</li> <li>• Umgang mit Opfern von Menschenhandel im Dublinverfahren;</li> <li>• Umgang mit UMA im Kontext von Menschenhandel.</li> </ul> <p>Das zu erstellende Produkt richtet sich an Stellen und Organisationen, welche potentiell in Kontakt mit Opfern von Menschenhandel kommen (Migrationsämter, Asylzentren, Polizei, Sozialarbeiter/innen, Opferhilfestellen) mit dem Ziel, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren sowie einen einheitlichen und umfassenden Opferschutz zu gewährleisten. Dabei wird angestrebt, die Resultate der Arbeitsgruppe</p>	15

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
					in das Nationale Opferschutzprogramm und in die laufenden Ausbildungen einzubinden.	
20.	<b>Ausbildungen für Migrationsbehörden</b>  Durchführung von regionalen Workshops gemäss Regionalkonferenzen VKM für Migrationsbehörden, welche die Anwendung des Competo-Prozesses erläutern.	SEM und VKM	2018	Die Workshops haben in allen Landesteilen stattgefunden.	Die angepassten Weisungen AuG im Bereich Menschenhandel beschreiben die Möglichkeiten und die Vorgehensweise zur Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit und zur Erteilung einer Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligung gemäss dem Leitprozess Competo; dieser ist Bestandteil der Weisungen AuG des SEM. Die Anwendung dieses Prozesses wird für alle Kantone empfohlen und dient der Harmonisierung des Verfahrens. In Workshops werden die Mitarbeitenden der Migrationsbehörden in der Anwendung des Prozesses ausgebildet.	18, 19
21.	<b>Temporärer Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel</b>  Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE, so dass für die Dauer der Gewährleistung der Opferhilfe eine temporäre Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann.	SEM	2019	Der Bundesratsantrag dazu wurde eingereicht.	Wenn das Opfer nicht mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten will, keine Härtefallbewilligung gewährt werden kann und keine sonstige Aufenthaltsberechtigung vorliegt, hat das Opfer nach Ablauf der Bedenkzeit die Schweiz zu verlassen. Damit es gegebenenfalls auch nach Ablauf dieser Bedenkzeit die nach dem Opferhilfegesetz zustehenden Leistungen empfangen kann, wird positivrechtlich die Möglichkeit geschaffen, dem Opfer Aufenthalt zu gewähren, sofern dieser für den Empfang der OHG-Leistungen notwendig ist. Dazu hat eine Anpassung der VZAE stattzufinden. Die Bedürfnisse der Opferhilfe für den Nachweis der Notwendigkeit von Opferhilfeleistungen sowie der	21

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
					Aufenthaltsbewilligung werden berücksichtigt und die SVK-OHG in die Arbeiten der Erlassänderungen einbezogen.	
22.	<p><b>Hilfe für Opfer von Straftaten im Ausland</b></p> <p>Erarbeitung einer Grundlage zur Frage der Gewährleistung von Hilfe an Personen, die im Ausland ausgebeutet wurden, jedoch nicht unter den Geltungsbereich des OHG fallen.</p>	SODK	Ende 2017  2018	Grundlegendokument liegt vor  Entscheid weiteres Vorgehen durch SODK-Gremien	Bei einer im Ausland verübten Straftat besteht nur dann Anspruch auf Beratung im Sinne von Art. 12 ff. des OHG, wenn das Opfer sowohl im Zeitpunkt der Straftat als auch im Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Hilfe Wohnsitz in der Schweiz hatte (Art. 17 OHG). Wurde die Straftat im Ausland verübt, besteht bei Straftaten, die ab dem 1. Januar 2009 verübt wurden, zudem kein Anspruch auf Entschädigung und Genugtuung (Art. 3 OHG in Verbindung mit Art. 48 lit. a OHG). Hingegen hat gemäss Auffassung der GRETA ein Staat, der das Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels ratifiziert hat, auch die Pflicht, die im Übereinkommen genannten Leistungen an Opfer von Menschenhandel zu erbringen, die sich im betreffenden Staat aufhalten und im Ausland ausgebeutet wurden. Es sind Lösungen zu erarbeiten, wie dieser Verpflichtung entsprochen werden kann.	16
23.	<p><b>Abgrenzung Opferhilfe – Sozialhilfe</b></p> <p>Erarbeitung von Empfehlungen für die Abgrenzung zwischen Opferhilfe und Sozialhilfe bei der Unterstützung der Menschenhandelsopfer, einschliesslich für die Zuständigkeit der Kantone.</p>	SODK/SVK-OHG	2017-2019	Die SVK-OHG hat die Abgrenzungsthematik Opferhilfe – Soforthilfe behandelt und (sofern möglich) Empfehlungen dazu verabschiedet.	In der Praxis tauchen oft Abgrenzungsfragen auf, wie lange ein Opfer gestützt auf das OHG unterstützt wird und ab wann die Sozialhilfe zuständig ist. Wird die Sozialhilfe zuständig, tauchen zudem Fragen der kantonalen Zuständigkeit auf, wenn das Opfer für spezialisierte Hilfe in einem anderen Kanton untergebracht wird. Für Leistungen der Sozialhilfe gibt es keine	

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
					nationale Gesetzgebung, dies liegt in der Kompetenz der Kantone. Es besteht einzig das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG).	
24.	<b>Institutionalisierter Austausch zu unbegleiteten Minderjährigen und Kinderhandel in der Schweiz</b>  Schaffung einer Plattform für den regelmässigen Austausch und die Nennung von Handlungsbedarf im Bereich unbegleitete Minderjährige und Kinderhandel.	VKM	Ab 2017	Es finden ein bis zwei Sitzungen pro Jahr statt.	Es gibt viele Erscheinungsformen von Kinderhandel. Im Zusammenhang mit Migration können zusätzliche Risikofaktoren für Ausbeutung auftreten. Diverse Stellen bei Bund und Kantonen sowie die im Bereich der Unterbringung und Betreuung tätigen Personen kommen mit Minderjährigen, die sich in einer verletzlichen Situation befinden, in Kontakt. Kinderschutzanliegen und Kinderschutzmassnahmen liegen grösstenteils in der Kompetenz der Kantone. Es ist ein regelmässiger Erfahrungsaustausch aller relevanten Akteure in diesem Bereich anzustreben, um neue Risiken zu erkennen und den Handlungsbedarf in der Identifizierung, der Betreuung und der Suche nach Lösungen im übergeordneten Interesse des Kindes zu bestimmen.	3, 15, 16
	<b>IV. Zusammenarbeit</b>					
25.	<b>Kantonale Runde Tische</b>  Die Bemühungen der Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel werden untersucht und evaluiert.	fedpol/GS KSMM	2019	Ein Evaluationsbericht liegt vor.	Kantonale Unterschiede in der Bekämpfung des Menschenhandels liegen in der Natur des Föderalismus, obschon diese erheblich sind. Nicht alle Kantone haben beispielsweise einen Kooperationsmechanismus gegen Menschenhandel. Eine	4, 9, 15, 16, 24



Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
					Evaluation über die tatsächlichen Bemühungen in allen vier Pfeilern der Bekämpfung von Menschenhandel im Kanton soll aufzeigen, welcher Handlungsbedarf tatsächlich noch besteht. Die Evaluation kann durch eine in Auftrag gegebene Studie stattfinden.	
26.	<b>Massnahmen in den Herkunftsländern</b>  Umsetzung von Programmen und Projekten zur Unterstützung der Herkunftsländer in der Bekämpfung des Menschenhandels.	SEM und DEZA	2017-2020	Das Engagement wird im bisherigen Umfang weitergeführt.	Die Projekte dienen der Prävention, der Verbesserung des Opferschutzes sowie der Stärkung der multidisziplinären Kooperation, wobei die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gefördert wird. Der Fokus liegt auf Staaten, mit denen die Schweiz Migrationspartnerschaften und Migrationsabkommen unterhält.	10
27.	<b>Bi- und multilaterale Zusammenarbeit</b>  Verstärkung der strategischen Zusammenarbeit, insbesondere mit Stellen und Behörden der Herkunfts- und Transitländer.	EDA/AMS	2017-2020	Jährlich werden 1 bis 2 internationale Runde Tische in der Schweiz durchgeführt.	Internationale Runde Tische gegen Menschenhandel fördern den internationalen Expertenaustausch und bezwecken Vernetzung, Verbesserung und Verstärkung der transnationalen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Behörden und Organisationen im Ausland. Von den Anlässen profitieren in besonderem Mass die Expertinnen und Experten in der Schweiz, indem ausländische Lösungen und Erfahrungen präsentiert werden.	10
		EDA/AMS – SEM	Laufend	Menschenhandel ist, wo opportun, Gegenstand bilateraler politischer Dialogprozesse.	In den institutionalisierten Expertentreffen im Rahmen der Migrationspartnerschaften mit Serbien, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Nigeria und Tunesien werden regelmässig Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel besprochen und	10

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
					Projekte zur Stärkung der Kompetenzen der Behörden in diesem Bereich beschlossen. Menschenhandel wird auch bei neuen Migrationspartnerschaften thematisiert.	
		AMS, DEZA und SEM	Laufend	Menschenhandel ist, wo opportun, Gegenstand multilateraler politischer Dialogprozesse	Bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung setzt sich die Schweiz auch für die Umsetzung der Ziele zum Menschenhandel ein. Sie unterstützt und entwickelt entsprechende Programme und Politiken. Dieses Engagement in multilateralen Foren wird im Rahmen der Interdepartementalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) koordiniert und umgesetzt.	10
		DEZA – fedpol	2018	Erweiterungsbeitragsprojekt mit Bulgarien ist abgeschlossen.	Im Rahmen des Schweizer Erweiterungsbeitrages für Rumänien und Bulgarien werden bilaterale Projekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden im Menschenhandel und der zuständigen Stellen im Opferschutz umgesetzt. Die Koordination und die Durchführung von Aktivitäten mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden wird durch fedpol gewährleistet.	10
		DEZA – fedpol	2018	Erweiterungsbeitragsprojekt mit Rumänien ist abgeschlossen.		
		fedpol	2017	Gemeinsame Aktivitäten zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit der nigerianischen Agentur zur Bekämpfung des Menschenhandels (NAP-TIP) wurden umgesetzt.	Im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria wird ein Polizeiprojekt umgesetzt, welches auch die Zusammenarbeit im Bereich Menschenhandel beinhaltet.	

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
		fedpol	Jährlich	Beteiligung am operationellen Aktionsplan von Europol und Durchführung von Aktionen in der Schweiz	Zur Bekämpfung der organisierten Schwerestrafkriminalität führt Europol verschiedene Ermittlungsplattformen, genannt EMPACT. Die Schweiz nimmt an operationellen Meetings dieser Plattformen teil, tauscht fallbezogene Informationen aus und beteiligt sich an den Aktionen. Die Koordination der Durchführung solcher Joint Action Days (JAD) in der Schweiz in Zusammenarbeit mit den Kantonen wird durch das Kommissariat Menschenhandel/Menschenschmuggel von fedpol gewährleistet.	
		fedpol	Ab 2019	Die Mitwirkung an den Interpol-Projekten hat stattgefunden.	Die Schweiz ist in der Interpol-Expertengruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel vertreten. Die Expertengruppe unterstützt das Generalsekretariat von Interpol IPSP bei der Durchführung von Projekten gegen Menschenhandel in den Mitgliedstaaten. Die Schweizer Vertretung wird künftig an den Projekten aktiv mitwirken.	
		fedpol	2018	Das Polizeiabkommen mit Bulgarien ist in Kraft getreten.	Die Verhandlungen für ein bilaterales Polizeiabkommen mit Bulgarien wurden 2015 aufgenommen. Durch das Abkommen wird die rechtliche Grundlage für eine effiziente Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden formalisiert. Ein Bestandteil des Abkommens ist die Bekämpfung des Menschenhandels und Menschenschmuggels.	

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Zeitplan / Frist	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	GRETA-Empfehlung
		fedpol	2018	Das revidierte Polizeiabkommen mit Ungarn ist in Kraft getreten.	Das Abkommen mit Ungarn wurde 1999 abgeschlossen und soll durch eine Revision der Bekämpfung des Menschenhandels vermehrt Rechnung tragen.	
28.	<b>Internationale Normen-Standards</b>  Mitwirkung an der Weiterentwicklung der internationalen Normen und Standards zur Bekämpfung von Menschenhandel.	EDA/AMS	2017-2020	Die Schweiz wirkt in den relevanten Gremien aktiv mit.	Die Schweiz engagiert sich aktiv in den multilateralen Gremien, insbesondere der UNO, der OSZE und des Europarates. In den regionalen und internationalen Gremien fördert sie kohärent den menschenrechtsbasierten und opferschutzbezogenen Ansatz in der Bekämpfung des Menschenhandels; die Schweizer „best practices“ fliessen in den internationalen Politik-Prozess ein. Dabei finden internationale gute Praktiken auch Aufnahme in den Schweizer Dialog.	

## Anhang 1



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Polizei fedpol**

Stab

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel  
(KSMM)

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM)

November 2016

### **Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz: Strategische Meilensteine**

Die Anstrengungen gegen Menschenhandel in der Schweiz sind vielfältig und werden durch zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Stellen und Organisationen erbracht, die meist in der KSMM vernetzt sind. Die im nachfolgenden Auszug dargestellten Massnahmen gelten als Meilensteine in der **Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Instrumente für die Bekämpfung** des Menschenhandels in der Schweiz.

- Gestützt auf den im September 2001 verabschiedeten interdepartementalen Bericht „Menschenhandel in der Schweiz“ wird 2003 die **Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM)** gegründet. Diese vereinigt eine Vielzahl von Behörden und Stellen bei Bund und Kantonen sowie von Nichtregierungs- und zwischenstaatlichen Organisationen, die mit der Bekämpfung von Menschenhandel und Menschen schmuggel betraut sind. Die KSMM ist eine Informations- und Analysedrehscheibe gegen Menschenhandel, erarbeitet Instrumente und Strategien dagegen und koordiniert die Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz. Ihre Geschäftsstelle befindet sich im Bundesamt für Polizei (fedpol).
- 2004 wird im Bundesamt für Polizei fedpol respektive in der Bundeskriminalpolizei BKP, Abteilung Koordination, das **Kommissariat „Pädophilie, Menschenhandel, Menschen schmuggel“** gegründet. Dieses wird 2007 in die zwei Kommissariate «Pornographie, Pädophilie» und «Menschenhandel, Menschen schmuggel» aufgeteilt. Dabei wird das Kommissariat Menschenhandel und Menschen schmuggel personell aufgestockt. Es unterstützt die Kantonspolizeien bei Ermittlungen mit interkantonalem und internationalem Bezug.
- 2004 eröffnet die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration die schweizweit erste spezialisierte **Interventions- und Beratungsstelle für Opfer von Frauenhandel Makasi**. Inhalt des Projektes ist die Beratung und Begleitung von Opfern von Frauenhandel, die Verbesserung des Schutzes der Opfer und die Ermöglichung der Einforderung ihrer Rechte. Diese spezialisierte Beratung durch eine NGO dient dem Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz und ergänzt die staatlichen Massnahmen im Bereich Opferhilfe.
- Das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) richtet im August 2004 ein Rundschreiben über die Aufenthaltsregelung für die Opfer von Menschenhandel an die kantonalen Migrationsämter. Im Rundschreiben wird dargelegt, welche Aufenthaltsmöglichkeiten nach den bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Opfer von Menschenhandel bestehen. Das Rundschreiben gibt Empfehlungen für die Einräumung einer Bedenkzeit, den Aufenthalt während des Ermittlungs- und Ge-

richtsverfahrens und den Aufenthalt aus humanitären Gründen ab. Die neue Gesetzgebung betreffend die Ausländerinnen und Ausländer vom Januar 2008 löst dieses Rundschreiben ab.

- Aufgrund der Erfahrungen am ersten Runden Tisch gegen Menschenhandel im Kanton Zürich, der von der FIZ 2001 ins Leben gerufen worden ist, erarbeitet eine Expertengruppe aus Bund, Kantonen und Nichtregierungsorganisationen unter der Federführung der KSMM den **Leitfaden «Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel»**. Der Leitfaden wird anlässlich der nationalen Fachtagung «Menschenhandel in der Schweiz» Ende 2005 publiziert. Neben einem Überblick über die Instrumente gegen Menschenhandel enthält er Empfehlungen an die Kantone, wie die Zusammenarbeit der Behörden und Opferhilfestellen gegen diese Kriminalitätsform ausgestaltet und vereinbart werden kann. Im Anhang des Leitfadens findet sich die **Checkliste zur Identifizierung der Opfer von Menschenhandel**.
- Um die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und Opferberatungsstellen zu verbessern, werden in vielen Kantonen Kooperationsmechanismen, so genannte **«Runde Tische» gegen Menschenhandel**, eingerichtet. Die Runden Tische dienen einem einheitlichen Verständnis des Problems und der Lösungen dagegen. Es werden die Verantwortlichkeiten, Schnittstellen und Aufgaben der jeweiligen Behörden und Stellen festgelegt. Gibt es 2005 lediglich in zwei Kantonen institutionalisierte Formen der Kooperation, so findet man solche zum heutigen Zeitpunkt in achtzehn Kantonen.
- Im Rundschreiben des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA vom März 2005 an die **Schweizer Vertretungen im Ausland** werden **Präventionsmassnahmen zum Schutz von Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzern** eingeführt. Die Präventionsmassnahmen im Konsulat beinhalten das Führen eines persönlichen Gespräches mit den Visum-Bewerberinnen und -Bewerbern, die Abgabe von Informationsmaterial in Bezug zur beabsichtigten Tätigkeit und die persönliche Unterzeichnung des Arbeitsvertrages. Im persönlichen Gespräch werden die Visum-Bewerberinnen und -Bewerber über die Gefahren, ihre Rechte als Tänzerin oder Tänzer und das Beratungsangebot unterrichtet. Auch wird ihnen erklärt, dass keine Prostitution von ihnen verlangt werden darf.
- Im Mai 2006 erlässt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA die **Weisungen über die Beschäftigung von Hausangestellten durch ausländische diplomatische Missionen in der Schweiz**. Die Regelung der Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für das beschäftigte Personal beugt Ausbeutungen vor, denen die Hausangestellten ausländischer Gesandtschaften ausgesetzt sein können. Arbeitskonflikte können der dafür bestehenden Stelle in Genf, dem Bureau de l'Amiable compositeur, zur Mediation vorgetragen werden.
- Die Schweiz ratifiziert das **Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie zum UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes** sowie das **Zusatzprotokoll betreffend Menschenhandel zum UNO-Übereinkommen gegen die transnationale organisierte Kriminalität**. Die beiden Vertragswerke treten am 19. Oktober 2006 und am 26. November 2006 in Kraft.
- Im Rahmen der Ratifizierung des Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie wird der bisherige Artikel 196 gegen Menschenhandel im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) revidiert und an die internationale Definition gemäss Art. 3 des Zusatzprotokolls betreffend Menschenhandel angepasst. Der **neue Art. 182 StGB** ist seit dem 1. Dezember 2006 in Kraft. Er stellt neben dem Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung auch den Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft sowie zwecks Entnahme von Körperorganen unter Strafe. Neu ist der nur einmalige Handel mit nur einem Menschen strafbar und die Anwerbung ist dem Handel gleichgestellt.

- Mit Inkrafttreten der Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches am 1. Januar 2007 liegt eine neue gesetzliche Bestimmung für die **Strafbefreiung von Opfern** vor. Das Opportunitätsprinzip in Art. 52 StGB ermöglicht den Verzicht auf eine Strafverfolgung bei fehlendem Strafbedürfnis. Auch weiterhin kann laut Art. 54 StGB von einer Bestrafung des Opfers wegen Betroffenheit durch die Tat abgesehen werden und es gelten die Regeln über den Nötigungsnotstand gemäss Art. 17 StGB.
- Die von der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) eingesetzte **interkantonale Arbeitsgruppe „Menschenhandel/Menschenschmuggel“** (AGMM) nimmt im Sommer 2007 ihre Tätigkeit auf. Sie tagt ein- bis zweimal jährlich mit dem Ziel, gesamtschweizerisch gültige Ermittlungsansätze zu erarbeiten, auf der operativen Ebene die Vernetzung zwischen den Korps zu fördern und den Austausch fachspezifischer Kenntnisse zu vertiefen.
- Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) sowie der Verordnung über Zulassung Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) am 1. Januar 2008 wird die **Aufenthaltsregelung für Opfer von Menschenhandel neu auf Gesetzes- und Verordnungsstufe verankert**. Die Regelung entspricht den Vorgaben des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Genannt werden die Einräumung einer Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen, der Aufenthalt für die Dauer eines Strafverfahrens gegen die Täterschaft, der Aufenthalt aufgrund der besonderen persönlichen Situation und die Gewährung von Rückkehr- und Reintegrationshilfen an Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel durch den Bund (Art. 30 Abs. 1 Bst. e und Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG, Art. 35 und Art. 36 VZAE).
- Am 9. September 2008 wird das **Meldeformular für Verdachtsfälle auf sexuelle Ausbeutung von Kindern im Kontext von Reisen und Tourismus** auf der Webseite von fedpol aufgeschaltet ([www.fedpol.admin.ch](http://www.fedpol.admin.ch) oder via [www.nicht-wegsehen.ch](http://www.nicht-wegsehen.ch)). Personen können einen Hinweis auf sexuelle Ausbeutung von Minderjährigen mittels Online-Meldeformular machen. Die eingegangenen Meldungen werden durch das Kommissariat Pädokriminalität/Pornografie der BKP überprüft und einer ersten Auswertung unterzogen; anschliessend werden die notwendigen Massnahmen eingeleitet. Die sexuelle Ausbeutung von Kindern steht oft im Zusammenhang mit Kinderhandel.
- Das totalrevidierte Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) tritt am 1. Januar 2009 in Kraft. **Das Opferhilfegesetz bildet die gesetzliche Grundlage für die Hilfe an Opfer von Menschenhandel und die Abgeltung der NGO, die im Auftrag der Kantone spezialisierte Opferhilfe leisten**. Art. 9 Abs. 1 Opferhilfegesetz verpflichtet die Kantone, bei der Schaffung und beim Betrieb von Beratungsstellen den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Opfergruppen Rechnung zu tragen. Darunter fällt die Gruppe der Opfer von Menschenhandel. Die Kantone können dafür selbständige öffentliche oder private Beratungsstellen einsetzen und gemeinsame Beratungsstellen betreiben.
- Seit April 2007 werden für Angehörige der schweizerischen Polizeikorps, das Grenzwachtkorps und die kantonalen Migrationsämter am Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) **spezialisierte Ausbildungen zur Bekämpfung des Menschenhandels** angeboten. Der Kurs wird 2009 zum ersten Mal auch in französischer Sprache durchgeführt. Weitere Kurse unter Mitwirkung der KSMM dienen dazu, zuständige Spezialisten gegen Menschenhandel auszubilden: Im November 2008 führt das Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW) einen Kurs für Angehörige der Justizbehörden sowie andere interessierte Behördenvertreter durch. Im September 2010 wird erstmals eine Ausbildung für Opferhilfestellen der Romandie an der Haute école de travail social Genève (hets) durchgeführt. Seither werden regelmässig spezialisierte Ausbildungen angeboten.
- Im Sommer 2008 führt eine Trägerschaft aus Nichtregierungsorganisationen die **„Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel“** durch. Die nationale Präventionskampagne richtet sich an die Besucherinnen und Besucher der Fussballeuropameisterschaft, um über das Ausmass und die Auswirkungen von Frauenhandel zu informieren

und die Freier auf ihre Verantwortung aufmerksam zu machen. Die Kampagne beinhaltet einen Fernsehspot, der am Schweizer Fernsehen und im Public-Viewing gezeigt wird, sowie Veranstaltungen und die Abgabe von Informationsmaterial. Der Bund unterstützt die Kampagne finanziell.

- Die Schweiz unterzeichnet im September 2008 das **Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels** und ratifiziert es am 17. Dezember 2012. Am 1. April 2013 tritt es für sie in Kraft. Das Übereinkommen verpflichtet dazu, alle Formen von Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen, die Opfer zu schützen, die Täter konsequent zu verfolgen und die internationale Zusammenarbeit mit Blick auf diese Ziele weiter voranzutreiben. Es ergänzt das *Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels* zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 insofern, als dass es ausdrücklich auf den Prinzipien der Menschenrechte basiert und insbesondere die Rechte und den Schutz der Opfer verbessert.
- Das **Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz** (ZeugSG; SR 312.2) und die Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV; SR 312.21) werden am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Damit erfüllt die Schweiz sämtliche Anforderungen des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Das neue Gesetz erlaubt es, Zeuginnen und Zeugen in Strafverfahren des Bundes und der Kantone auch ausserhalb der eigentlichen Verfahrenshandlungen und nach Abschluss des Verfahrens zu schützen. Zuständig dafür ist eine eigens dazu geschaffene nationale Zeugenschutzstelle. **Der Schutz der Opfer, Zeuginnen und Zeugen in Strafverfahren** wird in den kantonalen Strafprozessordnungen und ab Januar 2011 durch die Art. 149ff der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) gewährleistet. Für den Schutz von Personen bei Gefahr gegen Leib und Leben sind die kantonalen Polizeikorps verantwortlich. Die **polizeiliche Gefahrenabwehr** gewährleistet somit die Sicherheit der Opfer, die sich nicht an einem Strafverfahren beteiligen und trotzdem gefährdet sind.
- Im Herbst 2009 werden die neuen **Weisungen des Bundesamtes für Migration BFM zum AuG** durch Aufschaltung auf der Internetseite des Amtes veröffentlicht. Die Weisungen erläutern die Anwendung der Bestimmungen über den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel. Explizit wird dargelegt, dass einem Opfer von Menschenhandel ausschliesslich aufgrund der persönlichen Situation ein Aufenthaltsrecht in Form einer Härtefallbewilligung erteilt werden kann, auch wenn das Opfer nicht zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bereit ist.
- Die Schweiz unterzeichnet am 16. Juni 2010 das **Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch** („Lanzarote-Konvention“) und ratifiziert es am 18. März 2014. Am 1. Juli 2014 tritt es für sie in Kraft. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, namentlich den sexuellen Missbrauch von Kindern, die Kinderprostitution, die Kinderpornografie und die erzwungene Teilnahme von Kindern an pornografischen Vorführungen unter Strafe zu stellen. In einzelnen Punkten geht die Konvention weiter als das bisher geltende Schweizer Strafrecht, da sie in Teilbereichen den Schutz auf Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren ausdehnt. Der Beitritt der Schweiz erfordert daher verschiedene **Anpassungen des Strafgesetzbuches**. So werden unter anderem Freier neu mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren bestraft, wenn sie gegen Entgelt die sexuellen Dienste von unter 18-Jährigen in Anspruch nehmen. Weiter wird die Förderung der Prostitution von unter 18-Jährigen mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren bestraft.



- Seit dem 1. Januar 2010 steht ein rasches und umfassendes **Alarmsystem gegen Kindesentführungen** zur Verfügung. Es kommt zum Einsatz, wenn ein konkreter Verdacht oder die Gewissheit besteht, dass eine minderjährige Person entführt wurde und an Leib und Leben gefährdet ist. Die Alarmmeldungen werden über Radio und Fernsehen, Autobahn-Infotafeln, via Lautsprecher auf Bahnhöfen und Flughäfen sowie über Presseagenturen verbreitet. Damit kann bereits in einem früheren Stadium der Entführung nach dem minderjährigen Opfer gesucht werden und es wird das Risiko einer Entführung zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vermindert.
- Gestützt auf die gesetzliche Grundlage im neuen AuG (Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG) und nach einer Pilotphase von zwei Jahren entscheidet das Bundesamt für Migration (heute: Staatssekretariat für Migration SEM), das **Projekt für die Rückkehr- und die Reintegrationshilfe** für Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel sowie für ausgebeutete Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer im April 2010 **definitiv einzuführen**. Das Rückkehrhilfeangebot wird in Zusammenarbeit mit den kantonalen Rückkehrberatungsstellen und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) umgesetzt. Zusätzlich unterstützt das SEM Strukturhilfeprojekte im Bereich Menschenhandelsbekämpfung in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA.
- 2010 kommt das BFM (heute: SEM) gestützt auf diverse polizeiliche Untersuchungen zum Schluss, dass das **Cabaret-Tänzerinnen-Statut** seine Schutzwirkung nicht mehr erfüllt und Ausbeutung und Menschenhandel begünstigt. Am 22. Oktober 2014 beschliesst der Bundesrat die **Aufhebung des Statuts**. Die entsprechende Teilrevision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) tritt am 1. Januar 2016 in Kraft. Mehrere Massnahmen zum Schutz der Frauen begleiten die Aufhebung.<sup>15</sup>
- Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA unterstützt durch die Arbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA und der Abteilung Menschliche Sicherheit AMS die **Bekämpfung von Menschenhandel in den Ursprungsländern der Opfer** mit zahlreichen Vorhaben und Massnahmen. Diese werden in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und lokalen NGO realisiert. Für die vielen Präventions- und Wiedereingliederungsprojekte werden jährlich mehrere Millionen Franken aufgewendet.
- 2011 eröffnet die FIZ die **erste Schutzwohnung für Opfer von Frauenhandel** in der Schweiz. Die Schutzwohnung ist aufgrund einer vergleichenden Studie konzipiert worden, welche Unterkünfte für die Opfer in Deutschland, Österreich, Rumänien und Spanien analysiert hat.
- Im Februar 2012 erlässt das **Bundesamt für Migration BFM** (heute: Staatssekretariat für Migration SEM) **ein Rundschreiben** an die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden der Kantone über die Anwendung der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen bei Arbeit im Prostitutionsmilieu. In der Einleitung wird festgehalten, dass bei ausländerrechtlichen Kontrollen im Prostitutionsmilieu immer auch abzuklären ist, ob Anzeichen auf sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel vorliegen. Ist dies der Fall, so ist die betroffene Person über die Möglichkeiten der Opferhilfe zu informieren und es ist ihr bei illegalem Aufenthalt Bedenkzeit nach Art 35 VZAE zu gewähren. Damit wird der Paradigmenwechsel bekräftigt, dass bei **Verdacht auf Menschenhandel der Opferschutz Vorrang vor dem Vollzug ausländerrechtlichen Massnahmen hat**.
- Per 1. Oktober 2012 verabschiedet das Steuerungsorgan der KSMM den ersten **nationalen Aktionsplan (NAP) der Schweiz gegen Menschenhandel (2012-2014)**. Am

<sup>15</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2014/2014-10-220.html>

18. Oktober 2012 stellt ihn die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements anlässlich der Konferenz zum Europäischen Tag gegen Menschenhandel in Bern der Öffentlichkeit vor. Der NAP beschreibt die Gesamtstrategie, welche die Schweiz in der Bekämpfung von Menschenhandel verfolgt, und weist den für die Umsetzung zuständigen Stellen 23 Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Zusammenarbeit zu.

- Seit 2013 wird rund um den Europäischen Tag gegen Menschenhandel am 18. Oktober im zweijährlichen Rhythmus eine **Aktionswoche** unter dem Titel **«Die Schweiz gegen Menschenhandel»** durchgeführt. Eine Steuerungsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern mehrerer Bundesämter und NGO beschliesst die Gestaltung der Aktionswochen. IOM koordiniert und leitet die Umsetzung der Veranstaltungen mit zahlreichen Partnern im ganzen Land. Mehrere Hundert bis Tausend Teilnehmende und ein grosses Medienecho zeugen vom Interesse der Öffentlichkeit am Thema «Menschenhandel».
- Am 1. Januar 2014 tritt die **Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel, SR 311.039.3)** in Kraft. Die Verordnung ermöglicht es dem Bund, sich stärker gegen Menschenhandel zu engagieren, indem er Präventionsmassnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels durchführen oder finanziell unterstützen kann. Weiter kann er Finanzhilfe an Organisationen und Projekte leisten, die sich gegen den Menschenhandel einsetzen und beispielsweise in der Opferbetreuung tätig sind. Die Verordnung schafft auch die nötige rechtliche Grundlage für die Tätigkeiten der KSMM im Bereich des Menschenhandels.
- Die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK, vormals KSBS) beschliesst an ihrer Delegiertenversammlung vom 21. November 2013, dass die Kantone eine Ansprechperson für Fälle von Menschenhandel zu bestimmen haben, welche die Besonderheiten und Herausforderungen solcher Fälle kennt. Dazu führt die **SSK eine Liste der bezeichneten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte**.
- Im Bestreben, die Aufgaben, die Verantwortlichkeiten und die Zusammenarbeit von Migrationsbehörden, Polizei und NGO bei der Gewährung der verschiedenen Arten des Aufenthaltes einheitlich für die ganze Schweiz festzulegen, wurde der **Leitprozess „Competo“** erarbeitet. Dieser multidisziplinäre Prozess wurde für die Ausbildung der Migrationsbehörden im 2014 erarbeitet und gilt als Grundlage für die Bearbeitung der aufenthaltsrechtlichen Fragen der Opfer von Menschenhandel.
- Im Rahmen der **Erweiterungsbeitragsprojekte** wird seit 2013 die **Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern in Ost- und Südosteuropa** intensiviert und institutionalisiert. Die Programme und Projekte dienen der Prävention sowie der Verbesserung des Opferschutzes im Herkunftsland. Inhalte sind Massnahmen zur besseren Unterstützung von rückkehrenden Menschenhandelsopfern im Herkunftsland, eine verbesserte Kooperation zwischen der Schweiz und dem Herkunftsland durch Erarbeitung von bilateralen Richtlinien und präventiven Massnahmen sowie eine verbesserte Polizeizusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels durch Erfahrungs- und Praxisaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Die Programme und Projekte unterstützen staatliche Stellen und die Zivilgesellschaft und sollen deren Zusammenarbeit fördern. Sie haben präventive Wirkung auf den Menschenhandel in der Schweiz.
- Am Schweizerischen Polizeiinstitut SPI findet im Juni 2016 erstmals eine **gemeinsame Ausbildung** zur Bekämpfung des Menschenhandels **für Angehörige der Staatsanwaltschaft und der Polizei** der deutschen Schweiz statt. Die neue Ausbildung trägt der Entwicklung in der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden Rechnung, die mit der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung begründet wurde. Damit wird neu

auch eine regelmässige Ausbildung für Angehörige der Staatsanwaltschaften angeboten.

## Anhang 2



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Polizei fedpol**

Stab

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel  
(KSMM)

### FACT SHEET

#### **Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM)**

Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) ist 2002 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD ins Leben gerufen worden. Am 1. Januar 2003 nahm sie ihre Arbeit auf. Ihre Geschäftsstelle wird durch das Bundesamt für Polizei fedpol geführt. Sie schafft die nötigen Strukturen und Vernetzungen für eine wirksame Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschen schmuggel in der Schweiz. Übergeordnetes Ziel ist es, die Opfer dieser beiden Verbrechen besser zu schützen und die Täter zu bestrafen.

Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschen schmuggel berühren verschiedene Kompetenzen in den Bereichen Opferschutz, Strafverfolgung und Prävention, die teilweise beim Bund, teilweise bei den Kantonen liegen. Die KSMM stellt die Koordination zwischen diesen Stellen sicher. Sie ist Gewähr für ein gesamtschweizerisches Vorgehen gegen den Menschenhandel und den Menschen schmuggel.

Die KSMM sorgt insbesondere für die Umsetzung der Empfehlungen des interdepartementalen Berichtes "Menschenhandel in der Schweiz", der Zusatzprotokolle zur UNO-Konvention über die Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität betreffend Menschenhandel und Menschen schmuggel sowie des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, welche die Schweiz unterzeichnet hat. Die KSMM ist einerseits die zentrale Informations-, Koordinations- und Analysedrehscheibe des Bundes und der Kantone bei der Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschen schmuggels, andererseits Anlauf- und Koordinationsstelle für die internationale Kooperation. Ihr Ziel ist eine nachweisbare Verbesserung der Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz.

Unter der Leitung der KSMM-Geschäftsstelle erarbeiten Fachgruppen Konzepte und Strategien für die Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschen schmuggels, die als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung dienen. Die KSMM koordiniert im Übrigen federführend die Erstellung von Vernehmlassungen, Stellungnahmen und Berichten.

Die KSMM besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des EJPD, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA, des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD, des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, der Bundesanwaltschaft BA und der Kantone (s. vollständige Liste auf der Rückseite). Bei Bedarf werden externe Expertinnen und Experten von Nichtregierungsorganisationen beigezogen. Oberstes Organ der KSMM ist ein Steuerungsorgan aus den Vertretungen aller beteiligten Stellen. Zudem besitzt die KSMM eine permanente Geschäftsstelle, welche durch das Bundesamt für Polizei fedpol geführt wird.

## **Mitglieder der KSMM**

### **Bund**

- Abteilung Menschliche Sicherheit AMS, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
- Direktion für Völkerrecht DV, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
- Grenzwachtkorps (Zentrales Kommando), Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
- Bundesanwaltschaft BA
- Staatssekretariat für Migration SEM, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
- Bundesamt für Justiz BJ, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
- Bundesamt für Polizei fedpol, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Direktion für Arbeit), Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

### **Kantone**

- Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK)
- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG)
- Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz für das Opferhilfegesetz (SVK-OHG)
- Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM)

### **Beteiligte NGO/IO**

- Internationale Organisation für Migration (IOM), Bern
- FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Zürich
- Fondation Au Cœur des Grottes, Genève
- Kinderschutz Schweiz

\* \* \*

## **Permanente Geschäftsstelle KSMM bei fedpol**

Boris Mesaric, Geschäftsführer

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)  
Bundesamt für Polizei (fedpol)  
Nussbaumstrasse 29  
3003 Bern

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an den Mediendienst des Bundesamtes für Polizei fedpol:

Catherine Maret, Tel. +41 58 463 37 93

Mail: [info@fedpol.admin.ch](mailto:info@fedpol.admin.ch)

Die KSMM auf dem Internet: [www.ksmm.ch](http://www.ksmm.ch)

## Abkürzungsverzeichnis

AGMM	Arbeitsgruppe Menschenhandel und Menschenschmuggel
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit, EDA
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BA	Bundesanwaltschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei, fedpol
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CCFW	Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMPACT	European multidisciplinary Platform against criminal Threats
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
GWK	Grenzwachtkorps
hets	haute école de travail social Genève
IPSG	Interpol Secrétariat Général
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
GS KSMM	Geschäftsstelle der KSMM
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
IOM	Internationale Organisation für Migration
JAD	Joint Action Days
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
NAP	Nationaler Aktionsplan (gegen Menschenhandel)
NAPTIP	National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters, Nigeria
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organization)
OHG	Opferhilfegesetz
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

SEM	Staatssekretariat für Migration
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Rechtssammlung des Schweizer Bundesrechts
SSK/CPS	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz / Conférence des procureurs de Suisse
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SVK-OHG	Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz für das Opferhilfegesetz
THB	Trafficking in Human Beings (Menschenhandel)
TIP-Report	Trafficking in Persons Report des US-Aussenministeriums
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund)
UNO	Vereinte Nationen (United Nations Organization)
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VSKC	Vereinigung der Schweizerischen Kriminalchefs
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZeugSG	Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz
ZeugSV	Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger