

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2021/453 von Sara Fritz: «Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung»

2021/453

vom 26. Oktober 2021

1. Text der Interpellation

Am 24. Juni 2021 reichte Sara Fritz die Interpellation 2021/453 «Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Der Kampf gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung muss konsequent geführt werden, denn Menschen sind keine Ware. Aufgrund der enormen Dunkelziffer und wenigen Verurteilungen ist die Schweiz im Bereich Menschenhandel und Arbeitsausbeutung ein Low-Risk-Geschäft – dabei müssten diese brutalen Verbrechen gegen die Menschenwürde konsequent geahndet werden. Für eine effektive und konsequente Strafverfolgung und damit für eine wirksame Abschreckung braucht es genügend finanzielle, personelle, materielle, fachliche und technische Ressourcen. In diesem Zusammenhang stellen sich die folgenden Fragen:

- 1. Wie viele Fälle von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung wurden zwischen 2010 und 2021 im Kanton Basel-Landschaft registriert und wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer?*
- 2. Wie viele Fälle wurden angeklagt resp. führten zu einer Verurteilung?*
- 3. Werden mutmasslichen Opfern von Menschenhandel, die zu einer Aussage gegen ihre Peiniger in einem Strafverfahren bereit sind, derzeit genügend Schutzmassnahmen geboten?*
- 4. Welche Schutzmassnahmen (z.B. Kündigungsschutz) gibt es für durch Arbeitsausbeutung geschädigte Arbeitnehmende, die bereit sind, gegen ihre Arbeitgeberin in einem Strafverfahren auszusagen?*
- 5. Was hat der Regierungsrat bisher unternommen, um Menschenhandel und Arbeitsausbeutung im Kanton Basel-Landschaft zu bekämpfen und wie erfolgreich stuft er seine Bemühungen ein?*
- 6. Gibt es zweckdienliche Möglichkeiten, zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. NGOs) und die mediale Öffentlichkeit stärker in die Bekämpfung des Menschenhandels und der Arbeitsausbeutung einzubinden?*
- 7. Es gibt einen «Runden Tisch» Menschenhandel. Wie steht der Regierungsrat zur Idee der Initiierung eines «Runden Tisches» Arbeitsausbeutung?*
- 8. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, für eine konsequente Strafverfolgung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung ein Team von Polizisten und Staatsanwälten zu bilden, dass sich einzig um solche Fälle kümmert?*

2. Einleitende Bemerkungen

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans ist in der Schweiz strafrechtlich verboten (vgl. Art. 182 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB, SR 312.0]). Wenn auch keine juristische Definition des Begriffs Arbeitsausbeutung existiert, kann darunter eine Situation verstanden werden, bei welcher zwischen den von der Arbeitgeberschaft bestimmten Arbeitsbedingungen und dem geltenden Branchenstandard ein auffälliges Missverhältnis vorherrscht und die Arbeitgeberschaft die vulnerable Situation bzw. die prekäre Lebenslage der Arbeitnehmenden ausnutzt, mitunter unter Anwendung von physischen und psychischen Druckmitteln, um die ausbeuterischen Arbeitsbedingungen durchzusetzen.

Arbeitsausbeutung kann entweder alleine oder als Folge bzw. Ziel von Menschenhandel auftreten. Während der Menschenhandel strafrechtlich unter den eben erwähnten Art. 182 StGB fällt, sind Fälle von Arbeitsausbeutung von der Strafjustiz teilweise unter den Straftatbestand des Wuchers gefasst worden (Art. 157 StGB)¹. Lässt sich eine Person im Wissen um die tatsächlichen Arbeitsbedingungen auf ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis ein, sind die Voraussetzungen des Menschenhandelstatbestands nicht gegeben, was eine allfällige strafrechtliche Verfolgung sehr erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Angesichts der unterschiedlichen Lohnniveaus alleine in Europa läuft der Straftatbestand des Wuchers stets dann leer, wenn Personen hier in der Schweiz zu Dumpinglöhnen arbeiten, die aber immer noch höher sind als jene in ihren Herkunftsländern. Sie gehen das Arbeitsverhältnis also nicht aus einer unmittelbaren Drucksituation heraus ein.

Gerade Arbeitsverhältnisse, die infolge klassischer Arbeitsmigration eingegangen werden (die betroffenen Personen kennen die Konditionen und erachten sie im Vergleich zu ihren Herkunftsländern nicht als untersetzt) werden vom Strafrecht aus den oben genannten Gründen nicht erfasst, weshalb von Seiten der Lehre² und der Politik³ seit längerem gefordert wird, einen speziell auf die Arbeitsausbeutung zugeschnittenen Straftatbestand zu schaffen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO hat am 20. Juli 2020 eine an die kantonalen Arbeits(markt)inspektoren gerichtete Informationskampagne über Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung lanciert und eine Informationsbroschüre veröffentlicht mit Indikatoren (typische Merkmale von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung) sowie Kontaktangaben von relevanten NGO und Meldestellen (siehe [Link](#)).

Gemäss der polizeilichen schweizweiten Kriminalstatistik wurden im Bereich des Menschenhandels im Jahr 2019 insgesamt 99 Verstösse und im Jahr 2020 insgesamt 67 Verstösse registriert. Dabei wurde nicht zwischen den verschiedenen Formen der Ausbeutung (Arbeitsausbeutung, sexuelle Ausbeutung und Ausbeutung zwecks Organentnahme) unterschieden. Grundsätzlich ist festzustellen, dass im Kanton Basel-Landschaft sowohl betreffend Menschenhandel als auch Arbeitsausbeutung tiefe Fallzahlen zu verzeichnen sind (s.u. Antwort auf Frage 1). Dies hat mehrere Ursachen:

- Oft widersprechen sich die Interessen der Strafverfolgung und der potentiellen Opfer bzw. Geschädigten von Arbeitsausbeutung: Selbst, wenn diese nur einen Bruchteil des hierzulande üblichen Lohns erhalten, ist das oftmals besser, als die Situation im Heimatland. Entsprechend melden sich die Betroffenen nicht von sich aus bei den Behörden. Wo ein möglicher Tatverdacht in anderen Bereichen durch Anzeigen von Betroffenen entsteht, müssen in diesen Fällen Vorermittlungen durch die Polizei an deren Stelle treten.

¹ BGE 130 IV 106; in jüngster Zeit u.a. bestätigt durch das Urteil des Bundesgerichts vom 26. August 2020, 6B_430/2020.

² Vgl. z.B. SCHULTZ, Erpressung und Wucher als Strafnormen für die Ausbeutung der Arbeitskraft?, ZStrR 138/2020, S. 426 ff.

³ Vgl. z.B. Motion 20.3630 («Arbeitsausbeutung als Straftatbestand»), eingereicht von Nationalrätin MARIANNE STREIFF-FELLER.

- Soweit es sich beim Menschenhandel um solche Fälle handelt, bei denen die Person sexuell ausgebeutet wird, sind die entsprechenden Etablissements eher im städtischen Raum anzutreffen.
- Es handelt sich grundsätzlich um Fälle der sogenannten «Holkriminalität». Das heisst, sie gelangen den Strafverfolgungsbehörden oftmals erst durch eigenes aktives Bemühen zur Kenntnis. Die Aufdeckung solcher Straftaten hängt daher auch von den vorhandenen Personalressourcen ab, die sehr knapp bemessen sind.
- Schliesslich führt auch die oben dargelegte unbefriedigende Möglichkeit der anwendbaren Straftatbestände bzw. die geringe Aussicht auf Verurteilung der Täterinnen oder Täter zu einer geringen Zahl von Anklagen betreffend Arbeitsausbeutung.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Wie viele Fälle von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung wurden zwischen 2010 und 2021 im Kanton Basel-Landschaft registriert und wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer?*

Gemäss Polizeilicher Kriminalstatistik wurde innerhalb der angefragten Zeitspanne im Jahr 2010 ein Fall von Menschenhandel registriert. Eine Dunkelfeldabschätzung kann unmöglich vorgenommen werden, da eine solche nie die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln würde (zu den beeinflussenden Faktoren s.o. einleitende Bemerkungen).

Da der Begriff der Arbeitsausbeutung keine Entsprechung im Strafgesetzbuch hat, lassen sich hinsichtlich der Fälle von Arbeitsausbeutung keine exakten Zahlen nennen. Die Staatsanwaltschaft behandelt Verdachtsfälle von Arbeitsausbeutung am Anfang eines Verfahrens wie solche von Menschenhandel, was zur Folge hat, dass auch Sachverhalte miterfasst werden können, die sich später als Fälle von geringerer Tragweite herausstellen. In diesem Sinn wurden bei der Staatsanwaltschaft innerhalb der angefragten Zeitspanne vier Verfahren eröffnet (im Jahr 2014 ein Fall, im Jahr 2017 ein Fall und im Jahr 2019 zwei Fälle, zu deren weiterem Verlauf vgl. Ziff. 2 unten).

Dem KIGA sind bis dato keine Fälle von (Menschenhandel zwecks) Arbeitsausbeutung zur Kenntnis gelangt.

2. *Wie viele Fälle wurden angeklagt resp. führten zu einer Verurteilung?*

Zu Verurteilungen wegen Menschenhandels kam es innerhalb desselben Zeitabschnitts nicht. Zur Interpretation dieser tiefen Zahlen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Schweizerische Strafurteilsstatistik (SUS) innerhalb dieses Zeitraums im Schnitt schweizweit etwa 10 Urteile pro Jahr ausweist. Solange Menschenhandel primär in Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung wahrgenommen und verfolgt wurde, ergibt sich eine Korrelation mit eher städtischen Milieus.

Soweit die oben erwähnten Fälle der Arbeitsausbeutung betroffen sind, ist die Untersuchung in den beiden Verfahren, die im Jahr 2019 eröffnet wurden, noch nicht abgeschlossen. Während der Fall aus dem Jahr 2017 eingestellt werden musste, erging im Fall aus dem Jahr 2014 ein Strafbefehl, jedoch «lediglich» wegen Übertretungen arbeitsmarktrechtlicher Bestimmungen durch die Arbeitgeberschaft.

3. *Werden mutmasslichen Opfern von Menschenhandel, die zu einer Aussage gegen ihre Peiniger in einem Strafverfahren bereit sind, derzeit genügend Schutzmassnahmen geboten?*

Die mit der Einführung des «runden Tisches gegen Menschenhandels» (siehe Ziffer 5) eingeführten Kooperationsmechanismen stellen sicher, dass Schutzmassnahmen unabhängig davon eingeleitet werden können, welcher Behörde eine Person, die mutmasslich von Menschenhandel betroffen ist, zuerst auffällt. Der Kanton Basel-Landschaft verfügt zudem über einen Rahmenvertrag mit der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) in Zürich, welche ein speziell auf Opfer von Menschenhandel zugeschnittenes Betreuungsangebot gewährleistet und auch über Schutzunterkünfte verfügt. Das entsprechende Angebot wurde vom Kanton Basel-Landschaft schon genutzt und hat sich als effektiv und zielführend erwiesen, um dem Opfer unmittelbaren Zugang zu Sofort-

hilfe zu ermöglichen, bevor der Fall rechtskräftig beurteilt ist oder gegebenenfalls zuständigkeits- halber an einen anderen Kanton abgetreten werden muss. Zusammen mit den strafprozessualen Möglichkeiten des Zeugenschutzes (Art. 149 ff. StPO) erachtet der Regierungsrat die zur Verfügung stehenden Schutzmassnahmen deshalb nicht nur als formal vorhanden, sondern auch nachweislich als wirkungsvoll.

4. *Welche Schutzmassnahmen (z.B. Kündigungsschutz) gibt es für durch Arbeitsausbeutung geschädigte Arbeitnehmende, die bereit sind, gegen ihre Arbeitgeberin in einem Strafverfahren auszusagen?*

Grundsätzlich stehen die in Ziffer 3 oben genannten Möglichkeiten auch Betroffenen von Arbeitsausbeutung offen, sofern sie gleichzeitig als Opfer einer Straftat körperlich, sexuell oder psychisch beeinträchtigt worden sind. Wo dies deshalb nicht der Fall ist, weil die Betroffenen «lediglich» Geschädigte sind (Art. 115 StPO), jedoch nicht in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität beeinträchtigt waren, fallen die auf Opferschutz ausgerichteten Massnahmen und insbesondere die Dienstleistungen des FIZ ausser Betracht. Allenfalls können Schutzmassnahmen Personen zugutekommen, welche in einem Verfahren beispielsweise als Zeugin, Übersetzer oder Fachperson mitwirken (Art. 149 StPO).

Was die Frage nach einem Kündigungsschutz anbelangt, besteht für Personen, die von Arbeitsausbeutung betroffen sind, und die mit Behörden kooperieren, tatsächlich die reale Gefahr, dass ihnen seitens ihrer Arbeitgeberschaft gekündigt wird. In diesen Fällen müssen allerdings die zivilrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen, weil keine Behörde Zwanganstellungen verfügen kann. Zivilrechtlich im Vordergrund steht dabei die Schutzbestimmung gegen eine missbräuchliche Kündigung (Art. 336 OR). Die Wirksamkeit dieser Bestimmung hängt davon ab, wie gut die Arbeitnehmenden in die Lage sind, ihre entsprechenden Rechte geltend zu machen.

5. *Was hat der Regierungsrat bisher unternommen, um Menschenhandel und Arbeitsausbeutung im Kanton Basel-Landschaft zu bekämpfen und wie erfolgreich stuft er seine Bemühungen ein?*

Der runde Tisch gegen Menschenhandel ist ein effizientes Instrument, welches die Kooperation aller Behörden sicherstellt, die (potentiell) mit einem Fall von Menschenhandel in Kontakt kommen könnten. Nebst Polizei und Staatsanwaltschaft sind dies insbesondere das Amt für Migration und Bürgerrecht, das KIGA, die Opferhilfe beider Basel und das FIZ. Es gibt ein jährliches Koordinationstreffen. Ausserdem liegt der Sinn des runden Tisches gegen Menschenhandel darin, dass sich die Vertretungen der genannten Behörden persönlich kennen und sich auf einen Prozessablauf in einem Verdachtsfall von Menschenhandel verständigen. Die entsprechenden Mechanismen sind erprobt und haben sich als wirksam erwiesen. Die Staatsanwaltschaft ihrerseits hat zwei Personen benannt, welche sich im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels weitergebildet haben und primär für die Behandlung entsprechender Verdachtsfälle zuständig sind. Auch Verdachtsfälle von Arbeitsausbeutung werden gegenwärtig durch diese beiden Personen bearbeitet.

6. *Gibt es zweckdienliche Möglichkeiten, zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. NGOs) und die mediale Öffentlichkeit stärker in die Bekämpfung des Menschenhandels und der Arbeitsausbeutung einzubinden?*

Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure findet bereits statt. So führte das SECO im Rahmen seiner Sensibilisierungskampagne am 4. Mai 2021 in Zusammenarbeit mit dem Verein «ACT212» eine Informationsveranstaltung durch, an welcher das KIGA teilnahm. ACT212 betreibt eine Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung in der Schweiz.

7. *Es gibt einen «Runden Tisch» Menschenhandel. Wie steht der Regierungsrat zur Idee der Initiierung eines «Runden Tisches» Arbeitsausbeutung?*

Für die Inspektionen der Arbeitsbedingungen sind die Arbeits(markt)inspektorinnen und -inspektoren des Kantons sowie, wo allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge (GAV) existieren, die betroffenen Sozialpartner zuständig. Im Rahmen dieses Vollzugsdualismus sind die Prozesse

und Zuständigkeiten bekannt und eingespielt. Für die Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen besteht aus Vollzugsoptik daher kein Bedarf an einem separaten «Runden Tisch» Arbeitsausbeutung. Die wenigen Verdachtsfälle können wie oben beschrieben im Rahmen der für Menschenhandel existierenden Strukturen mitverfolgt werden.

8. *Kann sich der Regierungsrat vorstellen, für eine konsequente Strafverfolgung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung ein Team von Polizisten und Staatsanwälten zu bilden, dass sich einzig um solche Fälle kümmert?*

Angesichts dessen, dass es sich bei Fällen von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung um sogenannte «Holkriminalität» handelt, die den Strafverfolgungsbehörden also erst durch eigenes aktives Bemühen zur Kenntnis gelangt, wären eine noch stärkere Spezialisierung und proaktive Ermittlungshandlungen geeignet, um mehr solche Fälle ans Licht zu bringen. Mit den gegebenen Ressourcen kann dies gegenwärtig nicht verwirklicht werden. Heute sind die Ressourcen nicht vorhanden, um den oft sehr vagen Hinweisen durch entsprechend aufwändige polizeiliche Vorermittlungen mit dem nötigen Nachdruck nachgehen zu können.

Liestal, 26. Oktober 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich