



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Polizei fedpol
Kriminalprävention & Direktionsstab

Fachstelle Menschenhandel/Menschenschmuggel

Evaluation des Nationalen Aktionsplans (NAP) gegen Menschenhandel 2017-2020

6. August 2021

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Polizei fedpol
Guisanplatz 1A, CH-3003 Bern

Konzept und Redaktion:

Anna Sandi (fedpol), in Zusammenarbeit mit Boris Mesaric (fedpol) und Laurent Knubel (fedpol)

Begleitgruppe zur Evaluation:

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Staatssekretariat, Abteilung Frieden und Menschenrechte

Internationale Organisation für Migration IOM Bern

Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM

Fachstelle Frauenmigration und Frauenhandel FIZ

Inhalt

Executive Summary	5
1. Einleitung	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Zweck der Evaluation des NAP	10
1.3 Weitere Evaluationsverfahren in der Menschenhandelsbekämpfung	10
1.4 Struktur des Berichts	11
2. Methodik	12
2.1 Evaluationskriterien / Fragestellungen	13
2.2 Organisation	14
2.3 Datenerhebung	15
3. Kontext Menschenhandelsbekämpfung	17
3.1 Institutionelle Rahmenbedingungen	17
3.1.1 Bundesebene	17
3.1.2 Kantonale Ebene	18
3.2 Lagebild	19
3.2.1 Opfer	19
3.2.2 Täterschaft	21
3.2.3 Modi Operandi	22
4. Zweckmässigkeit der Erarbeitungs- und Umsetzungsprozesse	23
4.1 Erarbeitungsphase	24
4.1.1 Zusammenarbeit	26
4.1.2 Berücksichtigung von Daten und aktuellen Entwicklungen	27
4.1.3 Verabschiedung des NAP und die Frage der Verbindlichkeit	28
4.2 Konzeption des NAP	30
4.2.1 Ziele und Indikatoren	30
4.2.2 Zeitdauer und Anzahl Aktionen	32
4.3 Umsetzungsprozess	32
4.3.1 Monitoring / Reporting	33
4.3.2 Evaluation	34
4.3.3 Nationale Koordination	35
4.3.4 Interdisziplinäre Zusammenarbeit zur Umsetzung des NAP	36
5. Relevanz des NAP	37
5.1 Relevanz der Zielvorgaben des NAP	38
5.1.1 Orientierung an internationalen Vorgaben und Bedürfnissen der Schlüsselakteure	38
5.2 Wichtigkeit und Stellenwert des NAP für die Akteure der Menschenhandelsbekämpfung	40
5.2.1 Verantwortliche NAP	41
5.2.2 Zivilgesellschaft	41
5.2.3 Kantonale Runde Tische	42
5.3 Bedarf an einem neuen NAP	42
5.3.1 Künftiger Einbezug der kantonalen runden Tische	43
5.4 Die Frage der politischen Priorisierung	44
5.5 Aktualität der Zielsetzungen des NAP und künftige Handlungsfelder	45
5.5.1 Weiterführung und Verstärkung der Massnahmen gegen die Ausbeutung von Arbeitskraft	45
5.5.2 Gewährung des Zugangs zur Unterstützung und zu Rechten für alle Opfer von Menschenhandel	46
5.5.3 Weiterführung von Aus- und Weiterbildungen zwecks besserer Identifizierung von potentiellen Opfern von Menschenhandel	47
5.5.4 Stärkere Berücksichtigung der Chancen und Risiken der Digitalisierung in der Menschenhandelsbekämpfung	48

5.5.5	Weiterführung der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Menschenhandel	48
6.	Zielerreichung der NAP Aktionen (<i>Effektivität</i>)	49
6.1	Generelle Erkenntnisse	49
6.2	Fortschrittstabelle	52
6.3	Förderliche und hinderliche Faktoren in der Umsetzung der Aktionen	53
7.	Wirkung	53
7.1	Einleitende Bemerkungen.....	54
7.2	Wirkung des NAP auf aktionsübergeordneter Ebene	55
7.3	Wirkung auf Ebene der Aktionen	56
7.3.1	Prävention.....	56
7.3.2	Strafverfolgung.....	57
7.3.3	Opferschutz.....	57
7.3.4	Partnerschaften.....	58
7.3.5	Fokus: Ausbeutung Arbeitskraft.....	58
7.4	Annäherung an die Empfehlungen des Europarates (2019).....	59
8.	Schlussfolgerungen und Lessons Learnt	59
Anhang I:	Handlungsbedarf aus Sicht der befragten Akteure und Gremien	62
Verantwortliche und Involvierte in NAP Aktionen (Behördenstellen, IOM, Zivilgesellschaft).....	62	
Zusammenfassung des Handlungsbedarfs aus Sicht der kantonalen runden Tische..	65	
Anhang II:	Zielerreichung der 28 Aktionen des NAP	67
Anhang III:	Annäherung an die Empfehlungen des Europarates (2019).....	115
Anhang IV:	Befragte Stellen und Organisationen	129

Executive Summary

Hintergrund

2016 entwickelte die Schweiz ihren zweiten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP) und legte mit diesem Instrument, das 28 spezifische Aktionen in den vier Handlungsbereichen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft enthält, das multidisziplinäre Vorgehen gegen Menschenhandel für die Jahre 2017 – 2020 fest. Mit dem Ziel, die Erarbeitung und Umsetzung des NAP zu beurteilen sowie Optimierungspotential für die Ausgestaltung des künftigen Vorgehens gegen Menschenhandel zu eruieren, führte fedpol von Dezember 2020 bis Mitte Juni 2021 eine Evaluation dieses Instruments durch. Der NAP wurde auf folgende Evaluationskriterien überprüft:

- Auf die **Zweckmässigkeit der Prozesse** zu seiner Erarbeitung, Konzeption und Umsetzung,
- auf seine **Relevanz** als Instrument zur Menschenhandelsbekämpfung,
- auf die **Zielerreichung** seiner Aktionen (Effektivität),
- sowie auf seine allfällige **Wirkung**.

Befragt wurden die für die Umsetzung des NAP verantwortlichen Behördenstellen, internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die kantonalen runden Tische gegen Menschenhandel. Für die Evaluation wurde eine Begleitgruppe eingesetzt.

Erkenntnisse

Beurteilung der Erarbeitungs- und Umsetzungsprozesse und der Konzeption des NAP:

Der NAP wurde in der Struktur der ehemaligen Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) unter der Federführung von fedpol von Expertinnen und Experten bei Bund, Kantonen sowie internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeitet. Eine wichtige Grundlage für die Aktionen bildeten die Empfehlungen des Europarates von 2015, die anlässlich der ersten Evaluation der Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels an die Schweiz adressiert wurden. Der NAP wurde vom damaligen Steuerungsorgan der KSMM verabschiedet und von der ehemaligen Vorsteherin des EJPD genehmigt.

Die Evaluation zeigte, dass grösstenteils ein kooperativer und strukturierter Prozess stattgefunden hatte. Besonders geschätzt wurde bei der Erarbeitung des NAP wie auch bei dessen Umsetzung die Interdisziplinarität, die zu einem besseren Verständnis und Vertrauensaufbau zwischen den verschiedenen Akteuren in der Menschenhandelsbekämpfung führte. Die Evaluation veranschaulichte aber auch, dass der NAP als gesamtschweizerisches Instrument nicht bei allen für die Umsetzung verantwortlichen staatlichen Stellen die gleiche Verbindlichkeit schaffen konnte. Der Vergleich zu anderen ausgewählten Aktionsplänen sowie die ausgewerteten Befragungen zeigen, dass ein nächster NAP durch die verantwortliche politische Ebene der beteiligten Behörden genehmigt werden sollte, um dessen Verbindlichkeit zu erhöhen.

Optimierungspotential wurde auch bei der Konzeption des NAP festgestellt: Die verschiedenen Aktionen zielten meist nur auf die Erbringung von Leistungen (*outputs*) – z.B. die Erarbeitung von Produkten oder die Durchführung von Veranstaltungen – ab und waren nicht explizit auf das Erreichen einer Wirkung (*outcomes*) ausgerichtet. Übergeordnete Ziele in der Menschenhandelsbekämpfung und konkrete Aktivitäten in den vier Handlungsbereichen wären idealerweise durch eine Wirkungstheorie verbunden und würden geeignete Indikatoren zur

Fortschrittsmessung enthalten. Des Weiteren fehlte die Verankerung von Monitoring und Evaluation im NAP selber.

Der NAP ist eng mit der nationalen Koordination verknüpft, da letztere notwendig ist, um überhaupt ein gemeinsames und interdisziplinäres Vorgehen der verschiedenen Akteure zu gewährleisten. Die Befragungen zeigten, dass die Koordinationsrolle von fedpol nicht wie erwünscht erfüllt wurde, dass Projekte von fedpol nicht vorangetrieben wurden und eine verstärkte Koordination auf Bundesebene erwünscht wird.

Beurteilung der Relevanz des NAP: Die Evaluation veranschaulichte, dass der NAP grösstenteils die Bedürfnisse der Schlüsselakteure in der Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz aufgenommen und sich gleichzeitig an den Empfehlungen internationaler Gremien orientiert hatte. Der NAP wird als relevantes Instrument zur Gewährleistung der Politikkohärenz wahrgenommen, da er in einem föderalen System ein abgestimmtes Vorgehen in der Bekämpfung eines komplexen und grenzüberschreitenden Verbrechens ermöglicht. Er dient auch als Referenzdokument und als Legitimation von Massnahmen und Ressourcen in der Menschenhandelsbekämpfung auf nationaler und kantonaler Ebene. Der NAP spiegelt eine internationale *good practice* wieder und dient dazu, die Nachhaltigkeitsziele 5, 8 und 16 der Agenda 2030 zu erfüllen.

Die Evaluation brachte hervor, dass bei den verschiedenen Akteuren der Bedarf an einem neuen NAP besteht. Aus Sicht der Befragten sind künftig vor allem folgende inhaltliche Stossrichtungen zu verfolgen:

- Verstärkung der Massnahmen gegen die Ausbeutung von Arbeitskraft,
- Verbesserung des Zugangs zur Unterstützung und zu Rechten für alle Opfer von Menschenhandel,
- die Weiterführung von Aus- und Weiterbildungen zwecks besserer Identifizierung von potentiellen Opfern,
- eine stärkere Berücksichtigung der Chancen und Risiken der Digitalisierung in der Bekämpfung von Menschenhandel; sowie
- die Weiterführung der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit.

Beurteilung der Zielerreichung der NAP Aktionen: Ein Grossteil der Aktionen des NAP wurde gemäss den vorgängig definierten Indikatoren – die Leistungen beschreiben – mehrheitlich umgesetzt (Zielerreichung: 20 von 28 Aktionen / zwei Aktionen wurden teilweise umgesetzt). Im Handlungsbereich «Prävention» (Zielerreichung: neun von zwölf Aktionen) wurden Sensibilisierungsveranstaltungen für Fachpersonen im Gesundheitswesen, für Konsulatsmitarbeitende und für Arbeitsinspektorate, sowie für die Privatwirtschaft und die Öffentlichkeit durchgeführt. Des Weiteren wurde eine Checkliste zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern sowie ein Bericht zu Kinderhandel erarbeitet, die ILO Konvention Nr. 29 ratifiziert und die statistische Erfassung der verschiedenen Ausbeutungsformen verbessert. Im Handlungsbereich «Strafverfolgung» (Zielerreichung: drei von fünf Aktionen) wurde eine Liste mit den Spezialist/innen für die Menschenhandelsbekämpfung in den kantonalen Polizeikorps erstellt und mehrere Ausbildungen für Strafverfolgungsbehörden durchgeführt. Ausserdem wurden Empfehlungen an die Kantone über die organisatorischen Massnahmen zur Menschenhandelsbekämpfung erarbeitet. Im Handlungsbereich «Opferschutz» (Zielerreichung: vier von sieben Aktionen / zwei Aktionen teilweise erfüllt), wurden unter anderem Ausbildungen für Migrationsbehörden durchgeführt, rechtliche Unklarheiten bezüglich Aufenthalt und Opferhilfe geklärt, Handlungsbedarf zu Verbesserungen im Asylwesen formuliert und Empfehlungen für die Abgrenzung zwischen Opfer- und Sozialhilfe erarbeitet. Schliesslich wurden im Handlungsbe-

reich "Partnerschaft» (Zielerreichung: vier von vier Aktionen) verschiedene Projekte zur Verstärkung der internationalen und interdisziplinären Zusammenarbeit umgesetzt und Fortschritte in der Entwicklung des internationalen Rechts in der Menschenhandelsbekämpfung erzielt. Wichtig hervorzuheben ist, dass mehrere Aktionen des NAP – auch wenn deren Ziele erreicht wurden – einer Weiterführung bedürfen. Drei von sechs nicht erfüllten Aktionen fallen in die Zuständigkeit von fedpol.

Beurteilung der Wirksamkeit des NAP: Die Wirkung des NAP wurde gestützt auf die Aussagen der verschiedenen Akteure rekonstruiert, sie konnte aber aufgrund fehlender Wirkungsindikatoren nicht gemessen werden. Die Erhebungen zeigten, dass der NAP als Instrument zu einer verstärkten Bewusstwerdung über die Menschenhandelsproblematik in der Schweiz beigetragen und bewirkt hatte, dass weitere Massnahmen in den Kantonen und Städten stattfinden und sich verschiedene Stellen vermehrt in der Menschenhandelsbekämpfung engagieren. Der grösste Mehrwert des NAP liegt bei der verstärkten interdisziplinären Zusammenarbeit der Akteure und der Förderung eines «*whole of system*» Ansatzes¹. Er unterstützte als Instrument eine gesamtschweizerische Sicht auf die Bekämpfung von Menschenhandel und löste wichtige Prozesse zur Vernetzung und zur Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses von Menschenhandel aus. Der NAP trug dazu bei, dass sich die Schweiz in verschiedenen Handlungsfeldern internationalen Zielvorgaben – namentlich den Empfehlungen der zweiten Evaluationsrunde des Europarates von 2019 – annäherte. In Bezug auf die Bekämpfung der Arbeitsausbeutung wurden in den letzten Jahren zwar Fortschritte erzielt und mehr potentielle Opfer identifiziert, doch besteht noch viel Handlungsbedarf (u.a. Ausbildungen verschiedener Akteure und die Prüfung einer separaten Strafnorm für die Ausbeutung), um mehr Wirkung in der Bekämpfung dieser Ausbeutungsform zu erzielen.

Lessons learnt

Folgende *lessons learnt* ergeben sich aus der Evaluation des NAP:

- **Weiterführung und Verstärkung eines «*whole of system*» Ansatzes in der Menschenhandelsbekämpfung:** Eine Vielzahl von Akteuren aus staatlichen und nichtstaatlichen Stellen wirken in der Schweiz an der Bekämpfung von Menschenhandel mit oder engagieren sich für den Schutz von Opfern. Das weitere Vorgehen der Schweiz soll weiterhin interdisziplinär ausgerichtet sein und die Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft gleichermaßen berücksichtigen.
- **Entwicklung eines neuen NAP zum Zweck der Politikkohärenz und für eine wirksame(re) Menschenhandelsbekämpfung:** Seitens der verschiedenen Akteure besteht das Bedürfnis nach einem NAP. Mittels einer gemeinsamen Analyse des Handlungsbedarfs, der gemeinsamen Formulierung der wichtigen Ziele für die kommenden Jahre sowie der Abstimmung von Massnahmen in den vier Handlungsbereichen wird die Politikkohärenz, der effiziente Einsatz von Ressourcen, die Bildung von Synergien und damit die Wirksamkeit in der Bekämpfung von Menschenhandel gefördert.
- **Verabschiedung des neuen NAP durch politisch Verantwortliche zur Stärkung der Verbindlichkeit:** Für die Umsetzung des NAP sind verschiedene Behördenstellen zuständig. Die Verabschiedung durch die politische Instanz stärkt die Verbindlichkeit gegenüber

¹ Integrierter Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Verbesserung der Koordination innerhalb der Bundesverwaltung sowie mit weiteren staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, um eine kohärente Gesamtstrategie gegen Menschenhandel in der Schweiz zu erreichen.

dem NAP bei den Akteuren und setzt gleichzeitig ein wichtiges Zeichen, dass die Bekämpfung von Menschenhandel eine Priorität ist.

- **Verbesserungen in der Konzeption des NAP für mehr Effizienz, Effektivität und Wirkung:** Es ist anzuregen, dass bei der Bestimmung des weiteren Vorgehens und der Erarbeitung eines neuen Aktionsplans zuerst übergeordnete Wirkungsziele formuliert und diese dann im Sinne einer Zielkaskade auf Leistungsziele hinuntergebrochen werden. Des Weiteren bedarf es geeigneter Indikatoren zur Fortschrittmessung sowie der Verankerung von Monitoring und Evaluation in einem neuen NAP.
- **Stärkung der nationalen Koordination auf Bundesebene zur Gewährleistung eines interdisziplinären Vorgehens gegen Menschenhandel:** Mit einer stärkeren nationalen Koordination kann das Vorgehen der verschiedenen Akteure besser abgestimmt und die Rahmenbedingungen in der Bekämpfung von Menschenhandel in der föderalen Schweiz gestärkt werden. Ein interdisziplinäres Vorgehen, das koordiniert wird, ist der Grundstein zu einer wirksameren Menschenhandelsbekämpfung.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz ist durch die Ratifizierung verschiedener völkerrechtlicher Verträge die Verpflichtung eingegangen, Menschenhandel zu bekämpfen und Opfer zu schützen. Als Vertragspartei zum *UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* und dem *Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels*,² sowie zum *Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels*³ und der wichtigsten internationalen Menschenrechtsübereinkommen hat sie sich zu einer multidisziplinären Vorgehensweise gegen Menschenhandel verpflichtet, die sich auf die vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft/Zusammenarbeit («4 P's»)⁴ stützt.

Mit dem Ziel, die Aktivitäten der in der Menschenhandelsbekämpfung tätigen Akteure in den vier Säulen zu koordinieren und dadurch ein wirksames und kohärentes Vorgehen gegen dieses Verbrechen zu ermöglichen, haben zahlreiche Staaten einen nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel erarbeitet. Dieser internationalen *good practice* folgend entwickelte auch die Schweiz 2011 ihren ersten NAP für die Zeitdauer 2012-2014. Dieser wurde anlässlich des Europäischen Tages gegen Menschenhandel 2012 von der damaligen Departementsvorsteherin EJPD, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, der Öffentlichkeit vorgestellt und seitens Medien mit grossem Interesse aufgenommen.

2016 erarbeitete die Schweiz einen zweiten NAP, der das multidisziplinäre Vorgehen gegen Menschenhandel für die Zeitdauer 2017 – 2020 festlegte. Unter der Federführung von fedpol formulierten Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft 28 Massnahmen in den vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft/Zusammenarbeit. Eine wichtige Grundlage für die Entwicklung des zweiten NAP waren der im Oktober 2015 von der Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) veröffentlichte Bericht für die Schweiz⁵ und die vom Ausschuss der Vertragsparteien (committee of the parties) verabschiedeten Empfehlungen der ersten Evaluationsrunde.⁶

Mit dem Ziel, den Umsetzungsstand der Aktionen zu beurteilen, Optimierungspotential zu eruieren und Erkenntnisse für die Ausgestaltung des künftigen Vorgehens gegen Menschenhandel zu gewinnen, evaluierte fedpol den zweiten NAP. Die Daten wurden zwischen März und Mai 2021 erhoben. Die Erkenntnisse aus der Evaluation des NAP und die darauf gestützten *lessons learnt* werden im vorliegenden Schlussbericht dargestellt. Letztere richten sich an jene Stellen, welche künftig weiterhin bei der Bekämpfung von Menschenhandel mitarbeiten werden.

² [SR 0.311.542 - Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität \(admin.ch\)](#)

³ [SR 0.311.543 - Übereinkommen vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels \(admin.ch\)](#)

⁴ «4 P's» bezieht sich im Englischen auf die vier Säulen der Menschenhandelsbekämpfung: prevention, prosecution, protection, partnerships

⁵ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab6>

⁶ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab4>

Die Departementsvorsteherin EJPD, Bundesrätin Karin Keller-Sutter, wurde von fedpol mit Antrag von Ende November 2020 über das Vorgehen und den Zeitplan der Evaluation in Kenntnis gesetzt. Der Bundesrat kündigte die Evaluation bereits in seiner Stellungnahme vom 2. September 2020 zur *Motion 20.3630 Streiff-Feller Marianne. Arbeitsausbeutung als Straftatbestand*⁷ an.

1.2 Zweck der Evaluation des NAP

Evaluationen ermöglichen eine vertiefte Reflexion mit dem bisherigen Vorgehen in einem bestimmten Projekt oder Themengebiet, sie zeigen auf, wo es Anpassungen bedarf und stellen eine wichtige Grundlage für die Auseinandersetzung mit der künftigen Ausrichtung im zu evaluierenden Bereich dar. Der Auftrag zur Durchführung von Evaluationen ist auch in der Bundesverfassung festgehalten: Artikel 170 BV⁸ verlangt von der Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Die Evaluation des zweiten Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel verfolgte folgende spezifische Ziele:

- **Rechenschaftslegung («Blick in die Vergangenheit»):** Zweck der Evaluation war unter anderem, Rechenschaft über die Umsetzung des NAP abzulegen und anhand der erhobenen und analysierten Daten zu beurteilen, ob die Ziele der 28 Aktionen gemäss den vorgängig definierten Indikatoren erreicht wurden und ob der NAP dazu beigetragen hat, dass sich die Schweiz den GRETA Empfehlungen angenähert hat und den Menschenhandel wirksam bekämpft.
- **Lernen / Steuern («Blick in die Zukunft»):** Ein weiterer Zweck der Evaluation war es, die Prozesse zur Erarbeitung und Umsetzung des NAP 2017-2020 sowie seiner Konzeption kritisch zu analysieren und Optimierungspotential für das weitere Vorgehen der Schweiz gegen Menschenhandel darzulegen. Der vorliegende Schlussbericht soll als Grundlage für die Planung des künftigen Vorgehens gegen Menschenhandel und die Entwicklung von konkreten Massnahmen für die nächsten Jahre dienen.

1.3 Weitere Evaluationsverfahren in der Menschenhandelsbekämpfung

Die Schweiz ist aufgrund der Ratifizierung völkerrechtlicher Übereinkommen oder ihrer Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat regelmässig der Überprüfung durch internationale Gremien unterzogen und zur periodischen Berichterstattung über die Umsetzung der entsprechenden Konventionen verpflichtet. Die Menschenhandelsbekämpfung ist Gegenstand mehrerer solcher Überprüfungsverfahren, da sie verschiedene Politikbereiche tangiert. Die Schweiz beteiligt sich unter anderem am *Universal Periodic Review*, dem *Peer Review Prozess* zur UN-TOC, und den Staatenberichtsverfahren zur Kinderrechtskonvention (CRC), der Frauenrechtskonvention (CEDAW) sowie zum Pakt I und ist angehalten, entsprechende Fortschritte darzulegen.

⁷ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203630> . Gemäss Wortlaut der Stellungnahme hat der Bundesrat « [...] nach wie vor Vorbehalte zur geforderten Ergänzung des Strafgesetzbuches. [Er] wird die Situation jedoch weiterhin aufmerksam verfolgen und diesen Aspekt auch bei der anstehenden Evaluation des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel berücksichtigen. »

⁸ [SR 101 - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 \(admin.ch\)](#)

Beim UN-Menschenrechtsrat wurde zudem ein thematisches Sonderverfahren (*special procedures*) zu Menschenhandel geschaffen und eine unabhängige Sonderberichterstatterin eingesetzt. Die *special rapporteur on trafficking in persons, especially women and children* kann in Ausübung ihrer Funktion Länderbesuche durchführen und Empfehlungen aussprechen oder bei Erhalt von Individualbeschwerden (z.B. aufgrund der mangelnden Gewährleistung von Opferschutz) verschiedene Massnahmen ergreifen. Die Schweiz unterstützt dieses thematische Mandat finanziell.

Weiter relevant für die Schweiz ist auf Ebene des Europarates der Überprüfungsmechanismus zum Übereinkommen gegen Menschenhandel und, wie bereits oben erwähnt, die damit verbundene Überwachungstätigkeit der unabhängigen Expertengruppe GRETA.⁹

Nebst internationalen Gremien bewerten auch die USA regelmässig die Bemühungen der einzelnen Staaten gegen den Menschenhandel. Das *Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons* im US-Aussenministerium veröffentlicht jedes Jahr den *Trafficking in Persons Report*, der die jeweiligen behördlichen Massnahmen zur Prävention, der Strafverfolgung und dem Opferschutz darlegt und die Staaten je nach unternommenen Fortschritten in drei verschiedene Kategorien (Tiers) einstuft.

Einige Staaten schafften zudem die Funktion des *national rapporteurs*¹⁰ oder eines gleichwertigen Kontrollmechanismus und unterziehen sich so selber der permanenten Überprüfung ihrer Massnahmen gegen Menschenhandel.

1.4 Struktur des Berichts

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt:

- Kapitel 2 führt in die Methodik dieser Evaluation ein. Es werden die gewählten Evaluationskriterien und -fragen dargelegt und das davon ausgehende Vorgehen zur Datenerhebung aufgezeigt.
- Kapitel 3 gibt der Leserschaft Hintergrundwissen zu Menschenhandel, um die Erkenntnisse in den darauffolgenden Kapiteln besser zu verstehen. Es beschreibt in Grundzügen den institutionellen Rahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz und stellt mithilfe einiger Statistiken das Lagebild dar.¹¹
- Die Kapitel 4 bis 7 legen die **Erkenntnisse** der verschiedenen Umfragen und Analysen dar, wobei sich

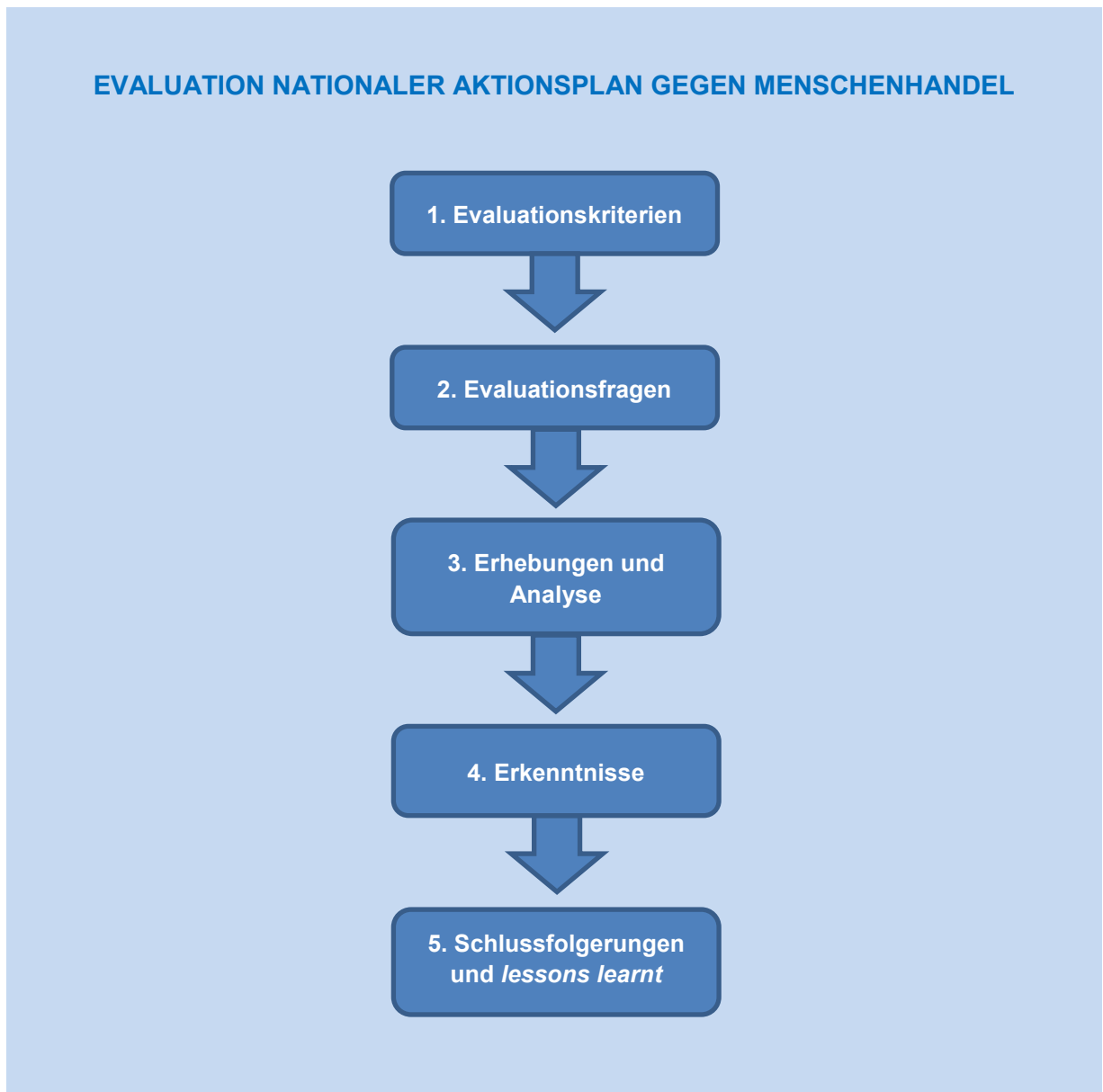
⁹ Eine Schweizer Expertin (Doro Winkler) ist ebenfalls Mitglied der GRETA. Die Schweiz unterstützte deren Kandidatur.

¹⁰ Als best practice gelten die Niederlande mit der Funktion des *independent national rapporteur against human trafficking*. Mehrere Länder haben unabhängige Menschenrechtsinstitutionen (Gleichstellungs- und Menschenrechtskommissionen) als Nationale Berichterstatter zum Thema Menschenhandel eingesetzt, z. B. Frankreich, Luxemburg, Irland, Finnland (Ombudsmann für Minderheiten).

¹¹ Dieses Kapitel liefert allgemeine Information zu Menschenhandel in der Schweiz und kann allenfalls auch übersprungen werden

- Kapitel 4 auf die Zweckmässigkeit der Prozesse zur Erarbeitung / Konzeption und Umsetzung des NAP fokussiert,
 - Kapitel 5 auf die Relevanz des NAP eingeht,
 - Kapitel 6 die Zielerreichung / Effektivität und Fortschritte der Aktionen darlegt und
 - Kapitel 7 sich einer allfälligen Wirkung des NAP widmet.
- In Kapitel 8 werden Schlussfolgerungen der Evaluation und *lessons learnt* formuliert.

2. Methodik



Darstellung des Vorgehens zur Evaluation des NAP

2.1 Evaluationskriterien / Fragestellungen

Der NAP wurde auf folgende Kriterien überprüft:

- **Zweckmässigkeit der** Prozesse zur Erarbeitung / Konzeption und Umsetzung des NAP
- **Relevanz des** NAP als Instrument zur Menschenhandelsbekämpfung
- **Effektivität / Zielerreichung der** NAP Aktionen (Aktionen 1-28)
- **Wirkung** des NAP auf übergeordneter Ebene und Aktionsebene

Gestützt auf diese Kriterien wurden folgende Fragen im Sinne eines Leitfadens durch die Evaluation formuliert:

Zweckmässigkeit der Prozesse zur Erarbeitung und Umsetzung des NAP

Erarbeitung:

- Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit der Akteure?
- War das Vorgehen zur Erarbeitung des NAP strukturiert und zielführend?
- Schaffte der NAP die nötige Verbindlichkeit bei den für die Umsetzung verantwortlichen Stellen?
- Von wem müsste ein künftiger NAP genehmigt / verabschiedet werden?

Konzeption:

- Wo gab es Defizite bei der Konzeption des NAP?
- Auf welcher Ebene sollten Ziele in einem künftigen NAP definiert werden?
- Welche Erkenntnisse können gewonnen werden für die Konzeption eines allfälligen künftigen NAP?

Umsetzung:

- Wie ist die Überprüfung der Umsetzung der Aktionen und Berichterstattung einzuschätzen?
- Welche Erkenntnisse können gewonnen werden für die Umsetzung eines allfälligen künftigen NAP?
- Wie wird die Umsetzung / Koordination seitens fedpol beurteilt?
- Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit in den Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Aktionen?

Relevanz des NAP

- Orientierten sich die Ziele des NAP an den Bedürfnissen der Schlüsselakteure sowie an den internationalen Anforderungen an die Schweiz?

- Wurde der NAP als relevantes Instrument für die Menschenhandelsbekämpfung seitens der Schlüsselakteure betrachtet? Welche Bedeutung / welchen Stellenwert hatte er bei den für die Umsetzung zuständigen Behörden / Organisationen?
- Gibt es seitens der verschiedenen Akteure den Bedarf an einem neuen NAP?
- Sind die Zielsetzungen des NAP heute noch aktuell? Wo liegen die wichtigsten zukünftigen Handlungsfelder aus Perspektive der Schlüsselakteure?

Effektivität / Zielerreichung der NAP Aktionen 1- 28

- Wurden die angestrebten Ziele der Aktionen gemäss vorgegebener Indikatoren erreicht?
- Welche konkreten Fortschritte sind in der Umsetzung zu verzeichnen?
- Welche Schritte fehlen, um das angestrebte Ziel der jeweiligen Aktionen zu erreichen?
- Welche Faktoren erwiesen sich als förderlich oder hinderlich bei der Erreichung von angestrebten Zielen?
- Wurden genügend personelle und finanzielle Ressourcen zur Umsetzung der spezifischen Aktionen bei den zuständigen Behörden / Organisationen eingesetzt?

Wirksamkeit des NAP

- Welche Wirkung hat der NAP als Instrument entfaltet?
- Haben die spezifischen Aktionen zu mittel- und langfristigen Veränderungen in der Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz sowie der nationalen und internationalen Zusammenarbeit beigetragen? Wenn ja, zu welchen?
- (Wie) hat der NAP beigetragen, Arbeitsausbeutung zu bekämpfen?
- Inwiefern haben die Aktionen dazu beigetragen, die jeweiligen GRETA-Empfehlungen zu erfüllen/sich diesen anzunähern?

2.2 Organisation

Bei der Evaluation des NAP handelt es sich um eine interne Evaluation, das heisst, dass die gleiche Stelle, die die Entwicklung des NAP leitete und koordinierte, dessen Umsetzung nun auch überprüfte. Im fedpol widmete sich die Fachstelle Menschenhandel / Menschenschmuggel (FSMM) – während der Erarbeitung des NAP noch als Geschäftsstelle KSMM bekannt – der Evaluation. Die Projektverantwortliche der FSMM führte im Verlauf der Datenerhebungsphase einen intensiven Austausch mit Behördenstellen auf Bundes- und Kantonebene sowie internationalen und zivilgesellschaftlichen Stellen, die sich in der Bekämpfung von Menschenhandel engagieren.

Für die Evaluation des NAP wurde eine kleine interdisziplinäre Begleitgruppe bestehend aus vier Vertreterinnen von Bund, internationaler Organisation, Zivilgesellschaft und Wissenschaft eingesetzt. Die Expertinnen verfügten einerseits über ein breites Wissen zu Menschenhandelsthemen sowie andererseits über Erfahrung in der Durchführung und/oder Begleitung von

Evaluationen. Die Begleitgruppe hatte eine beratende Rolle inne und lieferte der Projektverantwortlichen wertvolle methodische und inhaltliche Hinweise in den verschiedenen Etappen dieser Evaluation.

Die Projektverantwortliche FSMM wirkte gleichzeitig in der Begleitgruppe der von fedpol in Auftrag gegebenen externen Evaluation über die Verordnung gegen Menschenhandel¹² sowie über die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution¹³ mit. Dies vereinfachte den Austausch über die Erkenntnisse aus den beiden Evaluationen, die sich zwar unterschiedlichen Evaluationsobjekten widmeten, aber doch vereinzelt Schnittstellen aufwiesen.

2.3 Datenerhebung

Die formulierten Evaluationsfragen und der zur Verfügung stehende Zeitrahmen (und Ressourcen) bestimmten das weitere Vorgehen zur Erhebung und Sammlung von Daten. Methodisch stützte sich die Evaluation auf die unten erwähnten Erhebungsinstrumente:

- **Dokumentenanalyse:** Es wurden unter anderem Sitzungsprotokolle, Grundlagendokumente, Korrespondenz, bestehende Evaluationsberichte zu einzelnen NAP Aktionen sowie die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), die Strafurteilsstatistik (SUS), die Opferhilfestatistik (OHS) sowie die Statistiken von NGO der spezialisierten Opferhilfe analysiert. Des Weiteren wurden auch Nationale Aktionspläne in anderen Tätigkeitsbereichen sowie vereinzelt Nationale Aktionspläne gegen Menschenhandel anderer Staaten gesichtet. Publikationen internationaler Organisationen (z.B. ICMPD, UNODC) dienen als Unterstützung in der Bewertung der Prozesse zum NAP.
- **Befragung der Verantwortlichen für die Umsetzung der NAP Aktionen mittels Fragebogen** (grösstenteils offene Fragen): Für die Umsetzung der 28 Aktionen waren insgesamt 17 verschiedene behördliche Stellen (Bundesstellen, kantonalen Konferenzen) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) verantwortlich. Die Themenkomplexe im Fragebogen behandelten die Zielerreichung der Aktionen, die Relevanz und Wirkung des NAP, bestehenden Handlungsbedarf sowie die Prozesse zur Erarbeitung und Umsetzung des NAP.
Die Rücklaufquote beträgt zwar 100 Prozent bei diesem Fragebogen, jedoch ist die Qualität der verschiedenen Antworten sehr unterschiedlich ausgefallen (ungenügend bis sehr gut). Die Daten wurde im Verlauf des März 2021 erhoben.
- **Befragung der Vorsitzenden der kantonalen runden Tische mittels Fragebogen** (offene Fragen): Die kantonalen runden Tische waren zwar nicht direkt in die Erarbeitung des NAP involviert noch waren sie für die Umsetzung der Aktionen verantwortlich. Diese Gremien – in 19 von 26 Kantonen bestehen solche runden Tische – sind aber von grosser Bedeutung für die Umsetzung der nationalen Strategie gegen Menschenhandel und verfügen aufgrund ihrer interdisziplinären Zusammensetzung (Polizei, Staatsanwaltschaften, Migrationsbehörden, Opferhilfestellen sowie je nach Kanton

¹² [SR 311.039.3 - Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel \(Verordnung gegen Menschenhandel\) \(admin.ch\)](#)

¹³ [SR 311.039.4 - Verordnung vom 18. November 2015 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution \(admin.ch\)](#)

noch weitere Akteure) spezialisiertes Wissen und Erfahrung in den vier Säulen. Der Fragebogen fokussierte auf die Relevanz und die Wirkung des NAP sowie auf bestehenden Handlungsbedarf.

Eine Rückmeldung ging von 15 kantonalen runden Tischen ein und entspricht einer Rücklaufquote von knapp 80 Prozent. Die Qualität der Antworten wird als gut bis sehr gut eingeschätzt. Die Daten wurden in den Monaten März / April 2021 erhoben.

- **Fokusgruppe:** Hierbei handelte es sich um eine moderierte semi-strukturierte Gruppendiskussion mit fünf Vertreter/innen von staatlichen, internationalen und zivilgesellschaftlichen Stellen, die sich umfassend zum NAP äussern konnten. Die Beteiligten waren an der Umsetzung mehrerer NAP Aktionen in der Rolle eines Arbeitsgruppenmitglieds beteiligt und wirkten teilweise auch an der Erarbeitung des NAP im Jahr 2016 mit. Die Diskussion fand in deutscher Sprache statt (eine Übersetzung hätte in diesem Rahmen die Spontaneität und Dynamik der Diskussion – als grossen Mehrwert der Fokusgruppe – behindert). Die Fokusgruppensitzung wurde in zwei Blöcke à 1.5 Stunden gegliedert: Der erste Teil fokussierte auf den Umsetzungsstand mehrerer NAP Aktionen zwecks Konfrontation der Aussagen der NAP Verantwortlichen mit jenen der Arbeitsgruppenmitglieder, der zweite Teil widmete sich dem Erarbeitungsprozess des NAP, seiner Konzeption, seiner Wirksamkeit und dem bestehenden Handlungsbedarf. Die Fokusgruppe fand Ende März 2021 statt.
- **Interviews und Kurzbefragung einzelner Vertreter/innen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Stellen.** Angesichts der kurzen Zeitspanne, die der Projektverantwortlichen für diese Evaluation zur Verfügung stand, wurde auf die Durchführung einer grösseren Anzahl qualitativer Interviews, die relativ viel Zeit beanspruchen, verzichtet. Da aber wichtige Akteure insbesondere aufgrund sprachlicher Gründe nicht an der Fokusgruppensitzung teilnehmen konnten, wurden drei Interviews à 90 Minuten sowie zwei Kurzbefragungen durchgeführt. Hauptanliegen war hier, dass wichtige Stellen in der Westschweiz sich auch mündlich zum NAP äussern konnten und so ein Gleichgewicht zur Fokusgruppe zu schaffen. Diese Befragungen wurden im März und April 2021 durchgeführt.
- Durch den **Austausch mit dem Expertenteam**, das die **externe Evaluation der Verordnung gegen Menschenhandel** in Auftrag von fedpol durchführt, konnten ebenfalls einige Erkenntnisse zum NAP gewonnen werden. Zwar ist der Evaluationsgegenstand die Verordnung und die sich darauf stützenden Finanzhilfen an Dritte, doch wurden im Verlauf der zahlreich durchgeführten Interviews auch NAP-relevante Aussagen von verschiedenen Stellen gemacht.

Insgesamt wurden 40 Personen schriftlich oder mündlich zum NAP befragt. Bei den Befragten handelte es sich um Vertreterinnen von Behörden auf allen Ebenen (Bund, Kantonen, Städten) sowie um Vertreter/innen von internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus der Deutschschweiz sowie der Westschweiz.¹⁴

¹⁴ Ein Interview hat mit der Beauftragten der lateinischen Kantone für die Bekämpfung des Menschenhandels (mission des cantons latins pour la lutte contre la traite des êtres humains – FAS), zu der auch der Kanton Tessin zählt, stattgefunden. Dem Runden Tisch gegen Menschenhandel des Kantons Tessin wurde ein Fragebogen zugestellt, jedoch ist keine Rückmeldung von diesem Gremium eingegangen.

Zusätzlich fliessen Erkenntnisse aus den Interviews, die anlässlich der Evaluation der Verordnung gegen Menschenhandel geführt wurden, in den vorliegenden Schlussbericht ein. Die erhobenen Daten und die erwähnten Dokumente wurden analysiert und ausgewertet. Diese Erkenntnisse werden anschliessend in **den Kapiteln 4 bis 7** präsentiert.

3. Kontext Menschenhandelsbekämpfung

Dieses Kapitel zeigt die institutionellen Rahmenbedingungen in der Menschenhandelsbekämpfung in der Schweiz auf und gibt das aktuelle Lagebild wieder, das sich auf die Erkenntnisse der Bundeskriminalpolizei (BKP) sowie die Angaben aus der PKS, SUS und OHS stützt. Der folgende Text beschreibt noch keine Ergebnisse der Evaluation des NAP, sondern hilft der Leserschaft, die in den kommenden Kapiteln aufgeführten Evaluationsbefunde besser zu verstehen und einzuordnen.

3.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Wie in der Einleitung erwähnt, leiten sich für die Schweiz Verpflichtungen aus den verschiedenen von ihr ratifizierten Übereinkommen ab, die die Menschenhandelsbekämpfung betreffen. Diese völkerrechtlichen Verträge verpflichten nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone.

Die Bekämpfung von Menschenhandel berührt verschiedene Kompetenzen in den vier Handlungsbereichen Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und internationale Zusammenarbeit. Diese Kompetenzen liegen teilweise beim Bund, teilweise bei den Kantonen. Gestützt auf die Verfassung liegt die Zuständigkeit für die Strafverfolgung von Menschenhandel ausser, es handle sich bei der Täterschaft um eine kriminelle Organisation gemäss Art. 260^{ter} StGB), dem Opferschutz und migrationsrechtliche Aspekte (ausserhalb des Asylverfahrens) bei den Kantonen. Die Gesetzgebung (hier relevant u.a. Strafrecht, Strafprozessrecht, Opferhilferecht, Ausländer- und Integrationsrecht, Asylrecht) liegt beim Bund, dieser fördert auch die internationale Zusammenarbeit im Menschenhandelsbereich.

3.1.1 Bundesebene

Mit den Zielen, die Koordination zwischen den betroffenen Stellen sicherzustellen, ein gesamtschweizerisches Vorgehen auch in einem föderalen Staat zu gewährleisten und die Verpflichtungen aus den verschiedenen Übereinkommen und nationalen Vorgaben umzusetzen, wurde im Jahr 2002 die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) vom EJPD ins Leben gerufen. Diese nahm am 1. Januar 2003 ihre Arbeit auf und enthielt als wichtigste Organe das Steuerungsorgan, die Geschäftsstelle und die Fachgruppen. Das Steuerungsorgan setzte sich aus den Vertretungen der in der Menschenhandelsbekämpfung tätigen Stellen bei Bund, Kantonen, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz zusammen. Die Geschäftsstelle KSMM wurde durch fedpol geführt.

2018 wurde ein Prozess für die Neugestaltung der nationalen strategischen Koordination gegen Menschenhandel eingeleitet. Die Initiative dazu wurde aus der Überlegung ergriffen, dass ungeachtet der zwischen Bund und Kantonen geteilten Kompetenzen die politische Verantwortung für die mit dem NAP verfolgte Bekämpfung von Menschenhandel das EJPD trägt und eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit weiteren Mitwirkenden – so wie die KSMM dies

darstellte – nicht über Strategien und Massnahmen entscheiden kann, welche über den Verantwortungsbereich des EJPD bzw. des Bundesrates hinausgehen. Auch sollten rechtliche Mängel in den Grundlagendokumenten der KSMM beseitigt werden, weil eine Mandatserteilung an die KSMM mit diesen Kompetenzen seitens Bund durch eine Vereinbarung auf Departementsstufe hätte stattfinden sollen.

2019 wurde eine Arbeitsgruppe für die Umwandlung der KSMM mit Beteiligung der Zivilgesellschaft eingesetzt. Die Arbeitsgruppe erarbeitete im Verlauf von 2019 den Entwurf für das Reglement für die neue Nationale Expertengruppe gegen Menschenhandel (NEGEM) und die notwendigen Anpassungen der Organisationsverordnung EJPD und der Verordnung gegen Menschenhandel. Das ausgearbeitete Modell bestand darin, dass fedpol künftig die Aufgaben der nationalen strategischen Koordination gemäss Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel von der KSMM übernimmt, dazu eine Fachstelle Menschenhandel Menschenschmuggel (FSMM) anstelle der bisherigen Geschäftsstelle KSMM einsetzt und die Gremien der KSMM in eine Nationale Expertengruppe gegen Menschenhandel (NEGEM) überführt werden. Die NEGEM soll von der FSMM geleitet werden und für das EJPD beratend tätig sein sowie der Vernetzung und dem Austausch zwischen den schweizerischen Akteuren gegen Menschenhandel dienen. Gestützt auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurde die Revision der massgebenden Verordnungen eingeleitet.

Die KSMM wurde an der letzten Sitzung des Steuerungsorgans am 9. September 2020 aufgelöst. Ausstehend ist die Konstituierung der NEGEM.

Zusätzlich besteht bei der Bundeskriminalpolizei im fedpol eine Koordinationsstelle auf operativer Ebene zur Unterstützung der Kantone in interkantonalen und internationalen Ermittlungsverfahren.

3.1.2 Kantonale Ebene

Mehrere Kantone haben sogenannte Runde Tische zwecks einer besseren Fallkoordination und einer wirksameren Vorgehensweise bei der Menschenhandelsbekämpfung eingesetzt.¹⁵ Die Zusammenarbeit der innerkantonalen Behörden und Organisationen, die bei Fällen von Menschenhandel beteiligt sind, wird in einer Kooperationsvereinbarung geregelt, die vorzugsweise der Regierung eines Kantons zur Verabschiedung vorgelegt wird, um die Verbindlichkeit zu erhöhen. Damit wird im Kanton ein Kooperationsmechanismus gegen Menschenhandel gegründet und eingeführt. Die Kooperationsvereinbarungen stellen inzwischen sogenannte kantonale Referral-Mechanismen gegen Menschenhandel dar, also Vorgehensweisen für die Identifizierung und die Betreuung der Menschenhandelsopfer sowie die operative Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen. Die anschliessenden Sitzungen des Runden Tisches dienen dazu, Verbesserungen und weitere Massnahmen gegen Menschenhandel im Kanton zu diskutieren.

Mit der Einführung von Runden Tischen und dem Ausarbeiten des Kooperationsmechanismus ist die Sensibilisierung, Information und Ausbildung der zuständigen Stellen über Menschenhandel und dessen Ausprägungen im Kanton verbunden. Anhand der Angaben in der Polizei-

¹⁵ Die folgenden Kantone verfügen über einen Runden Tisch gegen Menschenhandel und/oder eine Kooperationsvereinbarung: AG, BE, BL, BS, FR, GE, LU, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH.

lichen Kriminalstatistik war zu beobachten, dass die Zahl der Opferidentifizierungen und Strafverfolgungen in einem direkten Zusammenhang mit dem Bestand der Runden Tische in den Kantonen steht.

Zur Vernetzung unter den Kantonen wurden zwei Gefässe geschaffen:

- **Arbeitsgruppe Menschenhandel und Menschenschmuggel (AGMM):** Sie setzt sich zusammen aus je zwei Ermittlern als Spezialisten oder Spezialistinnen gegen Menschenhandel pro Polizeikonkordat. Ziel ist der praktische Austausch in der polizeilichen Arbeit gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel, Austausch von guten Beispielen, Austausch über die Lage und Fälle, Erarbeitung von Empfehlungen für die kantonalen Polizeikorps.
- **Sitzung der Leitungen der Kantonalen Runden Tische gegen Menschenhandel:** Es nehmen die Leiterinnen und Leiter der kantonalen Runden Tische gegen Menschenhandel teil. Die Sitzungen finden jährlich statt und werden von der FSMM organisiert und geleitet. Ziel dieser Sitzungen ist der informative Austausch zwischen den kantonalen Runden Tischen gegen Menschenhandel, Erfahrungsaustausch sowie die Vermittlung von Informationen und Entwicklungen auf Bundesebene, namentlich welche Aufgaben und Herausforderungen von den Kantonen zu erfüllen sind.

3.2 Lagebild

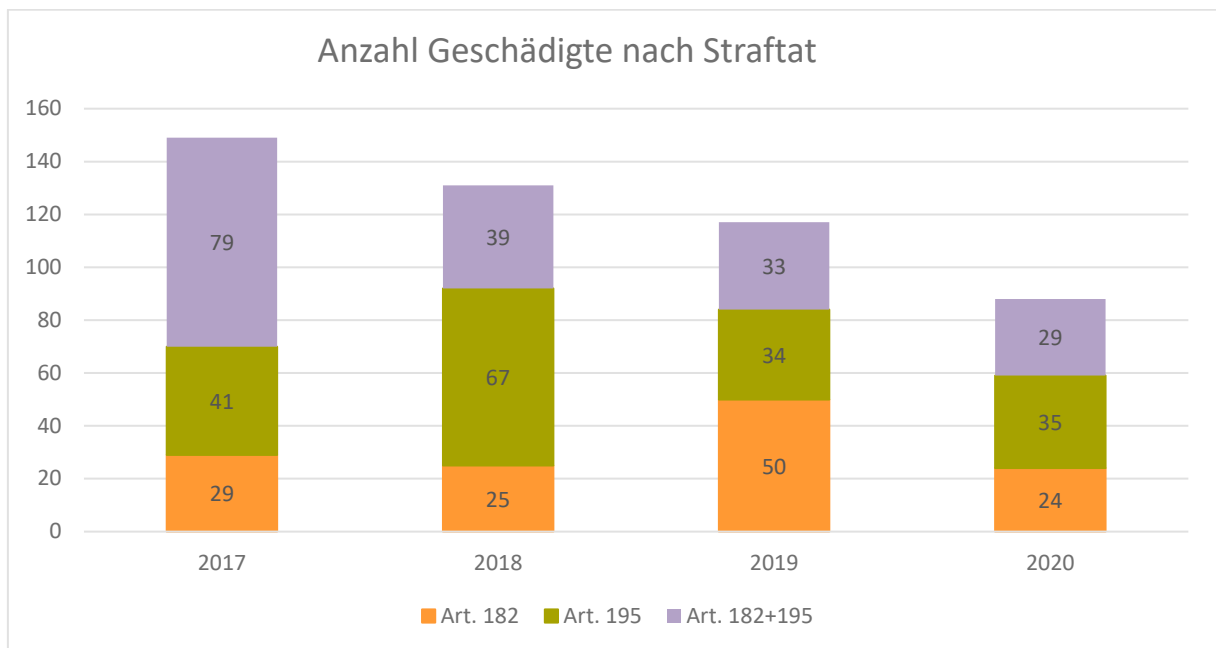
Zu den Ursachen von Menschenhandel zählen insbesondere Armut, Perspektivlosigkeit, Gewalt in und ausserhalb von bewaffneten Konflikten in den Herkunftsstaaten, sowie die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen und billiger Arbeitskraft sowie der Mangel an legalen und sicheren Arbeitsmöglichkeiten für niedrig qualifizierte Migrantinnen und Migranten in den Zielstaaten.

Die Schweiz ist hauptsächlich als Ziel- und Transitland von Menschenhandel betroffen. Gemäss Erkenntnissen von Polizeibehörden und spezialisierten Opferhilfestellen ist die sexuelle Ausbeutung die am häufigsten festgestellte Ausbeutungsart in der Schweiz. Hinweise auf Fälle von Ausbeutung der Arbeitskraft haben in den letzten Jahren aber zugenommen. Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme wurden in der Schweiz bis anhin noch keine bestätigt.

3.2.1 Opfer

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) der Jahre 2017 bis 2020 gibt folgende Zahlen¹⁶ zu den Geschädigten wieder:

¹⁶Die Unterscheidung der polizeilich registrierten Fälle gemäss Art. 182 nach Ausbeutungsart (sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, Entnahme eines Körperorgans) ist erstmals für das Jahr 2020 erfolgt – in Umsetzung der Umsetzung der Aktion 10 des NAP. Das entsprechende Erhebungsverfahren befindet sich aber noch im Test, weshalb die Daten noch nicht zur Veröffentlichung bestimmt sind



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), 15. Februar 2021, (separate Auswertungen) ¹⁷

Bei den mutmasslichen Opfern handelt es sich vorwiegend um junge Frauen. Männliche Opfer sind zwar im Vergleich selten, doch Trend der letzten Jahre ist zunehmend. In wenigen Fällen handelte es sich um Minderjährige.

Die grosse Mehrheit der Opfer ist ausländischer Herkunft. Seit mehreren Jahren sind Rumänien, Ungarn und Bulgarien die Hauptherkunftsländer. Dies widerspiegelt die seit einigen Jahren festzustellende starke Präsenz von Sexarbeitenden dieser Provenienz im Schweizer Rotlichtmilieu und das anhaltend hohe Meldungsaufkommen mit Bezügen zu mutmasslichen Opfern aus Rumänien, Ungarn und Bulgarien bei der Bundeskriminalpolizei (BKP). Oft sind die Frauen der Ethnie der Roma zuzuordnen. Im Jahre 2019 werden zudem diverse Opfer aus Polen in der PKS genannt.

Einen weiteren Schwerpunkt bildeten in den letzten Jahren Opfer aus Asien – aus China und vor allem aus Thailand. Es wurden mehrere, teilweise miteinander verknüpfte und sehr umfangreiche Ermittlungsverfahren mit Täterschaft und Opfern thailändischer Herkunft geführt. Im Mehrjahresvergleich der PKS sind zudem wiederholt Fälle mit mutmasslichen Opfern aus Lateinamerika (Brasilien, Kolumbien, Peru) festzustellen. Aktuell bilden Verfahren mit Opfern dieser Herkunft jedoch keinen Schwerpunkt.

Des Weiteren melden das Staatssekretariat für Migration wie auch mehrere NGOs der spezialisierten Opferhilfe regelmässig mutmassliche Opfer aus Afrika, insbesondere aus Nigeria. Die Anzahl Verfahren in diesem Bereich blieb aber in den letzten Jahren vergleichsweise klein. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen wird hoher psychischer Druck auf die Opfer ausgeübt, Drohungen bei Zusammenarbeit mit den Behörden ausgesprochen und Gewalt seitens der Täterschaft angewendet. Fehlendes Bewusstsein der Behörden über die Opfereigenschaft

¹⁷ Lesebeispiel: Im Jahr 2017 sind von der Polizei insgesamt 108 Personen als Opfer von Menschenhandel (Art. 182 StGB) verzeichnet worden: 29 davon sind «nur» als Opfer nach Art. 182 und 79 sowohl als Opfer nach Art. 182 als auch nach Art. 195 StGB erfasst worden. Bei der Förderung der Prostitution sind gesamthaft 120 Personen als Geschädigte registriert: davon 41 «nur» nach Art. 195 und 79 nach Art. 182 sowie nach Art. 195.

bzw. fehlende Identifizierungen erschweren oder verunmöglichen entsprechende Ermittlungen.

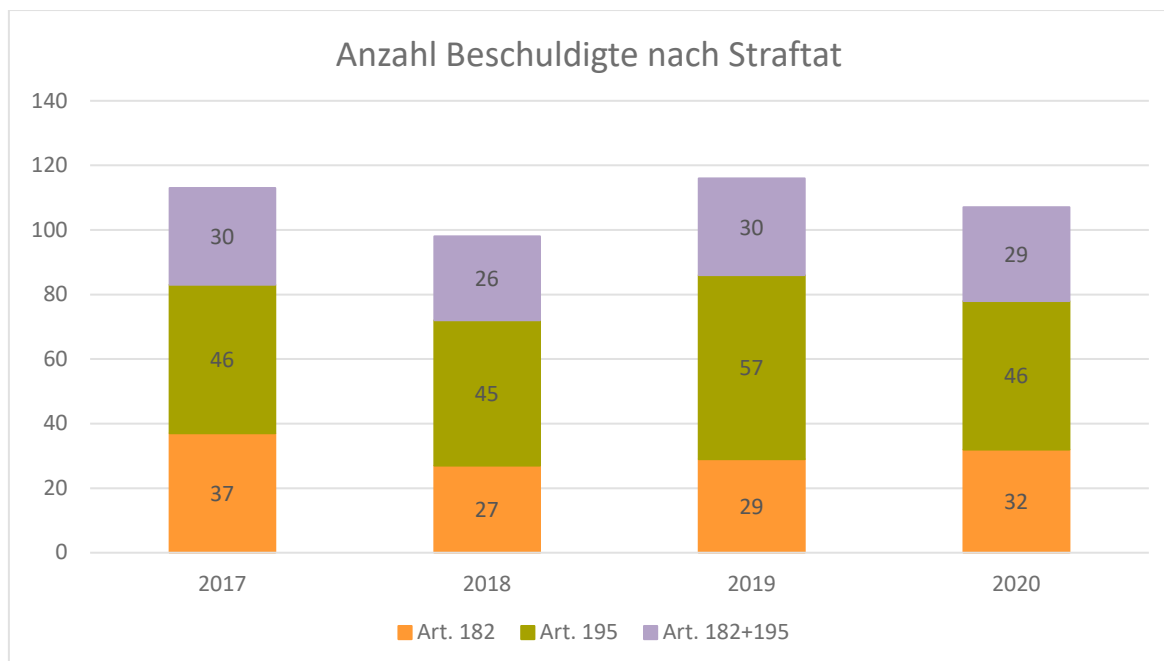
Den in der Schweiz identifizierten Opfern von Menschenhandel ist in der Regel gemeinsam, dass sie aus sehr bescheidenen, oft bildungsfernen Verhältnissen und manchmal aus zerrütteten Familien stammen. Zusätzlich werden einige als Angehörige einer bestimmten Ethnie vielerorts ausgegrenzt (Roma).

Vermeehrt werden auch (oft minderjährige) Schweizerinnen bzw. in der Schweiz wohnhafte Mädchen und Frauen mit der sogenannten Loverboy-Methode angeworben und sexuell ausgebeutet.

In Bezug auf die Ausbeutung von Arbeitskraft sind Overstayer, weggewiesene Asylsuchende, die aber weiterhin in der Schweiz sind – generell Sans-Papiers – und Asylsuchende mit einem negativen Entscheid, bei welchen die Ausschaffung aufgrund humanitärer Gründe derzeit nicht möglich ist, einem erhöhten Risiko ausgesetzt. Es handelt sich oft um Personen aus der Türkei, Syrien, dem Balkan, Nordmazedonien sowie Tibet. Auch finden gezielte Anwerbungen im Ausland (v.a. Osteuropa) statt. Betroffene Betriebe und Branchen (u.a. Gastgewerbe, Baugewerbe, Transportbranche, Coiffeursalons, Nagelstudios) und Haushalte nützen die prekäre Situation dieser Personen aus und ziehen wirtschaftlichen Gewinn daraus.

3.2.2 Täterschaft

Die PKS gibt folgende Zahlen zur Anzahl der Beschuldigten von 2017 bis 2020 an:



Quelle: BFS, 15. Februar 2021, separate Auswertungen

Die Beschuldigten sind mehrheitlich männlich, der Anteil Frauen ist allerdings erheblich. Insbesondere bei Fällen von mutmasslichem Menschenhandel mit thailändischen und nigerianischen Opfern spielen Frauen oft eine führende Rolle. Jedoch sind im Hintergrund der «mads» – und damit weniger dem Risiko der Strafverfolgung ausgesetzt – oft Männer in der

Organisation der kriminellen Aktivitäten tätig. In weiteren Fällen nehmen Frauen als Täterinnen untergeordnete Positionen ein, beispielsweise in überwachenden Rollen.

Die Täterschaft stammte mehrheitlich aus dem Ausland, jedoch kann der Anteil Schweizer Staatsangehöriger in den letzten Jahren als erheblich bezeichnet werden. Auffallend ist, dass die Täterschaft – mit Ausnahme der Schweizer – oft derselben Herkunft ist wie die Opfer. In einigen Fällen ist davon auszugehen, dass sich Täterschaft und Opfer bereits vor der Tat kannten, allenfalls sogar verwandt sind.

Die Täter halten sich in der Regel legal in der Schweiz auf (Schweizer Staatsbürger, in der Schweiz Wohnhafte, Touristen, etc.). Illegal anwesende Täter sind selten, asylsuchende sehr selten. Einige Menschenhändler delinquieren in der Schweiz als Einzeltäter, die meisten dürften aber in kleineren Gruppen agieren. In mehreren Fällen bestehen Hinweise auf grössere, gut organisierte kriminelle Strukturen, die den Menschenhandel in die und in der Schweiz in der Regel vom Ausland aus kontrollieren oder unterstützen. Diese Gruppierungen weisen Bezüge zu anderen Kriminalitätsbereichen auf und beeinträchtigen nebst den Menschenrechten der betroffenen Opfer auch die Sicherheit der Schweiz.

3.2.3 Modi Operandi

Die pendenten Verfahren zeigen eine grosse Spannweite verschiedener Vorgehensweisen. In der Regel wird eine Notlage – meist die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit – des Opfers ausgenutzt. Oft wird zudem festgestellt, dass eine Zwangslage verschärft oder gezielt geschaffen wird. Beispielsweise werden Opfern aus Drittstaaten angebliche Kosten für Reise und die erforderlichen Papiere in der Höhe von mehreren zehntausend Franken auferlegt, die sie zurückzahlen haben. Abhängigkeit und Druck kann (zusätzlich) durch die Wegnahme von Reisepapieren, den illegalen Aufenthaltsstatus, die illegale Erwerbstätigkeit oder Drohungen entstehen. In letzteren Fällen werden beispielsweise physische Gewalt und/oder materielle Konsequenzen für das Opfer und/oder dessen Familie angedroht.

In einigen Fällen täuschen die Täter dem Opfer eine Liebensbeziehung vor und bringen es so in eine emotionale Abhängigkeit (Loveboy-Methode). Das eigentliche Ausmass ist jedoch schwierig abzuschätzen, da die Handlungen meistens im Verborgenen stattfinden. Von einer Anzeige wird meist abgesehen, da die Opfer sich nicht als solche sehen, sich für ihre Handlungen schämen oder ihnen gedroht wird, die Familie und Freunde über die Tätigkeit in der Prostitution zu informieren oder gar Nacktaufnahmen oder Videos zu veröffentlichen.

Zahlreiche Opfer sind sich bewusst, dass sie in der Schweiz als Sexarbeiter/innen arbeiten sollen. Sie werden indes von der Täterschaft über die Rahmenbedingungen getäuscht. Andere Opfer werden mit falschen Versprechungen über die Arbeit in die Schweiz gelockt; beispielsweise wird ihnen eine Stelle im Service oder als Haushaltshilfe in Aussicht gestellt. Schliesslich werden sie entgegen der ursprünglichen Abmachungen und gegen ihren Willen der Prostitution zugeführt.

Zunehmend gibt es Hinweise auf mutmassliche Opfer, die sich im Asylverfahren befinden. 2020 hat das SEM 90 potentielle Menschenhandelsopfer im Asylverfahren festgestellt. Die einen werden in einem europäischen Staat ausgebeutet (insb. Italien), entkommen den Menschenhändlern und stellen in der Schweiz ein Asylgesuch. Andere stehen unter dem Einfluss der Täterschaft und wurden von dieser in die Schweiz gebracht und instruiert, ein Asylgesuch

zu stellen. Wieder andere werden erst in der Schweiz zum Opfer: Menschenhändler nutzen die prekäre Situation von Asylsuchenden aus, täuschen sie mit Angeboten und beuten sie aus.

Die Beeinträchtigung des Selbstbestimmungsrechts der Opfer reicht von unzulässigen Anweisungen bezüglich Preise und Art der anzubietenden Praktiken sowie Arbeitszeiten und -orte über Verbote, das Haus zu verlassen und externe Kontakte zu pflegen bis hin zum Einsperren. Die Täterschaft trifft mannigfaltige Vorkehrungen, um möglichst hohe Gewinne zu erzielen und das Risiko einer Strafverfolgung zu minimieren: Nebst den erwähnten Arten, die Opfer unter Druck zu setzen und in Abhängigkeit zu bringen, werden beispielsweise erforderliche Papiere gefälscht oder nicht zustehende Papiere benutzt, um die Reise in die Schweiz zu ermöglichen und zu einer entsprechenden Arbeitserlaubnis zu gelangen.

2020 ist die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen in der Schweiz pandemiebedingt generell gesunken. Zeitweise wurden Bordelle und Clubs geschlossen und die Sexarbeit in der ganzen Schweiz verboten. In dieser Situation waren Opfer von Menschenhandel der besonderen Gefahr ausgesetzt, sich weiter zu verschulden bzw. die ihnen auferlegten Schulden nicht bedienen zu können. Gleichzeitig verschob sich das Angebot in die für die Behörden schwer kontrollierbaren Bereiche des Escort-Service und der Wohnungsprostitution. Dabei besteht immer die Gefahr einer erhöhten Vulnerabilität der Betroffenen betreffend Preis und/oder Art der Dienstleistung (z.B. Praktiken anbieten zu müssen, die normalerweise abgelehnt würden). Insgesamt hat sich die COVID-19 Pandemie weiter negativ auf die Situation von Opfern von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung ausgewirkt.

Aufgrund der bisher geringen Anzahl Verfahren und dem Fehlen wegweisender Urteile im Bereich der Arbeitsausbeutung lassen sich kaum typische Muster dieses Delikts eruieren. Fälle und Hinweise lassen auf eine grosse Bandbreite von mutmasslichen Tätern, Opfern und Modi Operandi schliessen. Sie reicht von falschen Versprechungen betreffend die Rahmenbedingungen einer Anstellung in der Schweiz bis hin zu sklavenartigen Arbeitsverhältnissen als Hilfskraft in einem Privathaushalt. In einigen Fällen besteht gleichzeitig der Verdacht auf sexuelle Ausbeutung. Es ist davon auszugehen, dass zahlreiche Bereiche wie etwa die Pflege, Haus- und Landwirtschaft sowie das Gast- und Baugewerbe besonders anfällig für Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sind. Ein spezieller Bereich, in welchem es wiederholt zur Ausbeutung kommt, sind die organisierte Bettelei sowie organisierte Vermögensdelikte.

4. Zweckmässigkeit der Erarbeitungs- und Umsetzungsprozesse

Die Erkenntnisse zum Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess des NAP stützen sich auf folgende Quellen:

- Korrespondenz und Protokolle der verschiedenen Etappen in der Erarbeitung des NAP sowie Stellungnahmen zu den verschiedenen Versionen
- Fragebogen an die Verantwortlichen der NAP Aktionen, wobei sich insgesamt etwa nur ein Drittel der antwortenden Stellen zu diesen Aspekten äusserte. Zwar waren alle Stellen, die die Verantwortung für die Umsetzung der NAP Aktionen übernahmen, auch in die Erarbeitung des NAP eingebunden. Jedoch waren bei der Erarbeitungsphase 2016 oft andere Personen dieser Stellen vertreten als jene, die nun einige Jahre später den Fragebogen

beantworteten. Es ist auch anzunehmen, dass einige Stellen/Personen nicht weiter zu dieser «direkten» Frage nach der Beurteilung des Vorgehens durch fedpol Stellung beziehen wollten.

- Aussagen der Expertinnen und Experten anlässlich der Fokusgruppensitzung
- Leitfäden des *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) zur Erarbeitung von Nationalen Aktionsplänen gegen Menschenhandel¹⁸ sowie zu Monitoring und Evaluation solcher Aktionspläne¹⁹
- Analyse von Nationalen Aktionsplänen in anderen Tätigkeitsbereichen oder Nationale Aktionspläne gegen Menschenhandel anderer Staaten

4.1 Erarbeitungsphase

Dieses Unterkapitel geht folgenden Fragen nach:

- Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit der Akteure?
- War das Vorgehen zur Erarbeitung des NAP strukturiert und zielführend?
- Schaffte der NAP die nötige Verbindlichkeit bei den für die Umsetzung verantwortlichen Stellen?
- Von wem müsste ein künftiger NAP genehmigt / verabschiedet werden?

Der zweite NAP wurde in der Struktur der damaligen KSMM als nationale Konferenz aller Akteure gegen Menschenhandel (siehe Auflistung) mit seinen Organen erarbeitet und verabschiedet.

Bund

- Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM) ehemals Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS)
- Direktion für Völkerrecht DV, EDA
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, EDA
- Grenzwachtkorps (Zentrales Kommando), EFD
- Bundesanwaltschaft BA
- Staatssekretariat für Migration SEM, EJPD
- Bundesamt für Justiz BJ, EJPD
- Bundesamt für Polizei fedpol, EJPD
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Direktion für Arbeit), WBF

Kantone

- Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK)

¹⁸ ICMPD, Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response, Vienna, 2006. Siehe: <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/anti-trafficking-programme>

¹⁹ ICMPD, Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings, Wien, 2010. Siehe <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/anti-trafficking-programme>

- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG)
- Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz für das Opferhilfegesetz (SVK-OHG)
- Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM)

Internationale / zivilgesellschaftliche Organisationen

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

Nach der ersten Evaluation der Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel durch die Schweiz und der von GRETA formulierten Empfehlungen wurde Ende 2015 die Entwicklung eines neuen NAP im Steuerungsorgan der KSMM traktandiert. Das Steuerungsorgan KSMM bestand aus Vertreterinnen und Vertretern aller wichtigen Stellen und Organisationen gegen Menschenhandel auf Geschäftsleitungsebene. In der Folge wurde die Fachgruppe Menschenhandel der KSMM mit der Erarbeitung eines Entwurfs beauftragt, die in mehreren Sitzungen den NAP erarbeitete. Sie setzte sich zusammen aus den im Steuerungsorgan KSMM vertretenen Stellen bei Bund, Kantonen sowie internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Expertenebene und wurde von der Geschäftsstelle KSMM geleitet. Sie diente der Erörterung von aktuellen Themen, dem Austausch und der Erarbeitung von Projekten der KSMM. Praktisch wirkten alle Expertinnen und Experten der Fachgruppe mit, die an der Erarbeitung des NAP interessiert waren und es wurde deswegen von einer Arbeitsgruppe gesprochen.

Methodisch wurde ein Vorgehen gewählt, um von einer strategischen Ebene auf konkrete und praktisch umsetzbare Massnahmen zu gelangen. Ausgangspunkt war die bereits im ersten NAP definierte Strategie gegen Menschenhandel, entlang der vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Zusammenarbeit, Verbesserungen in der Menschenhandelsbekämpfung in der Schweiz zu erreichen. Diese Strategie wird in Ziffer 3. des NAP «Gesamtstrategie gegen Menschenhandel» einschliesslich der Ziele und beabsichtigten Wirkungen beschrieben. Diese Strategie wurde für den zweiten NAP beibehalten. Ausgangspunkt waren gemäss internationaler Praxis die vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Zusammenarbeit:

- ***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.**

Darauf abstützend und unter Berücksichtigung der Empfehlungen aus den internationalen Evaluationen wurde in der Arbeitsgruppe zunächst der Handlungsbedarf in der Schweiz gegen Menschenhandel bestimmt. In einer umfangreichen Darstellung wurde festgehalten, in welchen Handlungsfeldern Bedarf für Verbesserungen in der Menschenhandelsbekämpfung in der Schweiz besteht. Der so bestimmte Handlungsbedarf diente anschliessend als Grundlage für die Erarbeitung von Aktionen. Dabei wurden die Mitglieder der Arbeitsgruppe eingeladen, in ihrem Zuständigkeitsbereich umsetzbare Aktionen vorzuschlagen. Diese wurden besprochen und schliesslich so aufgearbeitet, dass sie als 28 Aktionen im NAP dargestellt werden konnten, entlang den in der Strategie bestimmten vier Säulen der Bekämpfung von Menschenhandel.

Während der Erarbeitung des NAP stellten sich aus Sicht der Federführung zwei Herausforderungen:

- **Zeitliche Dringlichkeit:** Nach Ablauf des ersten NAP im 2014 wurde von verschiedener Seite die Frage aufgeworfen, wann ein zweiter NAP folgen werde. Die Erwartung war, möglichst zeitnah einen zweiten NAP folgen zu lassen und die Ergebnisse der ersten GRETA-Evaluation zu berücksichtigen. Von der Auftragserteilung durch das Steuerungsorgan KSMM bis zur Verabschiedung dauerte es knapp ein Jahr.
- **Das Ausmass der Konkretisierung von Aktionen und Zielerreichung:** Bereits in den Diskussionen der Arbeitsgruppe wurde viel darüber gesprochen, Wirkungsziele statt Leistungsziele zu bestimmen und die Erfolge an entsprechenden Indikatoren zu messen. Es zeigte sich, dass bereits die Nennung von Aktionen im eigenen Zuständigkeitsbereich teilweise Schwierigkeiten bereitete, geschweige denn konkrete Wirkungsziele und entsprechende Indikatoren zu formulieren.

Nach der Finalisierung des Dokuments durch die GS KSMM und einer Vernehmlassung bei den Mitgliedern des Steuerungsorgans KSMM wurde der NAP am 8. September 2016 vom EJPD genehmigt. Anschliessend wurde der NAP am 30. November 2016 vom Steuerungsorgan der KSMM verabschiedet.

4.1.1 Zusammenarbeit

Zum Erarbeitungsprozess des NAP äusserten sich aus oben erwähnten Gründen insgesamt wenige der befragten Personen. Diejenigen Expertinnen und Experten, die diese Frage beantwortet haben, waren mehrheitlich der Ansicht, dass ein konstruktiver, strukturierter und kooperativer Prozess stattgefunden habe. Bemängelt wurde von einigen Stellen, dass es an Transparenz bezüglich der Rollen und Entscheidungsprozesse gemangelt habe. Diese Kritik wurde nicht nur bei der Erarbeitung des NAP geäussert, sondern auch im Zusammenhang mit den verschiedenen Arbeitsgruppen, die zur Umsetzung der einzelnen Aktionen eingesetzt wurden (siehe Kapitel zur Umsetzung).

Weil es sich um die Erarbeitung eines Produktes auf Expertenebene ging, haben sich alle betroffenen Stellen einschliesslich der Zivilgesellschaft eingebracht. Dabei war aus Sicht der Leitung der Arbeitsgruppe zu berücksichtigen, dass ein NAP nur die staatlichen Stellen verpflichten konnte und die vertretenen und zuständigen staatlichen Stellen schliesslich die Zustimmung für die durch den NAP auferlegten Verpflichtungen geben mussten. Die Expertise

der Zivilgesellschaft für die Erarbeitung des NAP war wichtig und unabdingbar, um deren Bedürfnisse und praktische Erfahrungen einfließen zu lassen. Es zeigen sich aber auch die faktischen Grenzen deren Mitwirkung auf, denn diskutierte und erwünschte Massnahmen können nicht gegen den Willen der gesetzmässig zuständigen staatlichen Stellen beschlossen werden. Im Steuerungsorgan KSMM kam dies dadurch zum Ausdruck, dass die Zivilgesellschaft sich in den Sitzungen einbringen konnte, aber kein Stimmrecht hatte. Die Zusammenarbeit innerhalb der KSMM war in einem Geschäftsreglement festgehalten.

Im Rahmen der verschiedenen Sitzungen fanden konstruktive und kritische Diskussionen statt. Es fällt auf, dass der Grad der Mitwirkung der verschiedenen Stellen und Organisationen unterschiedlich war. Während einige Vertreter/innen sich aktiv in den Prozess einbrachten (insbesondere Zivilgesellschaft), verhielten sich vereinzelt Behördenstellen eher passiv. Aus der Perspektive der Federführung war es herausfordernd, die unterschiedlichen Erwartungen verschiedener Mitwirkender auf konkrete Aktionen zu reduzieren, die politisch und praktisch realisierbar sowie rechtsstaatlich und föderalistisch konform waren. Vereinzelt wurde daher kritisch auch angemerkt, dass der Prozess schwerfällig und zeitintensiv war.

Insgesamt kann die Auseinandersetzung mit den Herausforderungen und Handlungsoptionen in der Menschenhandelsbekämpfung zwischen den unterschiedlichen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren als bereichernd gewertet werden.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Akteure, die sich direkt am Erarbeitungsprozess beteiligt haben, wäre im Hinblick auf die Erarbeitung eines nächsten NAP aus Effizienzgründen anzufragen, dass eine kleinere Arbeitsgruppe, die sich aus Behörden und zivilgesellschaftlichen sowie internationalen Organisationen zusammensetzt, einen ersten Entwurf ausarbeiten und dieser dann einer grossen Gruppe von Akteuren zur Vernehmlassung unterbreitet würde.

4.1.2 Berücksichtigung von Daten und aktuellen Entwicklungen

Die Umfrage zeigt, dass die Orientierung des NAP an den damals aktuellen GRETA Empfehlungen sehr gut aufgenommen wird. Der Bericht von GRETA (2015) zeigt auf, in welchen Bereichen die Schweiz zum Zeitpunkt der Erarbeitung des NAP die richtige Stossrichtung verfolgte und in welchen Bereichen Defizite bestanden. Die Empfehlungen machten auch auf damals relativ neue Ausprägungen von Menschenhandel aufmerksam, wie die Ausbeutung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA). Entsprechend wurden im NAP einzelne Aktionen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Kinderhandel / UMA formuliert und es wurde entsprechend den Empfehlungen von GRETA ein stärkerer Fokus auf die Ausbeutung von Arbeitskraft gelegt. Zu dieser Ausbeutungsart bestanden 2015 wenige Erkenntnisse und entsprechend wurde sie als Randphänomen wahrgenommen. Ermittlungen wie auch sonstige Bemühungen gegen Menschenhandel fokussierten sich bis dahin stark auf die sexuelle Ausbeutung in der Schweiz. Gestützt auf diese Empfehlungen von GRETA und den von den verschiedenen Beteiligten angebrachten Handlungsbedarf wurden aktuelle Entwicklungen in der Formulierung der einzelnen Aktionen berücksichtigt.

Es wurde jedoch keine umfassende Ist-Analyse / Bestandsaufnahme durchgeführt, die es ermöglicht hätte, eine *Baseline* bzw. die damals gegenwärtige Ausgangssituation zu bestimmen, um die künftigen Fortschritte besser zu messen. Die damalige GS KSMM verzichtete bei der Planung des Vorgehens im Interesse eines raschen Fortschritts darauf und weil sie davon ausging, dass die bei der Erarbeitung involvierten Expertinnen und Experten in der Gesamtheit

über genügend Wissen über die Ausgangssituation verfügen. Stattdessen wurde in einem Zwischenschritt zwischen Strategie und Aktionen in der Arbeitsgruppe der Handlungsbedarf gegen Menschenhandel in der Schweiz erarbeitet und umfassend dargestellt.

4.1.3 Verabschiedung des NAP und die Frage der Verbindlichkeit

Verantwortlich für die Finanzierung der verschiedenen Massnahmen waren jeweils die für die Durchführung zuständigen behördlichen Stellen. Die Zivilgesellschaft war zwar in den Erarbeitungsprozess eingebunden, für die Umsetzung der Aktionen waren aber die Bundesverwaltung und kantonale Konferenzen verantwortlich, da sich auch die Verpflichtungen, die aus innerstaatlichem Recht und internationalen Übereinkommen erwachsen, an staatliche Akteure primär richten. Die Auffassung war, dass diese Stellen die Aktionen im Rahmen ihrer Kernaufgaben umsetzen und es keines separaten NAP Budgets bedarf.

Wie aus den Erhebungen hervorgeht, forderten einige Akteure im Verlauf des Erarbeitungsprozesses, dass im NAP festgelegt werde, woher die für die Umsetzung einer Aktion notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen stammen und wie Monitoring und Evaluation des NAP realisiert werden. Diese kritischen Aspekte in Bezug auf die Verbindlichkeit der Umsetzung und Zurverfügungstellung von Ressourcen wurden zwar in die Diskussion bei der Erarbeitung des NAP eingebracht, scheinen jedoch von der Federführung nicht genügend berücksichtigt worden sein. Aus Sicht der Geschäftsstelle KSMM war die Bestimmung von finanziellen und personellen Ressourcen als nicht notwendig erachtet worden, da die Auffassung herrschte, dass via das damalige Steuerungsorgan KSMM die sachlich zuständigen Behördenpartner verpflichtet seien, den NAP umzusetzen und diese für die Bereitstellung der Ressourcen in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich sind. Deswegen verfügte die KSMM nicht über ein Budget. Weitere Anliegen der Arbeitsgruppe waren die Verabschiedung oder Kenntnisnahme des NAP durch den Bundesrat sowie der vorgängigen Bestimmung der Modalitäten zu Monitoring und Evaluation. Diese Forderungen vermochten sich angesichts der bestehenden Strukturen der KSMM mit dem Steuerungsorgan als Entscheidungsgremium nicht durchzusetzen. In der Zwischenzeit wurde das Steuerungsorgan durch die Überführung der KSMM in die FSMM abgeschafft.

Gestützt auf die gegebene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen hat der Bund keine Weisungsbefugnis an die Kantone. Mit dem NAP wurden keine neuen Hierarchien geschaffen, weder zwischen den Bundesstellen noch zwischen Bund und Kantonen. Die federführende Stelle für den NAP (fedpol / FSMM) kann daher nur beschränkt die Umsetzung der Massnahmen der Kantone wie auch der anderen Bundesstellen beeinflussen. Die Umsetzung hängt also wesentlich von der Bereitschaft bzw. den zur Verfügung gestellten Ressourcen der involvierten Stellen ab und der Antriebskraft und Motivation der federführenden Stelle. Es bedarf also Überlegungen, wie die Umsetzung von Aktionen verbindlicher gestaltet werden kann und die zuständigen Stellen den Massnahmen erhöhte Priorität einräumen. Mehrmals wurde angemerkt, dass der Mangel daran liege, dass der NAP nicht politisch verabschiedet worden sei.

Mehrere Befragte waren der Meinung, dass der NAP nicht bei allen für die Umsetzung zuständigen Behördenstellen die gleiche Verbindlichkeit schaffen konnte. Eine solche Verbindlichkeit ist aber zentral, weil die Ressourcen von diesen Stellen für die Umsetzung notwendig sind, zumal der NAP ein «whole of system» Instrument ist. Es besteht weitgehend Konsens bei den Befragten, dass der Prozess zur Entwicklung eines nächsten NAP partizipativ erfolgen sollte

und dem Gesamtbundesrat zur Verabschiedung oder Kenntnisnahme unterbreitet werden müsste, um Verbindlichkeit für die Umsetzung und die Bereitstellung der nötigen Ressourcen bei den verantwortlichen Stellen zu schaffen. Allerdings fehlt damit noch die Verbindlichkeit der Kantone und es müssten auch die kantonalen Konferenzen eingebunden werden.

Eine Stimme merkte an, dass eine Verabschiedung durch den Bundesrat gerade im Hinblick auf die Motivation der kantonalen Polizeikorps und Staatsanwaltschaften bedeutend wäre. Weiter wurde die Idee eingebracht, den NAP durch kantonale politische Instanzen verabschieden zu lassen, um bei den Kantonen Druck für die Umsetzung dieses Instruments aufzubauen. Als relevanten Vergleich könnten folgende Beispiele dienen:

- *Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (2017)*: Die Präsidien der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie des Schweizerischen Städteverbands und des Schweizerischen Gemeindeverbands haben den Aktionsplan 2017 einstimmig verabschiedet. Der Bundesrat hat den Aktionsplan Ende 2017 zur Kenntnis genommen.²⁰
- *Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung*: Der Aktionsplan zum Integrated Border Management (IBM) für die Zeitdauer 2014 – 2017 wurde im Jahr 2014 vom Bundesrat und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kenntnis genommen.²¹ Im Schlussbericht zur Evaluation des Aktionsplans wird explizit erwähnt: «Eine wesentliche Stärke des Erarbeitungsprozesses war zudem die Verabschiedung des IBM-Aktionsplans durch den Bundesrat sowie durch die KKJPD. Damit wurde eine hohe Verbindlichkeit für die insgesamt 68 Massnahmen des Aktionsplans geschaffen.»²²
- *Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (2020 – 2023)*: Der Bundesrat hat den revidierten Aktionsplan (der erste bezog sich auf die Jahre 2016 – 2019) zur Umsetzung der UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte im Januar 2020 gutgeheissen.²³

Die verschiedenen Kompetenzen in der Menschenhandelsbekämpfung sind einerseits zwischen den verschiedenen Stellen auf Bundesebene sowie andererseits zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Für eine erfolgreiche Umsetzung des NAP ist daher das Engagement all dieser Akteure erforderlich. Die Verabschiedung / Kenntnisnahme durch den Gesamtbundesrat dürfte sich schon nur durch die politische Autorität förderlich in Bezug auf die Verbindlichkeit des NAP auswirken und würde der Menschenhandelsbekämpfung mehr Priorität einräumen.

²⁰ [Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus \(admin.ch\)](#)

²¹ [Integrierte Grenzverwaltung / Integrated Border Management \(IBM\) \(admin.ch\)](#)

²² KEK – CDC Consultants / TC Team Consult SA (2018). Schlussbericht Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung» S. 2

²³ <https://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/de/home.html>

4.2 Konzeption des NAP

Dieses Unterkapitel geht auf folgende Fragen ein:

- Wo gab es Defizite bei der Konzeption des NAP?
- Auf welcher Ebene sollten Ziele in einem künftigen NAP definiert werden?
- Welche Erkenntnisse können gewonnen werden für die Konzeption eines allfälligen künftigen NAP?

Kernstück des NAP ist eine Tabelle mit 28 Aktionen in den vier Handlungsbereichen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft. Die Tabelle ist wie folgt gegliedert:

- Nummerierung der Aktionen (1-28)
- Titel und Ziel der entsprechenden Aktionen
- Zuständigkeit für die Durchführung Aktion
- Frist für die Durchführung der Aktion
- Indikator zur Messung der Zielerreichung
- Bemerkungen / Erläuterung zur Aktion
- Entsprechende GRETA Empfehlung, die der Aktion zugrunde liegt. Die Empfehlungen datieren von 2015, d.h. dem Zeitpunkt des ersten Überprüfungsverfahrens des Europarates zur Umsetzung des Übereinkommens gegen Menschenhandel durch die Schweiz

4.2.1 Ziele und Indikatoren

Ein Referenzwerk des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) hebt hervor, dass bei der Entwicklung eines Aktionsplans gegen Menschenhandel der Fokus bei den Veränderungen, die mit dessen Umsetzung beabsichtigt werden, liegen soll. Nationale Aktionspläne sollten auf die Erreichung einer Wirkung ausgerichtet sein und sich nicht an Aktivitäten und kurzfristigen Zielen / Leistungen (outputs) orientieren.²⁴

Bei Betracht des Schweizer NAP wird ersichtlich, dass die Aktionen auf einer relativ tiefen Zielebene formuliert wurden und daher keine angestrebte Wirkung beschreiben. Als Ziele wurden grösstenteils zu erarbeitende Produkte oder zu erbringende Leistungen für verschiedene Akteure der Menschenhandelsbekämpfung – also outputs – definiert (z.B. Checklisten, Sensibilisierungsveranstaltungen, Ausbildungen). Es werden jedoch keine erwünschten Veränderungen im Handeln oder Verhalten (outcomes) dieser Akteure definiert oder Veränderungen, die darüber hinaus gehen würden (impact). Die Durchführung einer Ausbildung alleine bedingt nicht automatisch, dass sich Verhaltensänderungen bei den adressierten Akteuren ergeben. Können sie die relevanten erworbenen Kenntnisse auch anwenden, so sind dies Wirkungen, die zur Menschenhandelsbekämpfung beitragen.

Gemäss diesen Überlegungen erscheint der NAP als ein nicht zu Ende gedachter Interventionsrahmen, der keinen grösseren Zusammenhang zwischen den einzelnen Aktionen aufweist. Mehrere Befragte begrüsst den bestehenden Aufbau des NAP und äusserten sich dahingehend, dass die Aktionen einfach, klar und insbesondere praxistauglich formuliert wären. Doch

²⁴ ICMPD (2010), Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings, S. 49

besteht mehrheitlich die Meinung, dass es in einem neuen NAP Wirkungsziele braucht. Idealerweise müssten strategische, übergeordnete Ziele und Aktionen auf Leistungsebene durch eine Wirkungstheorie (*Logframe*) verbunden werden.

Mehrmals wurde angebracht, dass messbare Ziele und geeignete Indikatoren zur Messung dieser Ziele zu definieren sind. Die Formulierung von relevanten, spezifischen und messbaren *outcomes* und *outcome* Indikatoren sind gemäss ICMPD der Schlüssel für den Erfolg eines nationalen Aktionsplans und seiner Fortschrittsmessung. Die Art und Weise, wie das Ergebnis, die Veränderung und die entsprechenden Indikatoren formuliert werden, sollte den SMART-Regeln folgen, also spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert, sein.²⁵

Bei den Indikatoren im zweiten NAP handelt es sich – in Anlehnung an seine Ziele auf output-Ebene – um solche, die die Erbringung einer Leistung oder Erarbeitung eines Produkts messen. Pro Aktion wird nur ein Indikator – als Endzustand der Leistung bzw. des Produkts erwähnt. Dies lässt keine abgestufte Fortschrittsmessung zu. Daher wären mehrere Indikatoren auf verschiedenen Zielebenen (Leistungs- und Wirkungsindikatoren) für das Monitoring über die Umsetzung der Aktionen dienlich.

Ein Vorgehen, das sich auf die Formulierung von Wirkungszielen fokussiert, kann zu einem effizienteren Ressourceneinsatz bedingt durch eine längerfristig ausgerichtete und umfassendere Planung führen. Es könnte auch die Konsensfindung zwischen den Akteuren vereinfachen, da sich die verschiedenen Stellen oft einig sind, was mittel- und längerfristig erreicht werden sollte. Die Meinungen gehen meist auseinander, wenn es um die Bestimmung von Aktivitäten und Leistungen, die zu diesem übergeordneten Ziel führen, geht.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung und Messung von Wirkungszielen herausfordernd und der damit verbundene Aufwand nicht zu unterschätzen sind. Daher kann sich eine externe fachliche Unterstützung des Prozesses zur Entwicklung des NAP als sehr hilfreich erweisen und ist gängige Praxis bei anderen ähnlichen Prozessen (z.B. Erarbeitung IBM-Strategie und Aktionsplan²⁶).

4.2.1.1 Gliederung eines neuen NAP

Eine Tabelle mit folgender Gliederung könnte verwendet werden, die die ergebnisorientierte Planung erleichtert und auch ein ergebnisorientiertes Monitoring ermöglicht:²⁷

- Strategie / Strategische Ziele: Falls eine Strategie vorhanden ist, sollten die Ziele des NAP mit der Strategie übereinstimmen, da er ein Umsetzungsinstrument für die entwickelte Strategie ist.
- Outcomes: Die Veränderung, die der Aktionsplan erreichen will in den vier Säulen der Menschenhandelsbekämpfung. Es können mehrere Outcomes

²⁵ ICMPD (2010), Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings, S. 49

²⁶ SEM: Integrierte Grenzverwaltung/integrated Border management (IBM): <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html>

²⁷ ICMPD (2010), Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings / ICMPD (2006) Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response

pro Bereich formuliert werden. Die Outcomes sollten sich auf das Erreichen der strategischen Ziele beziehen.

- Output: Dienstleistungen oder Produkte, die geliefert und genutzt werden sollen und zu dem angestrebten outcome (Veränderung) beitragen werden.
- Indikatoren. Die Indikatoren müssen auf outcome und output Ebene liegen und so formuliert sein, dass sie nicht nur Leistungen, sondern auch die angestrebte Veränderung messen können. Mehrere Indikatoren sollen für ein outcome/output entwickelt werden.
- Aktivitäten: Die Aktivitäten, die erforderlich sind, um die Indikatoren zu erreichen (und damit zum Ergebnis beitragen). Eine Reihe von Aktivitäten ist möglich, um ein Ergebnis zu erreichen.
- Die Verantwortlichen: Wie bereits in den vorherigen beiden NAP, ist es wichtig, die Verantwortlichkeiten dieser Akteure im NAP festzulegen.
- Zeitvorgaben: Diese sollen so spezifisch wie möglich sein und Zeiträume angeben, die gemessen werden können, damit die Überwachung zeigen kann, ob die Umsetzung planmässig verläuft.
- Budget (finanzielle und personelle Ressourcen): Es ist wichtig zu wissen, welche Ressourcen für die Umsetzung des NAP und spezifischer Massnahmen benötigt werden. Eine Budgetangabe ist daher notwendig.

4.2.2 Zeitdauer und Anzahl Aktionen

Der zweite NAP ist offiziell am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Die Umsetzungsphase des NAP war auf vier Jahre und sein offizielles Enddatum auf den 31. Dezember 2020 bestimmt. Auch wenn nicht alle Aktionen des NAP 2017 – 2020 in seiner Laufphase umgesetzt wurden, wird die Zeitdauer von vier Jahren als passend für einen solchen Aktionsplan beurteilt.

Der NAP sollte nicht auf längere Zeit ausgerichtet werden, da es laufend neue Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels gibt (Lage, politische Prozesse/Legislaturperiode), auf die immer wieder reagiert werden sollte.

Mehrmals wurde von den Befragten vorgeschlagen, die Anzahl Aktionen zu reduzieren und zu priorisieren. Dieser Anschein von vielen Aktionen wurde vielleicht auch geweckt, da es sich um doch recht isolierte Aktionen handelt. Wie oben erwähnt, würde es sich empfehlen, auf der Wirkungsebene weniger Ziele zu definieren und dann Leistungsziele und Aktivitäten zu bündeln, die zur Erreichung dieser Wirkungsziele beitragen.

4.3 Umsetzungsprozess

Folgende Evaluationsfragen liegen diesem Kapitel zugrunde:

- Wie ist die Überprüfung der Umsetzung der Aktionen und Berichterstattung einzuschätzen?
- Welche Erkenntnisse können gewonnen werden für die Umsetzung eines allfälligen künftigen NAP?

- Wie wird die Umsetzung / Koordination seitens fedpol beurteilt?
- Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit in den Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Aktionen?

4.3.1 Monitoring / Reporting

Monitoring und Evaluation ermöglichen, den Erfolg der jeweiligen Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel zu ermitteln, darüber Rechenschaft abzulegen und wo notwendig, diese Massnahmen an neue Gegebenheiten sicherzustellen. Das Monitoring ist ein kontinuierlicher Prozess, der in regelmässigen Abständen über die Fortschritte bei der Erreichung der geplanten Ergebnisse informiert und dient der Qualitätssicherung.

Wie bereits erwähnt, wurde in der Erarbeitungsphase verschiedentlich angeregt, das Vorgehen zu Monitoring und Berichterstattung zu planen und bestimmen. Diesen Forderungen wurden nicht entsprochen und so enthält der zweite NAP weder Bestimmungen zur Fortschrittsmessung noch zur Evaluation.

Zu Beginn der Umsetzung des ersten NAP 2012 – 2014 war seitens der KSMM ein Monitoring vorgesehen und wurden die für die Umsetzung verantwortlichen Stellen angefragt, regelmässig (alle 3 bis 6 Monate) Bericht über ihre Fortschritte in den einzelnen NAP Aktionen zu erstatten. Dieses Vorhaben war aber aufgrund fehlender Akzeptanz einiger Stellen und deren mangelndem Willen, in regelmässigen Abständen Bericht über Umsetzung zu erstatten, gescheitert. In der Erarbeitung des zweiten NAP wurde darauf hingewiesen, dass das Steuerungsorgan der KSMM in der Eigenschaft als Stelle, welche den NAP verabschiedet, auch die Umsetzung der Aktionen beurteilen soll. Eine Berichterstattung wurde regelmässig traktandiert, allerdings haben sich daraus keine nützlichen Diskussionen mit Anweisungen über die Umsetzung der Aktionen entwickelt. Dies zeigt, dass von Beginn weg «Verbindlichkeitsprobleme» im Zusammenhang mit dem NAP bestanden – auch als das Steuerungsorgan als oberstes Gremium der KSMM noch existierte.

Im Auftrag der damaligen Vorsteherin des EJPD entstand das «NAP-Reporting» – einer alle vier bis sechs Monate verfassten Informationsnotiz des fedpol über den NAP und generelle Entwicklungen im Menschenhandelsbereich zuhanden der Vorsteherin des EJPD. Der ehemaligen Departementschefin sollte regelmässig über die Umsetzung der Aktionen Bericht erstattet werden. Diese Praxis des NAP-Reportings wurde mit dem zweiten NAP weitergeführt. Das heisst, dass fedpol die Informationen zu einzelnen Aktionen sammelte bzw. einholte (anstatt dass die Verantwortlichen selber Bericht erstatten würden) und verfasste gemäss Dauerauftrag des EJPD eine Notiz über die Fortschritte in der Menschenhandelsbekämpfung.

Mittels Informationsnotiz zum NAP-Reporting vom August 2019 wurde durch fedpol beantragt, die periodische schriftliche Berichterstattung einzustellen und die Departementsvorsteherin künftig bei besonderen Ereignissen und über wichtige Resultate in der Menschenhandelsbekämpfung zu informieren. Fedpol war der Auffassung, dass die Berichterstattung für die Departementsstufe zur Bekämpfung in diesem Deliktsbereich gleich wie bei den anderen Schwerpunktthemen von fedpol erfolgen soll.

Die Umfragen weisen auf, dass viele Befragte bei der Frage nach künftigem Handlungsbedarf dafür plädieren, dass ein periodisches Monitoring sowie eine Evaluation von Beginn weg vorgesehen werden müssen. Es erzeuge einen gewissen Druck, die Aktionen umzusetzen, wenn

regelmässig über diese Rechenschaft abgelegt werden müsse. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Berichterstattungspflicht zusätzlich motiviere, die Umsetzung der Aktionen anzugehen bzw. an der Umsetzung dranzubleiben.

In der Fokusgruppen-Sitzung wurde angemerkt, dass ein Monitoring-System sehr wichtig sei, damit die NAP-Aktionen nicht hinausgeschoben würden, bis die Frist abgelaufen sei – denn alle seien sehr beschäftigt. Es wurde vorgeschlagen, bereits bei der Erarbeitung einen Zeitplan zur Zielerreichung aufzustellen und ein periodisches Monitoring vorzusehen.

4.3.1.1 Phasen des Monitorings und Reportings

Der Monitoring-Prozess als solcher kann in verschiedene Phasen unterteilt werden (ICMPD):

- Vorbereitung: Abgesehen von der Bestimmung von geeigneten Indikatoren (auf output und outcome Ebene) und Verifizierungsinstrumenten soll bereits bei der Erarbeitung des NAP definiert werden, wie die Umsetzung des NAP überwacht wird. Die Verantwortlichkeiten sowie die Modalitäten dieses Monitorings sollen vorgängig bestimmt werden. Das Vorgehen für das Monitoring soll in einem partizipatorischen Ansatz gemeinsam mit den am NAP beteiligten Akteuren festgelegt werden.
- Umsetzung: Während der Umsetzung des Aktionsplans sollen kontinuierlich qualitative und quantitative Daten während der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gesammelt werden.
- Berichterstattung: Die gesammelten Daten und möglicher Datenmängel sind zu analysieren und ein Monitoring-Bericht zu erstellen.
 - Überprüfung: Abhängig von den Ergebnissen der Monitoring-Berichtes sollte der Aktionsplan allfälligen Veränderungen und Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels angepasst werden.

4.3.2 Evaluation

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung des NAP wurde – trotz Hinweisen einiger Akteure bezüglich deren Wichtigkeit – keine Evaluation dieses Instruments vorgesehen und entsprechend finden sich dazu auch keine Informationen im NAP.

Von den Befragten staatlicher, internationaler und nichtstaatlicher Stellen wurde betont, dass eine Evaluation extern und nicht von der gleichen Stelle, die den NAP bereits erarbeitete, durchgeführt werden sollte. Die Vergabe eines entsprechenden Mandats an eine externe Institution würde eine Aussensicht auf den NAP und die Menschenhandelsbekämpfung der Schweiz ermöglichen und die Unabhängigkeit der Evaluator/innen gewährleisten. Für die in Auftrag gebende Stelle würde die externe Evaluation die Vorteile bringen, dass mehr Akzeptanz für die Evaluationsbefunde entgegengebracht würden und eine sehr zeitintensive Aufgabe abgenommen und Ressourcen gezielter eingesetzt werden könnten. Ausserdem bringen externe Berater/innen und Unternehmen oft jahrelange Erfahrung und spezialisierte Kenntnisse in Evaluationen mit, die in der Regel nicht bei jeder Verwaltungseinheit vorhanden sind.

Eine Evaluation sollte daher im NAP selber verankert sein und das nötige Budget dafür eingestellt werden. Die Erhebungen zeigen, dass bei vielen Akteuren die Auffassung besteht, dass

eine Evaluation möglichst von externer Stelle durchgeführt werden sollte. Auch die bereits erwähnten nationalen Aktionspläne gegen Radikalisierung / Extremismus, zu IBM sowie zu Wirtschaft und Menschenrechten wurden extern evaluiert bzw. sehen eine externe Evaluation vor.²⁸

In den Umfragen wurde angemerkt, dass eine externe Evaluation des NAP umso wichtiger angesichts der Tatsache, dass die Schweiz keinen unabhängigen nationalen «Rapporteur» kenne, sei. Einzelne Stimmen forderten die Einsetzung einer solchen nationalen Berichterstattungsfunktion. Zu diesem Aspekt wurde ebenfalls ein parlamentarischer Vorstoss von NR Matthias Reynard 19.4589. *Nationaler Berichtersteller oder nationale Berichterstellerin zur Bekämpfung des Menschenhandels* eingereicht.²⁹ Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 19. Februar 2020 jedoch die Ablehnung der entsprechenden Motion mit der Begründung, dass bereits eine Fachstelle Menschenhandel Menschenschmuggel im fedpol bestehe und diese auch faktisch Aufgaben eines Rapporteurs wahrnehme. Der Vorstoss wurde zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht im Rat behandelt.

In Kapitel 4 des NAP 2017 - 2020 («NAP im Kontext der GRETA-Empfehlungen») wird auf die auch von GRETA empfohlene Einsetzung eines *national rapporteurs* Bezug genommen und erwidert, dass es bereits eine Vielzahl von regelmässigen Evaluationen und Berichterstattungen zu den Anstrengungen der Schweiz gegen Menschenhandel gebe und wenig Zweifel über den Handlungsbedarf bestehe. Es wird ergänzt, dass die Vorteile einer solchen Stelle im aktuellen Zeitpunkt (Stand 2016) den finanziellen Aufwand nicht rechtfertigen würden.³⁰

4.3.3 Nationale Koordination

Der NAP ist stark verknüpft mit der nationalen Koordination. Denn eine solche ist notwendig, damit überhaupt ein gemeinsames und interdisziplinäres Vorgehen gegen Menschenhandel der in den verschiedenen Handlungsbereichen tätigen Akteure festgelegt und gewährleistet werden kann. Die Rolle der nationalen Koordination gemäss Art. 29 Abs. 2 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel wird von der Fachstelle Menschenhandel / Menschenschmuggel (FSMM) von fedpol wahrgenommen. Sie hat unter anderem die wichtige Aufgabe, zusammen mit den zuständigen Akteuren bei Bund, Kantonen, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, gesamtschweizerische Strategien und Instrumente zu entwickeln und dadurch die Rahmenbedingungen zur Bekämpfung dieses Verbrechens, für den Opferschutz und die interdisziplinäre Zusammenarbeit sukzessive zu verbessern.

Die Evaluation zeigte, dass ein Stillstand in verschiedenen Projekten von fedpol und Mängel in deren Koordinationsfunktion von den Befragten wahrgenommen werden. Diese Aussagen stammen von staatlichen wie auch nichtstaatlichen Stellen und wurden unter anderem in der Diskussion über die in der Federführung der FSMM liegenden Aktionen sowie auf die Frage nach dem Handlungsbedarf geäussert. Aus den Zwischenresultaten der externen Evaluation der Verordnung gegen Menschenhandel ging hervor, dass die Umstrukturierung und Umbenennung der KSMM in die FSMM für viele Interviewpartner nicht nachvollziehbar sei und sich

²⁸ Auch die Verordnungen gegen Menschenhandel und Straftaten im Zusammenhang mit der Prostitution sowie die darauf gestützten Finanzhilfesuche werden extern evaluiert.

²⁹ [19.4589 | Nationaler Berichtersteller oder nationale Berichterstellerin zur Bekämpfung des Menschenhandels | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

³⁰ Fedpol (2016), NAP gegen Menschenhandel 2017 – 2020, S. 6. Siehe [Links und Quellen \(admin.ch\)](#)

diese die Frage stellen, von wem nun die Rolle der nationalen Koordination auf Bundesebene wahrgenommen werde.

Die Unzufriedenheit verschiedener Akteure spiegelt sich vor allem in der Umsetzung der einzelnen Aktionen, die in der Verantwortung der FSMM liegen, wieder. Dies veranschaulichen beispielsweise die Aktionen 4 (Erstellung eines Ausbildungskonzepts) und 18 (Nationales Opferschutzprogramm): Die Expertinnen und Experten, die sich in den dazugehörigen Arbeitsgruppen an der Umsetzung beteiligten, kritisierten, dass sie viel Zeit und Wissen in die entsprechenden Arbeiten investiert hätten und die Aktionen von der FSMM schliesslich sistiert wurden oder eine der Arbeitsgruppe fremde und nicht gutdünkende Ausrichtung angenommen hätten. Der teilweise sehr grosse Arbeitsaufwand hätte zu keinem Ergebnis geführt.

Diese Evaluation bestätigt eine sich bereits vorgängig bemerkbar gemachte Tendenz der Unzufriedenheit der Akteure der Menschenhandelsbekämpfung mit der nationalen Koordination. Die mit dieser Restrukturierung verbundenen Herausforderungen wurden auch von GRETA anlässlich der zweiten Evaluationsrunde über die Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels hervorgehoben und entsprechender Handlungsbedarf in einer Empfehlung konkretisiert. Auch sind im Parlament Vorstösse zur Ausrichtung der nationalen Koordination und Strategie gegen Menschenhandel eingegangen.³¹

Die Analyse der Befragungen zeigt auf, dass die verschiedenen in der Menschenhandelsbekämpfung involvierten Akteure eine funktionierende nationale Koordination auf Bundesebene wünschen. Wie die Lageanalyse in Kapitel 3 wiedergibt, handelt es sich beim Menschenhandel in den allermeisten Fällen um ein grenzüberschreitendes Verbrechen. In mehreren Fällen bestehen Hinweise auf grössere, gut organisierte kriminelle Strukturen. Täter wissen schnell auf behördliche Massnahmen zu reagieren und zeigen eine grosse Flexibilität auf, indem sie Opfer regelmässig von Kanton zu Kanton verschieben. Gemäss gegebener Kompetenzverteilung sind die Kantone zuständig für die Strafverfolgung von Menschenhandel (ausser i.R. von Art. 260^{ter} StGB) oder den Opferschutz, doch können sich grosse kantonale Unterschiede in der Praxis hinderlich auf die Bekämpfung von Menschenhandel auswirken.

Aufgrund der Komplexität und des grenzüberschreitenden Charakters von Menschenhandel besteht das Anliegen, dass der Bund mit seinem Vorgehen Partner und Kantone in ihrer Arbeit unterstützt. Die Evaluation zeigte, dass es angesichts dieser beobachteten Unzufriedenheit über die gegenwärtige Situation umso mehr an einer nationalen Koordination gemäss internationaler good practice zur Gewährleistung eines interdisziplinären Vorgehens in der Menschenhandelsbekämpfung bedarf.

4.3.4 Interdisziplinäre Zusammenarbeit zur Umsetzung des NAP

Zur Umsetzung mehrerer Aktionen des NAP wurden Arbeitsgruppen oder Begleitgruppen eingesetzt, die sich aus verschiedenen Expertinnen und Experten bei Bund, Kantonen, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammensetzen.

In den Umfragen wurde erwähnt, dass die Zusammenarbeit in den gemischten Arbeits- oder Begleitgruppen im Kontext des NAP bereichernd sei und das gegenseitige Verständnis und

³¹ [18.1066 | Menschenhandel. Zukunft der KSMM und Vorgehen der Schweiz | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)
[19.4588 | Menschenhandel. Bilanz und zukünftige Strategie | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

Vertrauen der Akteure, die aus sehr unterschiedlichen Politikbereichen stammen und nicht selten entsprechend unterschiedliche Ansichten vertreten, begünstige. Dieser Aspekt wird als förderlich für die zukünftige Menschenhandelsbekämpfung angesehen. Letztliche verfolgen die involvierten Akteure ein gleiches übergeordnetes Ziel (z.B. bessere Identifizierung von Opfern), jedoch gibt es oft unterschiedliche Auffassungen, wie dieses erreicht werden sollte.

Die Einsetzung gemischter Arbeitsgruppen und der Austausch zwischen den Akteuren wird sehr geschätzt, da sie auch die Suche nach gemeinsamen Nennern und Lösungen fördere. Diese Interdisziplinarität wird auch bei der Durchführung von Ausbildungen begrüsst: Es wurde beispielsweise erwähnt, dass die Mitgestaltung von NGO der spezialisierten Opferhilfe an den Aus- und Weiterbildungen der Strafverfolgungsbehörden am Schweizerischen Polizeinstitut SPI sehr wertvoll für die Teilnehmenden sei, da wertvolles Wissen über die Situation von Opfern oder über die Durchführung von Opferbefragungen vermittelt würde. Dies zeigt neue Perspektiven auf und bringt neue Impulse für die verschiedenen Akteure mit sich.

Bemängelt wurde seitens der befragten zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen hingegen, dass sie in den Arbeitsgruppen manchmal als zweitrangige Partner angesehen würden. Seitens einzelner Vertreterinnen dieser Institutionen besteht die Auffassung, dass die Prozesse in den Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Aktionen – wie bereits bei der Erarbeitung des NAP – eher *top-down* als *bottom-up* stattfinden würden. NGOs würden zwar konsultiert, aber deren Standpunkte nicht ausreichend aufgenommen werden. Dies sei hinderlich für eine wirksame Bekämpfung von Menschenhandel und den umfassenden Opferschutz.

Insgesamt wird die interdisziplinäre Zusammenarbeit in den Arbeitsgruppen wie auch generell in der Menschenhandelsbekämpfung sehr geschätzt und wird als Schlüsselfaktor für ein wirksameres Vorgehen gegen dieses Verbrechen angesehen und daher notwendig wahrgenommen. Es besteht Konsens, dass der Austausch und die Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren, die in die Bekämpfung von Menschenhandel involviert sind, weiter zu verstärken sind und auch neue relevante Stellen in die Prozesse einbezogen werden sollen (u.a. Arbeitsinspektorate, KESB, etc.). Der interdisziplinäre Ansatz ist sowohl in der Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene, Bundesebene und internationaler Ebene zu verfolgen.

5. Relevanz des NAP

Dieses Kapitel versuchte in Erfahrung zu bringen, ob der NAP überhaupt relevant war bzw. relevant ist in der und für die Menschenhandelsbekämpfung. Damit stellt sich die übergeordnete wichtige Frage: «*Tun wir die richtigen Dinge?*». Im Unterschied dazu fokussieren die übrigen Kapitel auf die Art und Weise der Ausführung der verschiedenen Massnahmen oder Prozesse und gehen der zugrundeliegenden Frage «*Tun wir die Dinge richtig?*» nach.

Gestützt auf das Evaluationskriterium Relevanz und der übergeordneten Frage nach dem «richtigen Tun» leiten sich die unten erwähnten Fragestellungen ab:

- Orientierten sich die Ziele des NAP an den Bedürfnissen der Schlüsselakteure sowie an den internationalen Anforderungen an die Schweiz?
- Wurde der NAP als relevantes Instrument für die Menschenhandelsbekämpfung seitens der Schlüsselakteure betrachtet? Welche Bedeutung / welchen Stellenwert hatte er bei den für die Umsetzung zuständigen Behörden / Organisationen?

- Gibt es seitens der verschiedenen Akteure den Bedarf an einem neuen NAP?
- Inwiefern sind die Zielsetzungen des NAP heute noch aktuell? Wo liegen die wichtigsten zukünftigen Handlungsfelder aus Perspektive der Schlüsselakteure?

Die Erkenntnisse dieses Kapitels stützen sich auf folgende Erhebungen und Analysen:

- Antworten zum Fragebogen an die für die Umsetzung des NAP verantwortlichen Behördenstellen (Bundesstellen, kantonale Konferenzen) und IOM
- Antworten zum Fragebogen an die kantonalen runden Tische
- Aussagen aus der Fokusgruppensitzung und den Interviews (Behörden und Zivilgesellschaft)
- Analyse der Dokumente zum Erarbeitungsprozess des NAP

Hinweis: Dieses Kapitel weist Überschneidungen auf zu den Kapiteln «Zweckmässigkeit der Erarbeitungs- und Umsetzungsprozesse» auf. Vollständigkeitshalber werden die einzelnen Erkenntnisse auch in diesem Kapitel aufgeführt, um der Leserschaft ein ganzheitliches Bild zum Evaluationskriterium «Relevanz» zu geben.

5.1 Relevanz der Zielvorgaben des NAP

5.1.1 Orientierung an internationalen Vorgaben und Bedürfnissen der Schlüsselakteure

Folgende Aspekte sind wichtig zu berücksichtigen, um die Fragen nach Orientierung an internationale Vorgaben und Bedürfnissen der Schlüsselakteure zu beantworten (gewisse Informationen wurden bereits in Kapitel 4 – kurz und aus einem anderen Blickwinkel – dargelegt):

Wichtige Aspekte waren:

- Der Zeitpunkt der Initiierung der Arbeiten zum zweiten NAP wurde bewusst auf den Spätherbst 2015 gewählt, da kurz zuvor die Empfehlungen des Europarates über die Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Schweiz verabschiedet wurden.
- Als Ausgangspunkt zur Bestimmung des künftigen Handlungsbedarfs erarbeitete die damalige GS KSMM eine Tabelle mit der an die Schweiz gerichteten Empfehlungen verschiedener internationaler und nationaler Gremien. Diese Tabelle enthielt 49 Punkte zum strategischen Handlungsbedarf (und den entsprechenden Zuständigkeiten) und wurden aufgeschlüsselt nach:
 - Empfehlungen des Europarates an die Schweiz (2015)
 - Schattenbericht der Zivilgesellschaft im Rahmen der Evaluation des Europarates (2015)
 - OSZE Selbstevaluation (Jahr)
 - Trafficking in Persons Report der USA (2015)

Die Tabelle ermöglichte einen Quervergleich, welche Empfehlungen mehrmals formuliert wurden und mehr Gewicht hatten als andere. Zur Hilfestellung enthielt die Tabelle bereits eine durch die GS KSMM erfolgte Einordnung der Massnahmen. Nicht jede einzelne Empfehlung der verschiedenen Quellen wurde übernommen, sondern jene 49, die aus Sicht der GS KSMM als sinnvoll im Schweizer Kontext erschienen. Die Tabelle enthielt auch Handlungsbedarf, der sich aus den nicht umgesetzten NAP-Massnahmen des ersten NAPs ableitete.

- An der Sitzung vom 13. November 2015 des Steuerungsorgans wurde eine Diskussion zu dem in der Tabelle erfassten Handlungsbedarf geführt. Die SO-Mitglieder wurden dazu eingeladen, zu überlegen, welche Aspekte in den neuen NAP aufgenommen werden sollten, auch unabhängig von den Empfehlungen der verschiedenen Evaluationen. Zu verschiedenen Punkten wurden unterschiedliche Auffassungen kommuniziert. Bis Ende 2015 hatten die SO Mitglieder die Möglichkeit, Ergänzungen zum Handlungsbedarf sowie Vorschläge einzubringen, wie die verschiedenen Empfehlungen gemäss Tabelle umzusetzen sind. Um den Handlungsbedarf zu konkretisieren und darauf gestützt Aktionen zu formulieren, wurde die Diskussion zum NAP von der Ebene des SO KSMM auf eine Fachebene verschoben.

Die Frage stellt sich, ob die richtigen Akteure beigezogen wurden und ob bzw. wie deren Meinungen berücksichtigt wurden. Die erste Frage kann bejaht werden, da es sich bei den involvierten oder zumindest konsultierten Personen um die Stellen und Organisationen des SO KSMM handelte. Dieses bestand aus den zum damaligen Zeitpunkt wichtigsten Akteuren in der Menschenhandelsbekämpfung. Mit den Erkenntnissen von heute müsste erwähnt werden, dass neue wichtige Akteure einzubeziehen wären bei einem neuen NAP, wie z.B. Vertretung der Arbeitsinspektorate oder der KESB (KOKES) sowie weitere zivilgesellschaftliche Organisationen.

Aufgrund des Einbezugs einer Vielzahl von Bundesbehörden, kantonalen Behörden (vertreten durch die kantonalen Konferenzen), internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, der breit geführten Diskussionen im SO KSMM und auf Fachebene sowie der eingeräumten Möglichkeiten, sich in verschiedenen Etappen des NAP zu dessen Inhalt zu äussern kann geschlossen werden, dass sich der NAP grösstenteils an den Bedürfnissen der Schlüsselakteure orientiert hatte. Es ist jedoch nochmals darauf hinzuweisen, dass die Zivilgesellschaft gestützt auf das Geschäftsreglement KSMM die staatlichen Stellen nicht zur Umsetzung von Massnahmen verpflichten konnte.

Die Berücksichtigung der Empfehlungen des Europarates, der OSZE und des US-Aussenministeriums bei der Eruierung des Handlungsbedarfs sowie die aktive Aufnahme und Verknüpfung der Aktionen mit den Empfehlungen des Europarates zeugen davon, dass die Schweiz der Evaluation internationaler Gremien einen hohen Stellenwert einräumte und mittels NAP umzusetzen versuchte.

Die Schweiz hatte aber nicht alle Empfehlungen des Europarates, der OSZE oder des US-Aussenministeriums automatisch und diskussionslos als solche übernommen, sondern führte vorgängig einen vertieften interdisziplinären Diskurs zu deren Umsetzung im föderalen Kontext. Auch wenn am Ende nicht alle Akteure in der Ausformulierung der NAP Aktionen gleichen

Meinung waren oder sich noch weitergehende Massnahmen gewünscht hätten (z.B. gesetzgeberisches Handeln in Bezug auf Art. 182 StGB oder die Allokation von mehr Ressourcen an die nationale Koordination), bestand mehrheitlicher Konsens in Bezug auf den finalisierten NAP. Es kann daher gefolgert werden, dass der NAP das Ergebnis eines umfassenden und breit abgestützten Vorgehens war, dass internationale und nationale Vorgaben und Bedürfnisse angemessen berücksichtigte.

Es kann also hergeleitet werden, dass die Zielsetzungen des NAP bzw. seine Aktionen auch in Hinsicht auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz relevant waren, da sie die internationalen Empfehlungen nicht nur berücksichtigten, sondern diese zu einem beträchtlichen Teil in für die Schweiz umsetzbare Aktionen übersetzten.

Schliesslich kann der NAP als Arbeitsinstrument zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030³² betrachtet werden. Gleich drei von 17 globalen Zielen betreffen die Menschenhandelsbekämpfung:

- Ziel 5: Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen
→ 5.2: Alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen im öffentlichen und im privaten Bereich einschliesslich des Menschenhandels und sexueller und anderer Formen der Ausbeutung beseitigen
- Ziel 8: Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern
→ 8.7: Sofortige und wirksame Massnahmen ergreifen, um Zwangsarbeit abzuschaffen, moderne Sklaverei und Menschenhandel zu beenden und das Verbot und die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, einschliesslich der Einziehung und des Einsatzes von Kindersoldaten, sicherstellen und bis 2025 jeder Form von Kinderarbeit ein Ende setzen
- Ziel 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen
→ 16.2: Missbrauch und Ausbeutung von Kindern, den Kinderhandel, Folter und alle Formen von Gewalt gegen Kinder beenden

5.2 Wichtigkeit und Stellenwert des NAP für die Akteure der Menschenhandelsbekämpfung

Des Weiteren versuchte diese Evaluation in Erfahrung zu bringen, welchen Stellenwert das Instrument des NAP bei den befragten Stellen von Bund, Kantonen, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen geniesst und welche Bedeutung der NAP für ihre Arbeit hat. Die Antworten werden hier differenziert dargelegt nach den für die Umsetzung verantwortlichen Stellen, in den NAP involvierten zivilgesellschaftlichen Organisationen und den kantonalen runden Tischen.

³² [17 Ziele für nachhaltige Entwicklung \(admin.ch\)](#)

5.2.1 Verantwortliche NAP

Die entsprechende Frage nach dem Stellenwert des NAP wurde von 11 von 17 Stellen beantwortet. Aus den Rückmeldungen der Verantwortlichen der NAP Aktionen (Bundesstellen, kantonale Konferenzen, IOM) geht hervor, dass der NAP mehrheitlich als wichtiges Instrument in der Menschenhandelsbekämpfung erachtet wird. Die Antworten lassen sich wie folgt kategorisieren:

- **Instrument der Politikkohärenz:** Der NAP ermögliche in einem föderalen System ein kohärentes Vorgehen der in den verschiedenen Politikbereichen und auf verschiedenen politischen Ebenen wirkenden Akteure. Der NAP sei die Grundlage für ein koordiniertes Vorgehen in der Bekämpfung eines komplexen und grenzüberschreitenden Phänomens und fördere durch die Abstimmung der Massnahmen Synergien und eine erhöhte Wirksamkeit in der Menschenhandelsbekämpfung.
- **Instrument zur Konkretisierung internationaler Verpflichtungen und Wegweiser:** Der NAP sei ein Instrument zur Konkretisierung internationaler Verpflichtungen und der Umsetzung der Empfehlungen von GRETA und anderer internationaler Gremien. Er diene als Wegweiser für die Ausrichtung der Schweiz bei der Bekämpfung von Menschenhandel und lege auf gesamtschweizerischer Ebene die Vorgehensweise und Prioritäten fest.
- **Referenzdokument und Legitimation von Massnahmen und Ressourcen in der Menschenhandelsbekämpfung:** Es wurde erwähnt, dass der NAP ein zentrales Instrument im Migrationsbereich sei, um auf operativer Stufe Massnahmen mit den verschiedenen Akteuren / involvierten Partnern (Migrationsämter, NGO, Polizeibehörde etc.) anzugehen und umzusetzen. Einige Stellen merkten an, dass für die Finanzierung von Massnahmen und Ressourcen auf den NAP als übergeordnetes Instrument referenziert werden könne. Der Vertreter der VKM erwähnte, dass die Stadt Bern die Umsetzung des NAP in ihren Legislaturzielen festgehalten habe und seit Bestehen des NAP vier zusätzliche Stellen dafür geschaffen wurden. Mehrere Bundesstellen und IOM wiesen ebenfalls darauf hin, dass der NAP eine Legitimation für deren Aktivitäten, aber auch personelle Ressourcen, in der Menschenhandelsbekämpfung biete.
- **Internationale *good practice*:** Der NAP stelle eine internationale *good practice* dar und habe auf internationaler Ebene eine hohe Bedeutung. Er ermögliche ebenfalls eine bessere Sichtbarkeit des Vorgehens der Schweiz gegen Menschenhandel

Eine Stelle merkte an, dass sie aufgrund ihres fast ausschliesslich operativen Charakters nur marginal vom NAP betroffen sei, dieser aber dennoch als Legitimation für strategische Projekte diene. Von einer weiteren Stelle wird darauf hingewiesen, dass die entsprechenden Aktionen unabhängig vom NAP umgesetzt worden wären, da sie auch in anderen strategischen Grundlagen verankert seien.

5.2.2 Zivilgesellschaft

Die befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen messen dem NAP einen sehr hohen Stellenwert bei. Der NAP diene den NGO als Orientierungsrahmen für die eigenen Aktivitäten und Bemühungen gegen Menschenhandel. Der NAP wird als bedeutendes Instrument in der Menschenhandelsbekämpfung erachtet, da er einerseits die GRETA Empfehlungen aufgenommen und umzusetzen versucht hat und andererseits in einem gemeinsamen Prozess entwickelt

wurde. Es wird darauf hingewiesen, dass es für die föderale Schweiz sehr wichtig sei, einen NAP zu haben, da er der Vielzahl der Akteure die künftigen Prioritäten aufzeigen und den zuständigen Institutionen klare Leitlinien und Fristen gebe.

Eine NGO verweist darauf, dass sie ihre Existenz indirekt dem NAP verdanke.

5.2.3 Kantonale Runde Tische

Der NAP ist ein gesamtschweizerisches Instrument für die Menschenhandelsbekämpfung und bestimmt auf übergeordneter Ebene entweder Bundesstellen oder kantonale Konferenzen (KKPKS, SSK, SVK-OHG, SODK, VKM) als zuständige Institutionen für die Umsetzung des NAP. Die erwähnten Konferenzen waren in die Erarbeitung des NAP einbezogen worden.

Die verschiedenen kantonalen runden Tische – aktuell haben 19 Kantone ein solches interdisziplinäres Gremium eingesetzt – waren nicht in die Entwicklung des NAP involviert und sind auch nicht direkt zuständig für die Umsetzung der einzelnen Aktionen. Für die Evaluation des NAP war es dennoch wichtig, diese kantonalen runden Tische, die sich der Bekämpfung dieses Phänomens und dem Opferschutz auf kantonaler Ebene widmen, zu befragen. Von 19 kantonalen runden Tischen haben 15 den Fragebogen beantwortet. Alle 15 kantonalen runden Tische beantworteten die Frage nach der Bedeutung des NAP im Kanton bzw. für den runden Tisch.

Die Analyse der Antworten zeigt, dass der NAP in drei Kantonen einen eher tieferen Stellenwert hat, in sieben Kantonen einen mittleren bis hohen und in vier Kantonen einen sehr hohen. Dies lässt die Aussage zu, dass der NAP auch auf kantonaler Ebene in der Menschenhandelsbekämpfung mehrheitlich ein wichtiges strategisches Instrument im Sinne eines übergeordneten Orientierungsrahmens darstellt. Es fällt auf, dass mehrere Kantone den NAP als Instrument für Politikkohärenz, das eine Verknüpfung und Abstimmung zwischen der internationalen, nationalen und kantonalen Ebene herstellt, sehen. Der NAP leiste Übersetzungsarbeit von den GRETA-Empfehlungen zu konkreten, terminierten, zuordenbaren Aufgaben an einzelne Institutionen und stelle einen Minimal-Konsens oder Minimal-Koordinationsinstrument für die Gesamtschweiz dar. Der NAP gebe den Kantonen eine Stossrichtung vor und zeige Anknüpfungspunkte in der vielschichtigen Bekämpfung des Menschenhandels.

Es wurde angemerkt, dass auch wenn jeder Kanton seine eigenen Besonderheiten und Ressourcen hat, es wichtig sei, eine Kohärenz auf nationaler Ebene zu haben.

Mehrere Kantone richten ihr Vorgehen nach dem NAP aus, wie verschiedene Beispiele zeigen. So hat der NAP den Anstoss für konkrete Massnahmen in den Kantonen gegeben, wie z.B. für die Sensibilisierung des Gesundheitspersonals in Spitälern, die Durchführung von Präventionsveranstaltungen im Rahmen des 18. Oktobers, die interdisziplinäre Vernetzung der Akteure innerhalb des Kantons, die kantonsübergreifende Vernetzung von Strafverfolgungsbehörden, die Spezialisierung der Strafverfolgung sowie die Etablierung von runden Tischen (wobei sich Letzteres insbesondere auf den ersten NAP 2012 - 2014 bezieht). Der NAP war jedoch nicht nur Auslöser für solche Massnahme, sondern dient auch als Legitimation um Aktivitäten, Veranstaltungen, Schulungen, Kampagnen etc. im Menschenhandelsbereich zu initiieren.

5.3 Bedarf an einem neuen NAP

Im Zusammenhang mit der Einordnung der Relevanz des NAP stellt sich auch die Frage nach dem Bedarf an einem neuen solchen Aktionsplan bei den verschiedenen Akteuren.

Schon die Erhebungen über den Stellenwert des NAP und die ihm zugeordnete Bedeutung zeigen, dass es wesentlich ist, dass dieses Instrument in einer dritten Version weiterentwickelt wird. Diese Frage nach einem neuen NAP wurde zwar nicht systematisch in die Fragebögen an die Verantwortlichen der NAP Aktionen und die kantonalen runden Tische integriert, jedoch lassen viele Antworten der Akteure auf die Frage nach dem künftigen Handlungsbedarf darauf schliessen, dass die Auffassung besteht, dass nach dem zweiten NAP automatisch ein dritter folgen würde. Einige Stellen nehmen explizit Bezug zu den Modalitäten der Erarbeitung des NAP und schlagen beispielsweise vor, dass dieser in einem partizipativen Prozess erarbeitet und vom Bundesrat verabschiedet werden sollte oder Monitoring und externe Evaluation von Beginn weg eingeplant werden müssten (→ siehe Tabelle Handlungsbedarf).

In der Fokusgruppe und den Interviews, die weniger strukturiert als Fragebögen sind und eine flexiblere Ausgestaltung der Fragestellungen ermöglichen, wurde hingegen diskutiert, ob es einen neuen NAP für die künftige Menschenhandelsbekämpfung brauche. In diesem Punkt besteht Konsens, dass ein dritter NAP benötigt werde. Es wird angemerkt, dass das Ausbleiben eines neuen NAP ein falsches Zeichen für Menschenhandelsopfer, die in der Bekämpfung des Verbrechens und dem Opferschutz tätigen Akteure sowie internationale Organe wie die GRETA, setzen würde und der Eindruck vermittelt würde, dass die Schweiz bereits am Ende ihrer Bemühungen gegen den Menschenhandel angelangt sei.

Die verschiedenen Erhebungen zeigen auf, dass es von Bedeutung ist, dass das Instrument des NAP – gerade in der föderalen Schweiz – weitergeführt wird. Der NAP als Instrument zeigt auf gesamtschweizerischer Ebene auf, welche Massnahmen ergriffen werden müssen und ermöglicht ein unter den verschiedenen in der Bekämpfung von Menschenhandel involvierten Akteuren ein abgestimmtes Vorgehen. Damit fördert er auch eine Harmonisierung und «gute Praktiken» in der Strafverfolgung und im Opferschutz. Denn momentan müssten Menschenhandelsopfer froh sein, wenn sie im "richtigen" Kanton ausgebeutet wurden – um eine befragte NGO zu zitieren.

Diese Evaluation wurde durchgeführt, um mehr Erkenntnisse über den zweiten NAP und eine Grundlage für die Ausrichtung des künftigen Vorgehens in der Menschenhandelsbekämpfung zu erhalten. Dazu gehörte auch die Klärung der Frage, ob es einen neuen NAP brauche bzw. ein solcher sinnvoll ist für die Schweiz. Gestützt auf die erhobenen / gesammelten und ausgewerteten Daten kann gefolgert werden, dass ein solcher sinnvoll und notwendig ist (siehe Schlussfolgerungen und Empfehlungen).

5.3.1 Künftiger Einbezug der kantonalen runden Tische

Die kantonalen runden Tischen wurden zusätzlich befragt, wie gemäss ihrer Auffassung die konkreten Anliegen der Kantone angemessen in einem künftigen gesamtschweizerischen Vorgehen gegen Menschenhandel berücksichtigt werden könnten.

Die Antworten lassen sich wie folgt zusammenfassen (in 13 von 15 eingegangenen Fragebögen wurde diese Frage beantwortet):

- Stärkere Koordinationsrolle seitens Bund: Ein Kanton erwähnte kurz und einfach, dass sich der Bund hauptsächlich dem Thema annehmen solle. Es besteht die Auffassung, dass die FSMM eine strategische koordinierende Rolle übernehmen und aktiv mitwirken solle, damit die Kantone die Ziele und Aktivitäten des NAP umsetzen.

- Weiterführung und Intensivierung der bestehenden Sitzungen der Verantwortlichen der runden Tische. Diese Veranstaltung wird von fedpol / FSMM organisiert und findet einmal pro Jahr statt. Die Kantone haben die Gelegenheit, ihre Anliegen einzubringen und sich auszutauschen. Es wird ein intensiverer institutionalisierter Austausch zwischen Bund und Kantonen erwünscht. Die FSMM / fedpol müsste regelmässig und adressatengerecht informieren.
- Aktiver Miteinbezug der runden Tische in einer institutionalisierten Form in die Gesamtstrategie. Diesbezüglich brachte ein Kanton auch die Idee auf, eine Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Menschenhandel zu gründen. Diese würde sich regelmässig treffen und gemeinsam mit dem Bund Strategien gegen Menschenhandel erarbeiten.
- Formelle Konsultation der Kantone des künftigen NAP / der künftigen Strategie

Aus diesen Antwortkategorien lässt sich ableiten, dass die kantonalen runden Tische eine stärkere Einbindung in die Entwicklung der gesamtschweizerischen Vorgehensweise gegen Menschenhandel wünschen. Auch aus der Zivilgesellschaft war zu vernehmen, dass die interdisziplinär wirkenden kantonalen runden Tische gegen Menschenhandel bei einem neuen NAP zu konsultieren sind.

5.4 Die Frage der politischen Priorisierung

Auch wenn der NAP mehrheitlich als wichtiges Instrument für die in der Menschenhandelsbekämpfung tätigen Akteure und Gremien betrachtet wird, veranschaulichten die Befragungen, dass die Auffassung besteht, dass die Menschenhandelsbekämpfung auf politischer Ebene zu wenig priorisiert wird – sei es auf Bundesebene oder in manchen Kantonen.³³

Die Problematik besteht also weniger darin, dass der NAP kein relevantes Instrument bei den Schlüsselakteuren wäre, sondern dass oft zu wenig Priorität auf oberster Ebene eingeräumt wird und zu wenige Ressourcen für die Bekämpfung zur Verfügung gestellt werden.

Bei den vorgehenstechnischen Aspekten des Handlungsbedarfs aus Sicht der NAP-Verantwortlichen, der in die Umsetzung involvierten zivilgesellschaftlichen Akteure wie auch der kantonalen runden Tische steht die Forderung nach mehr Engagement und Ressourcen auf Bundesebene sowie der Stärkung der Strukturen für eine nationale Koordination ganz oben auf der Liste. Zusätzlich ist aus der Perspektive der kantonalen runden Tische eine politische Priorisierung und Sicherstellung der nötigen Ressourcen für die Bekämpfung des Menschenhandels in den Kantonen, insbesondere für die Strafverfolgung, erforderlich.

Dieses Defizit ist auch vom Parlament aufgenommen worden. Im März 2019 reichte die EVP-Nationalrätin Marianne Streiff-Feller den von 52 Nationalrätinnen und Nationalräten unterzeichneten parlamentarischen Vorstoss 19.3265 Ressourcen für einen effektiven Kampf gegen den Menschenhandel³⁴ ein. Gemäss Wortlaut der Motion wird der Bundesrat beauftragt, den Kantonen umgehend die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit diese im Rahmen des NAP 2017 – 2020 die für eine effektive Strafverfolgung von Menschenhandelsdelikten notwendigen Ressourcen aufbauen können. Obwohl der Bundesrat die Ablehnung dieser Motion im Mai 2019 beantragte, hat sich der Nationalrat im Dezember 2020 für deren Annahme

³³ Siehe dazu Tabelle des Handlungsbedarfs aus Sicht der Akteure in Anhang I

³⁴ [19.3265 | Ressourcen für einen effektiven Kampf gegen den Menschenhandel | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

ausgesprochen.

Mehrfach wurde in den Befragungen erwähnt, dass es insgesamt an politischem Willen bei der Bekämpfung von Menschenhandel fehle. Dies mag vielleicht daran liegen, dass – nebst vielen anderen Kriminalitätsbereichen – Menschenhandel wenig sichtbar für die Bevölkerung ist und die Sicherheit der inländischen Bevölkerung nur am Rande tangiert. Dass Menschenhandel auch durch international tätige Gruppierungen mit in der Schweiz gut etablierten kriminellen Strukturen begangen wird und auch die innere Sicherheit beeinträchtigen kann, wurde in Kapitel 3 aufgezeigt. Schliesslich ist nochmals zu betonen, dass die Schweiz sich durch die Ratifizierung mehrerer Übereinkommen dazu verpflichtet hat, den Menschenhandel in all seinen Ausprägungen zu bekämpfen. Eine politische Verabschiedung auf oberster Stufe – durch den Bundesrat und allenfalls durch kantonale politische Gremien – könnte nicht nur dem NAP, sondern generell der Menschenhandelsbekämpfung in der Schweiz mehr Relevanz einräumen.

5.5 Aktualität der Zielsetzungen des NAP und künftige Handlungsfelder

Die Frage nach der Aktualität der Zielsetzungen ist mit der Frage nach dem Unterschied zwischen IST und SOLL verknüpft. Die verschiedenen Behördenstellen, kantonalen runde Tische und internationale sowie zivilgesellschaftliche Stellen wurden befragt, welche Handlungsfelder des NAP immer noch aktuell sind und wo sie künftigen Handlungsbedarf sehen. Die aufgezählten Handlungsfelder können als Inspiration für einen allfälligen künftigen NAP dienen. Die verschiedenen Angaben betreffen inhaltliche Aspekte und können wie folgt zusammengefasst werden:

5.5.1 Weiterführung und Verstärkung der Massnahmen gegen die Ausbeutung von Arbeitskraft

Die Sensibilisierung in Hinsicht auf die Ausbeutung von Arbeitskraft hat sich seit der Lancierung des zweiten NAP bei Akteuren, die in Kontakt mit potentiellen Opfern kommen könnten, erhöht. Generell hat sich die Gesellschaft und Wissenschaft in den letzten Jahren verstärkt mit dem Themenkomplex Wirtschaft und Menschenrechte auseinandergesetzt, nicht zuletzt auch im Rahmen der Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative. Durch diese thematische Auseinandersetzung wurden neue wichtige Erkenntnisse, insbesondere zu strafrechtlichen Aspekten, gewonnen. Mehrere politische Vorstösse wurden in den letzten Jahren eingereicht. Im April 2021 ist die Schweiz der Allianz 8.7 – einer globalen Plattform, die gemäss Entwicklungsziel 8.7 der UN Agenda 2030 gegen Zwangsarbeit, Menschenhandel und Kinderarbeit einsetzt – beigetreten.

Um weitere Fortschritte in der Bekämpfung der Arbeitsausbeutung zu erreichen, bietet es sich an, mehrere Stossrichtungen zu verfolgen. Unten aufgeführte Massnahmen können zusammen auf das Ziel hinwirken, Opfer zu schützen bzw. zu verhindern.

- **Ausbildung:** Arbeitsinspektoren nehmen eine Schlüsselrolle in Hinsicht auf die Identifizierung von möglichen Ausbeutungsopfern ein, da sie in Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit einen vertieften Einblick in die Betriebe verschiedener Branchen erhalten. Bestehende Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung dieser Berufsgruppe sollten weitergeführt und intensiviert werden.
- **Vernetzung:** Generell erfordert es eine stärkere Vernetzung der sich mit diesem Thema befassenden Stellen bzw. Stellen, die mit potentiellen Opfern in Kontakt kommen könnten

(Arbeitsinspektorate, Migrationsbehörden, Gewerkschaften, Sans-Papiers Sans-Papier Anlaufstellen, etc.). Es wurde angeregt, dass insbesondere Vertreterinnen Vertreter der Arbeitsinspektorate in kantonale Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel eingebunden werden bzw. an kantonalen runden Tischen gegen Menschenhandel teilnehmen (wo es solche gibt).

- **Prüfung der Schaffung einer separaten Strafnorm zur Ausbeutung von Arbeitskraft.** Die Umfragen zeigten, dass Präventionsmassnahmen und Ausbildungen sehr wichtig sind, jedoch nicht ausreichen, um den Herausforderungen in Alltag der in die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung involvierten Akteure zu begegnen. Aus unterschiedlichen Richtungen kommt die Forderung der Schaffung eines Auffangstrafatbestands für die Arbeitsausbeutung – analog zu Art. 195 StGB zu Förderung der Prostitution.
- **«Addressing the demand»:** Es liegt an der Entscheidung jeder Konsumentin und jedes Konsumenten, die Nachfrage nach ausbeuterisch hergestellten Produkten oder ausbeuterisch erbrachten Dienstleistungen zu verringern und zur Ursachenbekämpfung von Arbeitsausbeutung beizutragen. Es wurde angeregt, dass staatliche und nichtstaatliche Akteure durch Sensibilisierungskampagnen – zum Beispiel anlässlich der Aktionswochen zum europäischen Menschenhandelstag (18. Oktober)³⁵ – die Bevölkerung über mögliche Risiken im Konsumverhalten informieren und zu einer verstärkten Bewusstseinsbildung in über die Arbeitsausbeutung in der Bevölkerung beitragen.

5.5.2 Gewährung des Zugangs zur Unterstützung und zu Rechten für alle Opfer von Menschenhandel

Trotz der unternommenen Schritte in der Unterstützung von Opfern in den letzten Jahren weist die Schweiz weiterhin viel Handlungsbedarf in diesem Bereich auf, wie die Analyse zur Zielerreichung der Aktionen in diesem Bereich veranschaulicht. Ein umfassender Opferschutz ermöglicht nicht nur den Betroffenen und ihren Angehörigen eine (Re)Integration in die Gesellschaft, sondern – wie entsprechende Erfahrungen aus der Praxis zeigen – wirkt sich auch positiv auf die Strafverfolgung aus. Opfer, die von spezialisierten Stellen unterstützt werden und sich stabil und sicher fühlen, sind eher bereit, in Strafverfahren gegen die Täterschaft mitzuwirken.³⁶ Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass die dritte Evaluationsrunde durch den Europarat auf das Thema «Access to Justice and Remedies» fokussiert.

- **Harmonisierung der kantonalen Praxis im Opferschutz:** Das im NAP angestrebte Nationale Opferschutzprogramm wurde nicht fertig entwickelt. Der Bedarf an einem Referenzwerk zum Zweck eines einheitlichen Vorgehens in der Bekämpfung von Menschenhandel ist aber gross und die Forderung nach diesem seitens der verschiedenen Behördenstellen, der Zivilgesellschaft sowie der kantonalen runden Tische entsprechend deutlich. Gemäss Aussagen zahlreicher Akteure, die sich im Opferschutz engagieren, hängt das weitere Schicksal identifizierter Opfer davon ab, in welchem Kanton sie ausgebeutet wurden. Dieser unterschiedliche Umgang in der Unterstützung der Betroffenen ist nicht nur diskriminierend für diese selbst, sondern auch mit zusätzlichen Kosten für Kantone, die sich stärker als andere in der Menschenhandelsbekämpfung engagieren, verbunden. Aufgrund ihrer fö-

³⁵ www.18oktober.ch

³⁶ So zeigen z.B. die Zahlen der FIZ, dass rund 2/3 der betreuten Opfer zur Kooperation bereits sind. Link auf Bericht FIZ und ASTREE.

deralen Struktur verfügt die Schweiz über keinen sogenannten *National Referral Mechanism* (NRM), den viele Staaten kennen.³⁷ Umso mehr bedarf es an Leitlinien, die die Kantone in der Anwendung der Instrumente zugunsten von Menschenhandelsopfern unterstützen und dazu beitragen, die kantonale Praxis zu harmonisieren.

- **Schutz für asylsuchende Opfer:** In Umsetzung der NAP Aktion 19 hat die interdisziplinäre Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel Empfehlungen ausgearbeitet, um potentielle Opfer im Asylverfahren besser zu erkennen und den Opferschutz in diesem Rahmen zu stärken. Der entsprechende Schlussbericht wurde vom SEM Ende Mai 2021 veröffentlicht. Mehrere Massnahmen, wie z.B. die Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen für asylsuchende Menschenhandelsopfer, wurden bereits vom SEM im Verlauf des Prozesses zur Erarbeitung der Empfehlungen eingeführt. Es wurde seitens zivilgesellschaftlichen / internationalen Organisationen und einzelnen kantonalen runden Tischen angemerkt, dass die Opferhilfe für asylsuchende Menschenhandelsopfer weiter verbessert werden sollte.
- **Unterstützung von Opfern mit Tatort Ausland:** Gemäss Opferhilfegesetz (OHG) haben Menschenhandelsopfer (sowie auch alle andere Opfer von Straftaten) keinen Anspruch auf die in diesem Gesetz vorgesehene Beratung, Entschädigung und Genugtuung, wenn die Ausbeutung im Ausland erfolgte. Verschiedene politische Vorstösse, die gesetzgeberische Anpassungen forderten, sind eingereicht worden, aber erfolglos geblieben. Es wurde verschiedentlich angemerkt, dass Defizite bei der Opferhilfe im Zusammenhang mit im Ausland ausgebeuteten Personen vorliegen. Insbesondere asylsuchende Opfer von Menschenhandel werden oft im Herkunftsstaat und/oder den Transitstaaten ausgebeutet, nicht aber zwingend in der Schweiz.

Gemäss Europaratsübereinkommen gegen Menschenhandel haben Staaten die Pflicht, die im Übereinkommen erwähnten Leistungen an Opfer von Menschenhandel, die sich im entsprechenden Vertragsstaat aufhalten, auch dann zu erbringen, wenn diese im Ausland ausgebeutet wurden. In Umsetzung der Aktion 22 des NAP wurde ein Grundlagenpapier im Auftrag der SODK erarbeitet, wie dieser Verpflichtung entsprochen werden kann. Im Juni 2021 werden voraussichtlich Empfehlungen der SODK diesbezüglich präsentiert

5.5.3 Weiterführung von Aus- und Weiterbildungen zwecks besserer Identifizierung von potentiellen Opfern von Menschenhandel

Verschiedene staatliche wie auch nichtstaatliche Akteure können mit Menschenhandelsopfern in Berührung kommen. Damit die betroffenen Fachpersonen potentielle Opfer auch erkennen können und wissen, wie in Verdachtsmomenten konkret vorzugehen ist, bedürfen sie spezifischen Kenntnissen. Die Erkennung von Opfern ist zentral und steht ganz zu Beginn einer Handlungsabfolge – ist ein Opfer nicht als solches erkannt worden, bleibt es in der Ausbeutungssituation gefangen und kann auch nicht die ihm zustehenden Rechte und Opferhilfe in Anspruch nehmen, die eine sukzessive Reintegration ermöglichen könnten. Andererseits kommt es ohne Feststellung von potentiellen Opfern meist auch nicht zur Aufnahme von Ermittlungsverfahren und der Strafverfolgung der Täterschaft. Die Durchführung bzw. Weiterführung von Aus- und Weiterbildungen für verschiedene Berufsgruppen hat daher eine sehr hohe Priorität bei den verschiedenen Befragten. Zielgruppen sind insbesondere:

³⁷ Stattdessen gelten in der Schweiz die kantonalen Kooperationsmechanismen und Vereinbarungen dazu als Referral Mechanism.

- Polizeibehörden
- Staatsanwält/innen
- Richter/innen
- Arbeitsinspektoren
- Mitarbeitende der Opferhilfestellen und niederschweligen Beratungsangeboten (u.a. Anlaufstellen für Sans Papiers, Sexarbeiterinnen)
- Mitarbeitende der KESB
- Gesundheitspersonal
- Migrationsbehörden / Personen in Kontakt mit Asylsuchenden

Den spezifischen (Wissens-)Bedürfnissen der verschiedenen Berufsgruppen ist Rechnung zu tragen. Das in Aktion 4 des NAP angestrebte Sensibilisierungs- und Ausbildungskonzept wurde nicht entwickelt, doch besteht nach Ansicht vieler Befragten die Notwendigkeit, einen solchen übergeordneten Rahmen zu schaffen. Es empfiehlt sich daher, die Erarbeitung und Umsetzung eines solchen Konzepts voranzutreiben.

5.5.4 Stärkere Berücksichtigung der Chancen und Risiken der Digitalisierung in der Menschenhandelsbekämpfung

Digitale Plattformen und Netzwerke bergen grosses Missbrauchspotential und werden von kriminellen Gruppierungen für Anwerbungszwecke wie auch zum Anbieten von Leistungen, die durch ausgebeutete Personen erbracht werden, genutzt. Diese Entwicklungen in der digitalen Welt stellen Strafverfolgungsbehörden vor besondere Herausforderungen in der Menschenhandelsbekämpfung. Andererseits bieten sich mit der Digitalisierung neue technische Möglichkeiten, die für wirksamere Ermittlungen genutzt werden können (z.B. Artificial Intelligence). Die Erfahrung zeigt, dass Kantone sehr unterschiedlich auf diese Gegebenheiten reagieren – während einige regelmässig elektronischen Medien nach verdächtigen Angeboten oder Job-offerten durchsuchen, betreiben andere gar keine Internetrecherche. Es würde sich beispielsweise anbieten, die Chancen und Risiken der Digitalisierung als Thematik in die jährlich durchgeführten Grund- und Weiterbildungskurse zu Menschenhandel am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) aufzunehmen.

Doch auch über die Strafverfolgung hinaus sind Möglichkeiten für eine effizientere und wirksamere Vorgehensweise in der Bekämpfung von Menschenhandel zu nutzen (z.B. durch die Entwicklung von Applikationen für *frontline responders*, die bei der Erkennung von Opfern behilflich sind, Referral-Prozesse vereinfacht darstellen oder eine schnellere Vernetzung zwischen den Akteuren ermöglichen). In den letzten Jahren sind verschiedene Publikationen internationaler Organisationen, auch in Zusammenarbeit mit der *Tech for Trafficking Coalition*, über Risiken, aber vor allem die zahlreichen neuen Möglichkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) in Zusammenhang mit Menschenhandel entstanden.³⁸

5.5.5 Weiterführung der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Menschenhandel

Wie aus der Lageanalyse ersichtlich, stammt die grosse Mehrheit der in der Schweiz festgestellten Opfer von Ausbeutung und Menschenhandel aus dem Ausland. Bewaffnete Konflikte,

³⁸ Z.B. OSCE (2020). "Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: A comprehensive analysis of technology tools".

andere Situationen von Gewalt, Klimawandel, Armut und Perspektivlosigkeit in den Herkunftsstaaten von Menschenhandel bilden den Nährboden für dieses Verbrechen.

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist eine globale Herausforderung, die die Schweiz im Rahmen ihrer multilateralen aber auch bilateralen Aussenpolitik bearbeitet. Auf multilateraler Ebene ist die Schweiz als Mitgliedstaat verschiedener internationalen Konventionen, als Sitzstaat der UNO in Genf einen Beitrag zur Weiterentwicklung des globalen Dialogs und der Standards gegen Menschenhandel zu leisten. Gerade im Hinblick auf die Kandidatur für den UNO Sicherheitsrat (2020 – 2023) will die Schweiz eine konstruktive und visible Rolle spielen.

Um Menschenhandel zu verhindern und nach einer allfälligen Rückkehr von Betroffenen in ihre Heimatländer, einem sogenanntem Re-trafficking vorzubeugen, müssen die Ursachen für Menschenhandel angegangen und die lokalen Strukturen vor Ort gestärkt werden – zum Beispiel in Form von nachhaltigen Integrations- und niederschweligen Opferschutzangeboten in den Herkunftsstaaten.

Um die Ermittlungstätigkeit zu intensivieren und mehr Wirkung in der Strafverfolgung der grenzüberschreitend agierenden Täterschaft zu erzielen sowie um Opfern im Rahmen der Rückkehr in ihr Heimatland einen umfassenden Schutz zu gewähren, soll auch die polizeiliche Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten auf strategischer und operativer Ebene weitergeführt und verstärkt werden.

Mit verschiedenen Herkunftsstaaten ist die Schweiz Migrationspartnerschaften eingegangen, in denen auch die Bekämpfung von Menschenhandel diskutiert und entsprechende Projekte in einem partnerschaftlichen Ansatz umgesetzt werden. In der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria hat der sich die Bekämpfung von Menschenhandel gar als Schwerpunktthema herauskristallisiert und verschiedene Bundesstellen engagieren sich in Nigeria im Sinne einer *whole of government approach* in der Prävention dieses Verbrechens, dem Opferschutz sowie der Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen. Als Follow-up Massnahme von Aktion 27 bezüglich Nigeria soll der Austausch mit der für die Menschenhandelsbekämpfung zuständigen Behörde NAPTIP verstärkt werden und Herausforderungen in den vier Säulen von Menschenhandel, insbesondere der Strafverfolgung und dem kriminalpolizeilichen Informationsaustausch, diskutiert und gemeinsam angegangen werden.

In [Anhang I](#) finden sich zwei Tabellen mit dem angegebenen Handlungsbedarf einerseits der Verantwortlichen und Involvierten in NAP Aktionen, sowie andererseits der kantonalen runden Tische. Die Tabellen werden aufgeschlüsselt nach den 4 P's und enthalten nebst inhaltlichem auch vorgehenstechnischen Handlungsbedarf aus Sicht dieser Schlüsselakteure.

6. Zielerreichung der NAP Aktionen (*Effektivität*)

6.1 Generelle Erkenntnisse

Dieses Kapitel untersucht die Fortschritte, die in der Umsetzung der einzelnen Aktionen des NAP, erreicht wurde. Die anschliessende Tabelle gibt den Umsetzungsstand detailliert wieder und bewertet, inwiefern die angestrebten Ziele anhand der vorgegebenen Indikatoren erreicht wurden. Diese Tabelle gliedert sich ähnlich wie der NAP selbst – anstatt der Jahresfristen, die nach Ablauf nicht mehr weiter relevant sind, wurde eine Spalte mit dem Stand der Umsetzung eingesetzt.

Wie bereits in Kapitel 4 erörtert, wurde bei Entwicklung des NAP kein systematisches Monitoring eingeführt. Die Verantwortlichen haben daher nicht regelmässig Bericht über die Umsetzung der Aktionen Bericht erstattet bzw. erstatten müssen und eher nur punktuell über einzelne Meilensteine informiert. Dieses fehlende Monitoring und Reporting erwies sich auch als Herausforderung bei dieser Evaluation, da kaum Dokumente analysiert werden konnten, die die jeweiligen Fortschritte beschrieben hätten. Eine Darlegung des Umsetzungsstandes durch die Verantwortlichen erfolgte daher erst im Rahmen dieser Evaluation (mittels Fragebogen)

Die Beschreibung der Fortschritte in der Umsetzung der Aktionen sowie die Bewertung der Zielerreichung stützte sich auf folgende Datenquellen:

- Beschreibung der Aktivitäten und der Zielerreichung durch die verantwortlichen Behördenstellen (Bundesstellen, kantonale Konferenzen) und IOM im Fragebogen
- Aussagen aus der Fokusgruppensitzung sowie den Interviews zum Stand der Fortschritte. Die Befragten (Behörden und Zivilgesellschaft) waren mitbeteiligt (Arbeitsgruppenmitglieder) bei der Umsetzung der Aktionen
- Kenntnisstand fedpol: Aufgrund seiner federführenden Rolle in der Entwicklung des NAP hat die FSMM verschiedentlich Informationen durch den Austausch mit den Stakeholdern aus Behörden und Zivilgesellschaft erworben

Die Evaluationsbefunde beziehen sich auf den aktuellen Umsetzungsstand, d.h. mit Stichdatum vom 11. Juni 2021 – auch wenn der NAP in dem Sinn bis Ende 2020 ausgerichtet war. Die Frage nach der Zielerreichung der 28 Aktionen gemäss den vorgängig definierten Indikatoren wurde den Verantwortlichen der NAP Aktionen (Selbst-Evaluation) sowie weiteren, meist in die Aktion involvierten Behörden, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gestellt. Die Selbstevaluation und die Bewertungen weiterer Akteure stimmten grossmehrheitlich überein. Es wird unten aufgeführt, wo es keinen Konsens in Bezug auf die Zielerreichung gab:

Prävention und sonstige Massnahmen (Aktionen 1 bis 12):

Erfüllte Aktionen:

- 1 (Sensibilisierung Gesundheitswesen)
- 2 (Sensibilisierung Öffentlichkeit)
- 3 (Checkliste zur Identifizierung Opfer)
- 5 (Sensibilisierung Konsulate)
- 6 (Sensibilisierung Privatwirtschaft)
- 7 (Sensibilisierung Arbeitsinspektorate)
- 8 (ILO Konvention Nr. 29)
- 10 (Aufschlüsselung PKS nach Ausbeutungsart)
- 12 (Bericht Kinderhandel)

Nicht erfüllte Aktionen:

- 4 (Ausbildungskonzept)

- 9 (Leitfaden Ausbeutung Arbeitskraft)
- 11 (Anpassung OHS)

Strafverfolgung (Aktionen 13 bis 17):

Erfüllte Aktionen:

- 13 (Benennung Spezialist/innen Polizeikorps)
- 16 (Ausbildungen für Strafverfolgungsbehörden)
- 14 (Guidelines Identifizierung): Zu dieser Aktion gibt es unterschiedliche Ansichten, inwiefern das Ziel als erreicht betrachtet werden kann. Die KKPKS (Umsetzungsverantwortung) erarbeite hierzu – situationsbedingt – ein anderes Produkt als durch den Indikator vorgegeben wurde.

Nicht erfüllte Aktionen:

- 15 (Integration des Themas Menschenhandel in die Grundausbildung der Polizei)³⁹
- 17 (Vernetzung Staatsanwaltschaften)⁴⁰

Opferschutz (Aktionen 18 bis 24):

Erfüllte Aktionen:

- 20 (Ausbildung für Migrationsbehörden)
- 21 (Anpassung VZAE)
- 23 (Empfehlungen Abgrenzung Opferhilfe –Sozialhilfe)
- 19 (Festlegung des Handlungsbedarfs im Asylverfahren): Zur Zielerreichung dieser Aktion bestehen unterschiedliche Auffassungen: Während das SEM (Umsetzungsverantwortung) sowie weitere Behörden der Meinung sind, dass die Ziele der Aktion gemäss Indikator vollständig erreicht wurden, sind zivilgesellschaftliche und internationale Organisationen der Auffassung, dass die Aktion nur teilweise erfüllt wurde, da der Handlungsbedarf in Bezug auf die Finanzierung der Opferhilfe im Asylverfahren nicht dargelegt wurde.

Teilweise erfüllte Aktionen:

- 22 (Grundlagendokument Ausbeutung im Ausland): Im Unterschied zu anderen Aktionen enthielt die Aktion 22 zwei Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. Das Ziel gemäss erstem Indikator wurde erfüllt: Das Grundlagendokument wurde erarbeitet und in den

³⁹ Bisher wurde nur im Kanton Zürich ein Menschenhandels-Modul in die Grundausbildung integriert

⁴⁰ Zu Aktion 17 ist zu erwähnen, dass die Vernetzungstreffen zwar aufgegleist wurden, die Corona-Pandemie jedoch die Durchführung der Zusammenkunft der etwa 30 Personen verunmöglichte. Seitens der Verantwortlichen gab es eine starke Präferenz für eine physische Veranstaltung.

SODK Gremien 2019 behandelt. Das Ziel gemäss zweitem Indikator wurde noch nicht erfüllt, da noch kein Entscheid der SODK-Gremien zum weiteren Vorgehen vorliegt (gemäss Angaben der SODK sollte dies noch im Juni 2021 erfolgen).

- 24 (Institutionalisierter Austausch zu UMA): Die VKM und die Organisation Kinderschutz Schweiz führten eine Konferenz zum Thema UMA und Kinderhandel durch und verfassten einen Bericht zuhanden von fedpol. Gemäss Indikator hätte eine Plattform für den regelmässigen Austausch und die Nennung von Handlungsbedarf in erwähntem Bereich geschaffen werden müssen.

Nicht erfüllte Aktionen:

- 18 (Nationales Opferschutzprogramm)

Partnerschaften / Zusammenarbeit (Aktionen 25 bis 28):

Alle vier Aktionen mehrheitlich erfüllt:

- 25 (Bericht Kantone)
- 26 (Massnahmen in Herkunftsländern)
- 27 (Verstärkung bi- und multilaterale Zusammenarbeit): Zu beachten ist, dass die Aktion 27 zehn Teilaktionen enthält, die ebenso als eigenständige Aktionen betrachtet werden könnten. Die Ziele von acht der zehn Teilaktionen wurden erfüllt. Die Revision des Polizeiabkommens mit Ungarn wurde aus rechtstaatlichen Bedenken vorerst sistiert und das Polizeikooperationsprojekt mit Nigeria wurde erst teilweise umgesetzt (bisher hat 2019 ein Study Visit von Vertreter/innen von fedpol, kantonaler und städtischer Polizei sowie NGO der spezialisierten Opferhilfenach Nigeria stattgefunden).
- 28 (Standard-setting)

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die vollständige oder mehrheitliche Zielerreichung der Aktionen nicht bedeutet, dass keine Weiterführung dieser notwendig ist. Mehrere als erfüllt bewertete Aktionen bedürfen eines Follow-ups, teilweise auch darum, weil es sich um wiederkehrende Massnahmen handelt.

Der NAP enthält primär Ziele / Indikatoren auf «output»-Ebene, also mit einer kurz- oder mittelfristigen Ausrichtung. Eine Wirkung wurde wohl mitgemeint, aber nicht explizit dokumentiert. Die Zielerreichung der Aktionen sagt aber noch nicht viel darüber aus, ob das Produkt bzw. das Wissen angewendet wird und sich konkrete Änderungen im Verhalten der betroffenen Akteure (z.B. in der Opferidentifizierung) daraus ableiten. Meist bedarf es mehrerer *outputs* um ein *outcome* zu erreichen.

6.2 Fortschrittstabelle

In der Tabelle in [Anhang II](#) wird detailliert der Umsetzungsstand der 28 Aktionen dargelegt und die Zielerreichung bewertet

6.3 Förderliche und hinderliche Faktoren in der Umsetzung der Aktionen

In den Antworten zum Fragebogen der Verantwortlichen, der Fokusgruppensitzung und den Interviews (mit Involvierten in NAP Aktionen) wurden verschiedene Faktoren regelmässig erwähnt, die sich als förderlich oder hinderlich bei der Umsetzung der NAP Aktionen erwiesen. Diese können wie folgt zusammengefasst werden:

Förderliche Faktoren	Hinderliche Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Die Finanzierung war vorgängig sichergestellt (z.B. für die Projekte der internationalen Zusammenarbeit) • Priorisierung durch Amtsleitung und/oder Departement → entsprechende Priorisierung der Menschenhandelsbekämpfung • Bestehende Vernetzung / eingespielte Zusammenarbeit der Akteure erwies sich sehr hilfreich für die gemeinsame Umsetzung der Aktionen • Zusammenarbeit in interdisziplinären Arbeitsgruppen bereichernd (neue Impulse) • Zusammenarbeit mit kantonalen Runden Tischen erleichterte die Umsetzung einzelner Aktionen u.a. durch die Verbreitung von Kenntnissen und Informations- und Wissensmaterial in der ganzen Schweiz (Multiplikator-Effekt) • Vorgängige gute Planung / Straffes Zeitmanagement einzelner Stellen • Synergien zu anderen strategischen Instrumenten (z.B. zu NAP Wirtschaft und Menschenrechte) 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine vorgängige Planung bzw. Einstellung der Ressourcen • Ungenügende Priorisierung des Themas durch Amts- oder Departementsleitung und damit verbunden die mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung • Corona und die entsprechenden Pandemie-Massnahmen führten zu Verzögerungen und Sistierungen in den Aktionen • Mangelnde Koordination / Lead des fedpol → Verlangsamung und Sistierung von Aktionen (siehe Kap. 4.3) • Unklarheiten bzgl. Entscheidungsprozesse in den Arbeitsgruppen • Sprachliche Barrieren in der gemeinsamen Umsetzung von Aktionen • Bürokratie in den Herkunftstaaten, mangelnde Zuverlässigkeit seitens der Herkunftstaaten führten zu Verzögerungen in Aktionen zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit • Fehlende Nachhaltigkeit aufgrund kurzfristiger statt längerfristige Planung → Produkte stehen, aber deren Bewirtschaftung ist kritisch

7. Wirkung

Dieses Kapitel widmete sich folgenden Fragen:

- Welche Wirkung hat der NAP als Instrument entfaltet?
- Haben die spezifischen Aktionen zu mittel- und langfristigen Veränderungen in der Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz sowie der nationalen und internationalen Zusammenarbeit beigetragen? Wenn ja, zu welchen?
- Wie hat der NAP beigetragen, Arbeitsausbeutung zu bekämpfen?
- Inwiefern haben die Aktionen dazu beigetragen, die jeweiligen GRETA-Empfehlungen zu erfüllen/sich diesen anzunähern?

Als Datenquellen dienten:

- Fragebogen an die Verantwortlichen für die Umsetzung der NAP Aktionen
- Fragebogen an die kantonalen runden Tische
- Fokusgruppe
- Interviews
- Statistiken und Dokumente, die über eine allfällige Wirkung hätten Auskunft geben können
- Empfehlungen des Europarates von 2019

7.1 Einleitende Bemerkungen

Vorgängig ist darauf hinzuweisen, dass diese Evaluation nur bedingt Aufschluss über die allfälligen vom NAP ausgehenden Wirkungen bei den Zielgruppen oder gar auf gesellschaftlicher Ebene geben kann. Zusätzlich erschwerend bei dieser Evaluation war es, dass bei der Konzeption des NAP kein Wirkungsmodell mit einer Zielkaskade und Indikatoren zur Messung der Ziele auf verschiedenen Ebenen erarbeitet wurde. Ein solches Wirkungsmodell müsste nun also nachträglich erstellt werden und würde den Rahmen dieser Evaluation sprengen bzw. wäre aufgrund deren Rahmenbedingungen und der definierten Frist nicht durchführbar. Des Weiteren fehlten ein Monitoring-System und entsprechende Daten, die eine Grundlage für die Evaluation und die Messung/Beurteilung der Wirkung (bei der Zielgruppe) bieten.

Dennoch erscheint es wichtig, sich der Wirkung auch in dieser Evaluation zu widmen und sich zu fragen, welchen Unterschied hat der NAP in der Menschenhandelsbekämpfung ausgemacht und was hat er eben bewirkt? Diese Frage geht also über den Umfang von Kapitel 6 hinaus, das sich «nur» darauf fokussierte, ob die einzelnen Aktionen umgesetzt wurden.

Um trotz der beschriebenen hinderlichen Faktoren Aussagen zu einer möglichen Wirkung des NAP auf übergeordneter Ebene sowie auf Ebene seiner Aktionen machen zu können, wurden die verschiedenen Akteure nach deren Auffassungen bzw. Beobachtungen zu diesem Aspekt befragt. Mittels dieser Befragung wurde nachträglich versucht, eine Wirkung des NAP zu re-

konstruieren. Die Erhebung zeigte, dass die verschiedenen Akteure unterschiedliche Definitionen von «Wirkung»⁴¹ haben.

In einem ersten Unterkapitel wird eine allfällige Wirkung auf übergeordneter Ebene (NAP als Instrument) untersucht. In den darauffolgenden Unterkapiteln wird auf Ebene der Aktionen (quasi auf Projekt-Ebene) analysiert, ob diese zu einer Wirkung in den vier Handlungsbereichen beigetragen haben. In einem weiteren Unterkapitel werden mögliche Wirkungen in der Bekämpfung der Ausbeutung der Arbeitskraft angeschaut.

Des Weiteren versuchte diese Evaluation in Erfahrung zu bringen, inwiefern sich die Schweiz durch die Umsetzung der NAP Massnahmen internationalen Zielvorgaben angenähert hat. Als Referenz hierzu dienten die an die Schweiz gerichteten Empfehlungen des Europarates von 2019 anlässlich der zweiten Evaluationsrunde zur Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels. (Zur Erinnerung: Der NAP 2017 – 2020 stützte sich auf die Empfehlungen des Europarates von 2015). Dabei stellte sich nicht nur die Frage, welche Fortschritte in der Zeitspanne der Umsetzung des NAP erreicht wurden, sondern auch, inwiefern diese dem NAP zugeordnet werden können.

7.2 Wirkung des NAP auf aktionsübergeordneter Ebene

Der erste wie auch der zweite NAP waren wichtige Meilensteine in der Bekämpfung der Menschenhandelsbekämpfung in der Schweiz. Wie die Erhebungen aufzeigen, besteht die Auffassung, dass die Aktionspläne zu einer verstärkten Bewusstwerdung über die Menschenhandelsproblematik in der Schweiz führten, die es vor dem ersten NAP nicht im gleichen Ausmass gab. Auf nationaler und internationaler Ebene wurde das Signal gesendet, dass die Schweiz nicht nur gegen Menschenhandel vorgeht, sondern dass sie dies auch koordiniert tut.

Der NAP gab der Menschenhandelsproblematik wie auch deren Bekämpfung mehr Sichtbarkeit. Der NAP hat über die Umsetzung der Aktionen hinaus dazu beigetragen, dass weitere Aktivitäten und Massnahmen in den Kantonen und Städten stattgefunden haben. In der Befragung gaben kantonale runde Tische an, dass der NAP für sie den Anstoss für Aktivitäten gegen den Menschenhandel auf kantonaler Ebene gab. Der NAP führte dazu, dass sich verschiedenen Stellen verstärkt engagierten oder sich neue Akteure in der Menschenhandelsbekämpfung beteiligten.

Der NAP unterstützte eine gesamtschweizerische Sicht auf die Bekämpfung von Menschenhandel. Er hat wichtige Prozesse ausgelöst und zur Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses in Bezug auf das Phänomen selbst, der verschiedenen Aufgaben der Akteure in den «4 P's» und der Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Ansatzes in der Menschenhandelsbekämpfung beigetragen. Dadurch verstärkte der NAP die interdisziplinäre Zusammenarbeit. Zwar gab es auch bereits vor dem Bestehen der Aktionspläne in der damaligen KSMM gemischte Arbeitsgruppen zu verschiedenen Phänomenen sowie eine Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zivilgesellschaft auf operativer Ebene. Doch besteht Konsens, dass der

⁴¹Die OECD-DAC definiert das Evaluationskriterium "Impact" mit der ihm zugrunde liegenden Frage "What difference does the intervention make?" wie folgt: The extent to which the intervention has generated or is expected to generate significant positive or negative, intended or unintended, higher-level effects. Siehe [Evaluation Criteria - OECD](#)

NAP bereits mittels seines interdisziplinären Entstehungsprozesses sowie durch das gemeinsame Wirken in verschiedenen Arbeits- und Begleitgruppen insgesamt eine stärkere interdisziplinäre Zusammenarbeit bewirkt hat.

Es ist wichtig zu sehen, dass die NAP Aktionen keine operativen Tätigkeiten beschreiben, sondern über die «Fallbearbeitung» bzw. die alltäglichen Arbeiten der verschiedenen Akteure hinausgehen. Die Zusammenarbeit zwischen Behörden, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen des NAP erfolgte also auf strategischer Ebene – es wurden gemeinsam Grundlagendokumente erarbeitet oder Ausbildungen sowie Veranstaltungen durchgeführt. Tatsache ist, dass die staatlichen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Akteure oft unterschiedliche Positionen vertreten in Bezug auf das *Wie* – über die übergeordneten Ziele besteht weitgehend Einigkeit. Das Zusammenfinden dieser Akteure, der Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie die gemeinsame Durchführung der NAP Aktionen stärkten die Vernetzung. Die Fortschritte in der Vernetzung führten zu einer direkteren Kommunikation und vereinfachten Abläufen in der Bearbeitung von konkreten Fällen und entfalteten ihrerseits Wirkung in der operativen Zusammenarbeit – von der Identifizierung über die Strafverfolgung, Betreuung der Opfer bis hin zur Organisation einer allfälligen Rückkehr ins Herkunftsland. Auf übergeordneter Ebene kann daher gefolgert werden, dass der grösste Mehrwert des NAP bei der verstärkten Zusammenarbeit der Akteure und der Förderung eines «*whole of system*» Ansatz ist.

7.3 Wirkung auf Ebene der Aktionen

Die verschiedenen Akteure wurden befragt, ob die einzelnen Aktionen im NAP zu mittel- und langfristigen Veränderungen in der Prävention, der Strafverfolgung, dem Opferschutz und Partnerschaften beigetragen hätten. Die Wirkungsentfaltung einer Aktion hängt massgeblich von deren Zielerreichung ab (siehe Kapitel 6) ab, die wiederum von den bereitgestellten Ressourcen abhängig ist.

Die Analyse der erhobenen Daten zeigt, dass einige Aktionen Wirkung in den vier Handlungsbereichen zeigten. Bei anderen ist es noch zu verfrüht, um dies zu beurteilen und es müssen weitere Massnahmen folgen, damit eine Wirkung entfaltet werden kann. Die folgende Aufzählung ist keine systematische Bewertung der Wirkung aller Aktionen, sondern nimmt Aussagen aus den verschiedenen Erhebungen im Zusammenhang mit einer möglichen Wirkung auf.

7.3.1 Prävention

Mehrere Aktionen in diesem Bereich fokussieren auf die Sensibilisierung verschiedener Zielgruppen mit dem Zweck, dass diese sensibilisierten Fachpersonen potentielle Ausbeutungssituationen erkennen können und wissen, wie in solchen Fällen vorzugehen ist. Verschiedene Berufsgruppen (u.a. Gesundheitspersonal, Arbeitsinspektor/innen) wurden mit diesen Sensibilisierungsveranstaltungen erreicht, jedoch ist deren Wirkung erst in einem konkreten Fall zu beurteilen. Mit solchen Aktionen wurde ermöglicht, dass ein (Minimal-)Wissen zu Warnsignalen und Ansprechstellen bei möglich betroffenen Berufsgruppen vorhanden ist.

Mit der Durchführung der Aktionstage und Aktionswochen anlässlich des europäischen Menschenhandelstages (Aktion 2) und der verstärkten Berichterstattung der Medien in dieser Zeit konnten Tausende Personen in den letzten Jahren über Menschenhandel und seine Ausprägungen informiert werden. Eine erhöhte Sensibilisierung *kann* dazu führen, dass mehr Fälle identifiziert und an die zuständigen Stellen und Organisationen weitergeleitet werden.

Weitere Aktionen im Bereich der Prävention haben eine Verbesserung von Rahmenbedingungen bewirkt, wie z.B. die Einführung von neuen Prozeduren in Schweizer Konsulaten zur Identifizierung von Ausbeutungssituationen oder der Ratifizierung der ILO Konvention Nr. 29.

Mit der Erarbeitung des Berichts zur Ausbeutung von Minderjährigen wurde die Datenlage in der Schweiz bedeutend verbessert und eine Grundlage geschaffen, um darauf gestützt Handlungsbedarf und konkrete Massnahmen zu bestimmen. Der Bericht entfaltet an und für sich noch keine Wirkung, er wird aber für die Verwaltung die wissenschaftliche Basis dafür bilden, um Wirkungsziele in diesem Bereich zu bestimmen.

7.3.2 Strafverfolgung

Gemäss KKPKS haben die vier Aktionen in deren Zuständigkeit (13 – 16) zur Festigung der bestehenden Netzwerke im Bereich Menschenhandel beigetragen. Die Strafverfolgung verfüge mittlerweile über ein tragfähiges kantonsübergreifendes Netzwerk in diesem Verbrechensbereich. Es wurde angemerkt, dass der NAP als Instrument auch auf Stufe der Polizeiführung zur Sensibilisierung beigetragen habe.

Die Grund- und Weiterbildungskurse für Strafverfolgungsbehörden am SPI werden seit mehreren Jahren durchgeführt. Während zu Beginn nur Polizeivertreter/innen an den Ausbildungen teilnahmen, konnten in den letzten Jahren vermehrt auch Staatsanwält/innen ausgebildet werden. Teilnehmende in den Kursen lernen beispielsweise, welche Akteure in einem Menschenhandels-Fall beizuziehen sind, wie entsprechende Ermittlungen ablaufen oder welche rechtlichen Grundlagen zur Anwendung kommen und wie mit Opfern bei der Einvernahme und bei Ermittlungen aus der Perspektive der Strafverfolgung umzugehen ist. Gemäss Einschätzung von fedpol wird das in den Kursen vermittelte Wissen auch angewendet und die ausgebildeten Personen sind meist längere Zeit in den entsprechenden Ermittlungseinheiten tätig. Es besteht ein enger Kontakt zwischen fedpol und diesen Spezialist/innen und letztere werden auch regelmässig mit Informationen zu neuen Phänomenen bedient.

Der Bezug der PKS zur Messung und Zuordnung einer Wirkung ist zwar heikel, da die erhöhte Feststellung von potentiellen Opfern in einem Kanton einerseits auf Fortschritte in der Identifizierung (als eingetroffen Wirkung von Ausbildungen) oder andererseits auf ein höheres Aufkommen von Menschenhandelsopfern zurückgeführt werden kann, doch ist in einem Langzeit-trend zu beobachten, dass mehr Opfer in Kantonen identifiziert werden, in denen Spezialist/innen ausgebildet wurden und/oder es spezialisierte Ermittlungseinheiten gibt.

7.3.3 Opferschutz

Der NAP führte dazu, dass die Menschenhandelsthematik im SEM mehr Bedeutung erhielt (Aktion 19). Die intensivere Auseinandersetzung mit der Schnittstelle Asyl und Menschenhandel und der Kontakt zu langjährigen Akteuren in der Menschenhandelsbekämpfung führten zu positiven Veränderungen, so wurden unter anderem gestützt auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel die Prozesse im SEM zur Identifizierung von Opfern angepasst sowie ein neues Ausbildungskonzept entwickelt. Interne Statistiken belegen, dass das SEM generell mehr potentielle Opfer sowie auch mehr Opfer von Ausbeutung der Arbeitskraft in den letzten Jahren identifizierte. Ebenfalls wurde die Erholungs- und Bedenkzeit für Opfer im Asylwesen eingeführt.

Der Competo-Prozess – die interdisziplinäre Zusammenarbeit bei der Regelung des Aufenthalts für Opfer von Menschenhandel – gilt heute in der Schweiz als good practice. Auch wenn es in gewissen Kantonen an der praktischen Umsetzung im Alltag fehlt, haben die Workshops für Migrationsbehörden (Aktion 20) zu einer Harmonisierung der Praxis in den Kantonen beigetragen. Es ist auch festzustellen, dass in den vergangenen Jahren die Zahlen der erteilten Bewilligungen (gestützt auf das AIG/VZAE) an Menschenhandelsopfer zugenommen haben.

7.3.4 Partnerschaften

Die verschiedenen Projekte und Massnahmen im Policy-Bereich trugen zu einer verbesserten Zusammenarbeit auf internationaler wie auch interdisziplinärer Ebene bei. Beispielsweise führten die Erweiterungsbeitragsprojekte mit Bulgarien und Rumänien zu einem verbesserten kriminalpolizeilichen Informationsaustausch und zu mehr Verfahren sowie mehr identifizierten Opfern. Mittels der Durchführung von Study Visits interdisziplinärer Delegationen in beiden Ländern konnten direkte Kontakte geknüpft und ein gemeinsames Verständnis und Vertrauen zwischen den Beteiligten aufgebaut werden. Dies wirkte sich förderlich auf die Fallbearbeitung aus.

Die Durchführung von internationalen Runden Tischen und Konferenzen förderte die Verbreitung von Wissen und internationalen good practices (u.a. Aviatik, Hotellerie, Digitalisierung). In der Schweiz sowie die Vernetzung verschiedener Stakeholder auf internationaler Ebene. Die mehrjährige Zusammenarbeit des EDA mit UNODC im Bereich Standard Setting (Klärung der internationalen Definition Menschenhandel) wurde 2020 mit der Lancierung eines überarbeiteten «Kommentars» (Legislative Guide und Model Law) zum TIP Protokoll der UNTOC abgeschlossen. Eine externe Evaluation bestätigte, dass mehrere Urteile von nationalen Gerichten sich auf die erarbeiteten Empfehlungen beziehen.

7.3.5 Fokus: Ausbeutung Arbeitskraft

In den Interviews und der Fokusgruppe wurden die Beteiligten auch dazu befragt, inwiefern der NAP ihrer Auffassung nach zur Bekämpfung der Arbeitsausbeutung beigetragen habe. Während die meisten Aktionen des NAP sich nicht auf eine einzelne Ausbeutungsform fokussieren, zielten folgende Aktionen auf Verbesserungen gezielt in diesem Bereich ab:

- Aktion 6 (Sensibilisierung der Privatwirtschaft)
- Aktion 7 (Sensibilisierung Arbeitsinspektion)
- Aktion 8 (Ratifizierung Protokoll ILO-Konvention Nr. 29)
- Aktion 9 (Leitfaden Ausbeutung Arbeitskraft – diese Aktion wurde jedoch nicht umgesetzt)

Die Befragten waren sich einig, dass Fortschritte in den letzten Jahren erzielt wurden in der Bekämpfung dieser Ausbeutungsform und auch auf die spezifischen Aktionen sowie die «generellen» Aktionen des NAP, wie die Ausbildung von Strafverfolgungsbehörden (Aktion 16), zurückzuführen sei. In Zusammenarbeit mit Europol führte fedpol auch sogenannte Joint Action Days Labour Exploitation (Aktion 27) durch, die darauf abzielen, mittels zeitgleichen Kontrollen in potentiell betroffenen Branchen mögliche Ausbeutungssituationen zu identifizieren. Die Ratifizierung des ILO Protokolls No. 29 diente dem SECO – einem wichtigen neuen Partner in der Menschenhandelsbekämpfung – als Legitimation, um sich gegen die Arbeitsausbeutung zu engagieren und eine aktive Rolle in der Ausbildung von Arbeitsinspektoraten zu

übernehmen. Das SECO erarbeitete auch eine Broschüre als Hilfsmittel für die Arbeitsinspektorate.

Die höhere Zahl von Verdachtsmeldungen und initiierten Verfahren der letzten Jahre zeigen, dass in der Schweiz – im Vergleich zu 2016 (also vor dem zweiten NAP) – nicht nur das Bewusstsein gestiegen ist, sondern auch die konkrete Identifizierung potentieller Opfer. Doch nach wie vor bedarf es in diesem Bereich Präzedenzurteile, die als Leitlinie für den künftigen Umgang mit dem Phänomen richtungsweisend sein werden, sowie weiteren konkreten Verbesserungen. Davon zeugen auch die Antworten in den Fragebögen: Ohne explizite Fragestellung haben mehrere Behördenstellen und kantonale runde Tische auf bestehenden Handlungsbereich auf diesem Gebiet aufmerksam gemacht. Mehrere Stossrichtungen sind notwendig gemäss dieser Rückmeldungen. In der Fokusgruppe und einzelnen Interviews wurde auch die Frage nach gesetzgeberischem Bedarf gestellt. Die Befragten waren der Auffassung, dass die Schaffung einer separaten Strafnorm erforderlich wäre. Dieses Anliegen wurde auch mehrmals in den Fragebögen geäussert. Inzwischen gibt es mehrere wissenschaftliche Studien zu diesem Aspekt auch. Die Befragten merkten an, dass die im Alltag angetroffenen prekären Arbeitsbedingungen, dort wo die Ausbeutung beginnt, nicht passend zu StGB Art. 182 seien und dieser zu hoch dafür angesetzt sei. Es gibt kaum Arbeitskraft-Ausbeutungsoffer, weil StGB Art. 182 dafür viel zu streng formuliert ist. Solange die Ausbeutungsoffer nicht als MH-Opfer anerkannt werden, können sie auch nicht geschützt und unterstützt werden. Das Problem sei, dass – entgegen den vorgetragenen Einwänden des BJ – die heute existierenden Fälle weder durch den Tatbestand des Menschenhandels noch durch den Wucher abgedeckt werden können. Es ist erforderlich die Frage zu klären, was unter Ausbeutung der Arbeitskraft zu verstehen ist.

Viele Verfahren in den Kantonen kommen letztlich nicht zustande, weil sie unter das Zivilrecht fallen. Es braucht mehr verbindlichen Druck, ein vom BR verabschiedeter NAP würde helfen.

7.4 Annäherung an die Empfehlungen des Europarates (2019)

Die Tabelle im [Anhang III](#) zeigt auf, wie sich die Umsetzung der Aktionen auf die Erfüllung der Empfehlungen an die Schweiz im zweiten Bericht der Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) von 2019 auswirkt. In diese Darstellung sind nur jene Aktionen des NAP eingeflossen, welche mindestens mehrheitlich umgesetzt sind oder in Kürze umgesetzt sein werden.

8. Schlussfolgerungen und Lessons Learnt

Gestützt auf die vorangehenden Erkenntnisse und den angegebenen Handlungsbedarf der verschiedenen Akteure ergeben sich folgende Schlussfolgerungen, aus denen verschiedene Lehren (*lessons learnt*) gezogen werden können.

(1) Weiterführung und Verstärkung eines «whole of system» Ansatzes in der Menschenhandelsbekämpfung

Für eine wirksame Bekämpfung von Menschenhandel ist weit mehr als nur eine funktionierende Strafverfolgung notwendig. Eine Vielzahl von Akteuren aus staatlichen und nichtstaatlichen Stellen wirken in der Schweiz an der Vorbeugung und Bekämpfung von Menschenhandel mit oder engagieren sich für den Schutz von Opfern. Das weitere Vorgehen der Schweiz soll auf einem interdisziplinären Ansatz beruhen und alle vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaften/internationale Zusammenarbeit gleichermassen berücksichtigen. Unter der Federführung des Bundes, der die nationale Koordination wahrnimmt, sollen sich die relevanten Behördenstellen und internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen als Partner an der Entwicklung künftiger Massnahmen beteiligen.

Die Schweiz hat sich in völkerrechtlichen Übereinkommen dazu verpflichtet, den Menschenhandel umfassend und in einer multidisziplinären Vorgehensweise zu bekämpfen. Viele wichtige Aufgaben in der Prävention und dem Opferschutz werden heute von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgeführt. Art. 35 des Übereinkommens gegen Menschenhandel des Europarates geht auf die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ein und erwähnt explizit die Forderung nach der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen mit nichtstaatlichen Organisationen, um strategische Partnerschaften zur Bekämpfung von Menschenhandel aufzubauen. Daher ist die Vernetzung und die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure bei Bund, Kantonen und internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu fördern.

(2) Entwicklung eines neuen NAP zum Zweck der Politikkohärenz und für eine wirksame(re) Menschenhandelsbekämpfung

Die Umfragen zeigen deutlich auf, dass seitens verschiedener Akteure das Bedürfnis nach einem neuen NAP besteht und auch die Erwartung da ist, dass ein solcher entwickelt wird. Durch die gemeinsame Analyse des Handlungsbedarfs, der gemeinsamen Formulierung der wichtigen Ziele für die kommenden Jahre sowie der Abstimmung von Massnahmen der zahlreichen Akteure in den vier Handlungsbereichen wird die Politikkohärenz, der effiziente Einsatz von Ressourcen, die Bildung von Synergien und damit die Wirksamkeit in der Bekämpfung von Menschenhandel gefördert.

Der NAP «übersetzt» die Empfehlungen internationaler Gremien in konkrete Aktionen mit Zuständigkeiten und Fristen und ermöglicht dadurch die Umsetzung völkerrechtlicher Abkommen durch die Schweiz. Er dient auch dazu, die Nachhaltigkeitsziele 5, 8 und 16 der Agenda 2030 zu erfüllen. Der NAP stellt ausserdem auf internationaler Ebene eine *good practice* dar.

(3) Verabschiedung / Kenntnisnahme des neuen NAP durch die politisch Verantwortlichen zur Stärkung der Verbindlichkeit

Bereits während des Prozesses zur Entwicklung des NAP wurde mehrmals angeregt, dass dieser durch den Gesamtbundesrat verabschiedet werden sollte. Aus den Befragungen geht hervor, dass in diesem Punkt weitgehend Einigkeit besteht.

Für die Umsetzung des NAP sind verschiedene Departemente und behördliche Stellen auf Bundesebene und kantonaler Ebene zuständig. Um die Verbindlichkeit eines neuen NAP bei den verschiedenen Stellen zu stärken, soll ein künftiger NAP von den politisch Vorgesetzten verabschiedet werden bzw. diesen zur Kenntnisnahme unterbreitet werden. Die Verabschiedung durch die politische Instanz stärkt die Verbindlichkeit gegenüber dem NAP bei den Akt-

euren und setzt gleichzeitig ein wichtiges Zeichen und stellt gegenüber den beteiligten Behörden klar, dass die Bekämpfung von Menschenhandel eine Priorität ist. Vergleiche dazu bilden unter anderem der Aktionsplan der Integrierten Grenzverwaltung, der Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten oder der Aktionsplan Radikalisierung / Extremismus. Gemäss aktuellem Entwurf des Reglements für die neue Nationale Expertengruppe gegen Menschenhandel (NEGEM) ist vorgesehen, dass ein künftiger NAP «von den jeweils verantwortlichen politischen Stellen von Bund und Kantonen genehmigt» wird.

(4) Verbesserungen in der Konzeption des NAP für mehr Effizienz, Effektivität und Wirkung

Wie die Evaluation ergeben hat, weist der NAP 2017-2020 Optimierungspotential hinsichtlich seiner Konzeption auf. Bei der Erarbeitung eines neuen Aktionsplans ist es empfehlenswert, folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Formulierung von Wirkungszielen (*impact, outcomes*) nicht nur Leistungszielen (*outputs*)
- Bestimmung von geeigneten Indikatoren, um die entsprechende Wirkung auch messen zu können
- Benennung der notwendigen Ressourcen (*inputs*)
- Verankerung des Monitorings und der externen Evaluation direkt im NAP
- Stärkerer Einbezug der kantonalen runden Tische (z.B. Vernehmlassung)

(5) Stärkung der nationalen Koordination auf Bundesebene zur Gewährleistung eines interdisziplinären Vorgehens gegen Menschenhandel

Im Verlauf der Datenerhebungen wurde deutlich, dass der NAP – der eigentliche Evaluationsgegenstand – und die nationale Koordination eng miteinander verbunden sind. Die Befragungen zeigten, dass Mängel in der nationalen Koordination wahrgenommen und funktionierende Koordinationsstrukturen auf Bundesebene erwünscht werden.

Diese Koordinationsfunktion hatte in den letzten Jahren fedpol inne (FSMM). Ob nun diese Rolle weiterhin von fedpol oder von einer anderen Stelle wahrgenommen werden soll – entscheidend ist, dass eine gesamtschweizerische Koordination ausgeübt und genügend Ressourcen für die Gewährleistung von entsprechenden Koordinationsaufgaben – wie der Entwicklung und Umsetzung eines gesamtschweizerischen Vorgehens – zur Verfügung gestellt werden.

Mit einer stärkeren nationalen Koordination kann das Vorgehen der verschiedenen Akteure besser abgestimmt und die Rahmenbedingungen in der Bekämpfung von Menschenhandel in der föderalen Schweiz gestärkt werden. Ein interdisziplinäres Vorgehen, das koordiniert wird, ist der Grundstein zu einer wirksameren Menschenhandelsbekämpfung.

Anhang I: Handlungsbedarf aus Sicht der befragten Akteure und Gremien

- Handlungsbedarf / Empfehlung **oft** geäussert
- Handlungsbedarf / Empfehlung **wiederholt** geäussert
- Handlungsbedarf / Empfehlung **vereinzelt** geäussert

Verantwortliche und Involvierte in NAP Aktionen (Behördenstellen, IOM, Zivilgesellschaft)

INHALTE	
Prävention und sonstige Massnahmen / Strafverfolgung	<p>Weiterführung und Verstärkung der Ausbildung- und Weiterbildung der verschiedenen Berufsgruppen, damit diese potentielle Opfer besser identifizieren können und wissen, wie in konkreten Fällen vorzugehen ist, insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeitende der KESB • Arbeitsinspektor/innen • Staatsanwält/innen (→ Follow-up Aktion 16) • Richter/innen • Mitarbeitende der Opferhilfestellen • Vollzugskoordinator/innen im Migrationsbereich (→ Follow-up Aktion 20) • Polizei → Die Regionalpolizei sollte die Hilfsangebote für Opfer von MH kennen und sie darüber informieren, damit Opfer entscheiden können, ob sie diese in Anspruch nehmen möchten) <p>→ Übergeordnet: Ausbildungskonzept (Follow-up Aktion 4)</p>
Prävention und sonstige Massnahmen	<p>Vermehrte Anstrengungen gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung eines separaten Straftatbestands / Klärung der rechtlichen Grundlage für die Ausbeutung der Arbeitskraft • Ausarbeitung von Hilfsmitteln für die Arbeitsmarktkontrolleure und sonstigen Akteure • Teilnahme Arbeitsinspektorate an den runden Tischen • Sensibilisierung Privatwirtschaft (Follow-up Aktion 6) • Ausbildungen von Arbeitsinspektoren (Follow-up Aktion 7)
Opferschutz	<p>Harmonisierung der kantonalen Praxis in der Opferhilfe (→ Follow-up Aktion 18)</p> <p>→ Unterstützung der Kantone in der Anwendung der Instrumente zugunsten der Opfer von Menschenhandel und Standardisierung der Anwendung (insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Schweiz keinen NRM hat)</p>
Opferschutz	<p>Weiterführung von Anpassungen zur Verbesserungen der Menschenhandelsbekämpfung im Asylwesen / Operationalisierung der Empfehlungen der AG Asyl und MH / (→ Follow-up Aktion 19)</p>

Opferschutz	Unterstützung von Opfern mit Tatort Ausland (→ Follow-up von Aktion 22) / Opfer, die im Ausland ausgebeutet worden sind, haben keinen Anspruch auf OHG-Leistungen.)
Strafverfolgung	Menschenhandel und Digitalisierung <ul style="list-style-type: none"> • Vermehrte Berücksichtigung von Menschenhandel in der Bekämpfung von Cybercrime • Aufnahme der Thematik in SPI-Kurse gegen Menschenhandel • Schweizweiter Dialog bzw. eine gemeinsame Strategie der Kantone, wie das Internet in die Bekämpfung von Menschenhandel integriert werden kann. Allenfalls kann die Schweiz von anderen Ländern, in welchen sich diesbezüglich bereits eine «Best Practice» herausgebildet hat, lernen.
Intl Zusammenarbeit	Stärkung der Kapazitäten zur Unterstützung von Opfern in den Herkunftsländern (→ Follow-up Aktion 26) Projekte gegen Menschenhandel in Europa (Erweiterungsbeitrag) sowie Drittstaaten sollten auch eine Komponente zur Stärkung der Strukturen und Angebote zur Unterstützung von Opfern von MH beinhalten, um ihnen eine Perspektive im Herkunftsland zu bieten und das Risiko von Re-Trafficking zu vermindern.
Prävention und sonstige Massnahmen	«Addressing the demand» <ul style="list-style-type: none"> • Bewusstseinsbildung in der breiten Bevölkerung (u.a. Konsumverhalten im Alltag) → Öffentlichkeitsarbeit, Medienpräsenz • Sensibilisierung Freier • Verknüpfung des Themas Menschenhandel mit grundsätzlichen migrationspolitischen Fragen
Opferschutz	Es besteht Ausbildungs- und Wissensbedarf zum Non-Punishment Prinzip. Problem ist oft, dass Opfer gar nicht als solche erkannt werden oder es gibt auch Fälle von identifizierten Opfern, die trotzdem noch bestraft werden Uneinigkeit besteht zu diesem Thema (NGO – Strafverfolgung), auf welcher Ebene (Ausbildungen oder gesetzgeberischer Bedarf) angesetzt werden sollte
Prävention und sonstige Massnahmen	Verbesserung Datenlage <ul style="list-style-type: none"> • Ausführliche Lage- und Bedrohungsbilder Menschenhandel in der Schweiz für die Ausrichtung der operativen Tätigkeiten
Prävention / Opferschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Finanzhilfen für NGO, die sich in der Bekämpfung von Menschenhandel engagieren • Männliche Opfer von Menschenhandel werden immer relevanter, auch aufgrund der immer grösseren Bedeutung der Ausbeutung der Arbeitskraft. Dementsprechend würde es Sinn machen, gezielt Projekt für diese Opfergruppe zu unterstützen

VORGEHEN	
Neuer NAP	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung eines neuen NAP, um koordiniert gegen Menschenhandel vorzugehen und zwecks Politikkohärenz • Mehr Ressourcen auf Bundesebene für NAP-Umsetzung vorsehen
Stärkere nationale Koordination	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Strukturen für eine nationale Koordination gegen Menschenhandel zwecks Fokussierung des Engagements und besserer Unterstützung der Kantone • Verstärkung der Koordination durch neue Struktur NEGEM • Die Verbesserung der Koordination und damit verbunden der Informationsaustausch innerhalb der neu gegründeten NEGEM sollte als NAP-Massnahme der NEGEM definiert werden •
Verabschiedung BR	Verabschiedung NAP durch Bundesrat
Ziele	Wirkungsziele formulieren und geeignete Indikatoren definieren, um Wirkung auch messen zu können
M&E	<ul style="list-style-type: none"> • Beim künftigen NAP sollen von Beginn weg die Modalitäten der Fortschrittmessung bestimmt werden • Es soll eine externe Evaluation des künftigen NAP vorgesehen werden
Zusammenarbeit	Die Kooperation der Akteure ist weiter zu fördern und fordern, um gemeinsam und wirksam gegen Menschenhandel vorzugehen. Aus Sicht einiger NGO fühlen sich diese als zweitrangige Partner und wünschen eine Klärung der Rolle
National Rapporteur	Unabhängiger nationaler Rapporteur

Zusammenfassung des Handlungsbedarfs aus Sicht der kantonalen runden Tische

INHALTE	
Prävention	<p>Vermehrtes Engagement gegen Arbeitsausbeutung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisierung aller involvierter Stellen • Ausbildung Arbeitsinspektorate zwecks Identifizierung von Ausbeutungssituationen • Stärkere Vernetzung aller involvierter Stellen (RAV, Arbeitslosenkasse, Arbeitsinspektorat, Amt für Migration, Arbeitsmarktaufsicht, Gewerkschaften und niederschweligen Anlaufstellen wie Sans-Papier Anlaufstellen oder Treffpunkten etc.) • Vermehrte Sensibilisierung der Öffentlichkeit • Definition von Prozessen (Identifizierung, Weiterverfolgung) • Prüfung der Schaffung einer separaten Strafnorm • Präventionskampagnen
Prävention	<p>Aus- und Weiterbildung von Stellen mit potentiellen Kontakten zu Opfern zwecks besserer Opferidentifizierung, insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitspersonal (→ Follow-up Aktion 1) • Mitarbeitende KESB • Arbeitsinspektorate (siehe oben, → Follow-up Aktion 7) • Personen in Kontakt mit Asylsuchenden (ORS, Caritas, usw.) • Strafverfolgungsbehörden (→ Follow-up Aktion 16) • Psychotherapeut/innen, die MH Opfer begleiten
Opferschutz	<p>Verbesserung der Prozeduren im Asylverfahren und umfassender Opferschutz für asylsuchende Betroffene von Menschenhandel (→ Follow-up Aktion 19)</p>
Prävention / Opferschutz	<p>Finanzhilfen / Verordnung gegen MH</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förder- und Unterstützungskriterien sollen strategisch, wirkungsvoll und nachhaltig sein. • Änderung der Verordnung i. Sinne, dass 100 % der Projekte finanziert werden
Opferschutz	<p>Orientierungshilfe für Kantone / Harmonisierung: Guidelines/Nachschlagewerk für Kantone zwecks einheitlichem Vorgehen in der Bekämpfung von Menschenhandel / Entwicklung Nationales Opferschutzprogramm (→ Follow-up Aktion 18)</p>
Opferschutz	<p>(Finanzierung der) Unterstützung von Opfern mit Tatort Ausland (→ Follow-up von Aktion 22)</p>
Opferschutz	<p>Bestimmung zu non-punishment von Opfern von Menschenhandel bei Involvement in rechtswidrige Handlungen</p>

VORGEHEN	
Mehr Ressourcen kantonale Ebene	<p>Politische Priorisierung und Sicherstellung der nötigen Ressourcen für die Bekämpfung des Menschenhandels in den Kantonen (v.a. Strafverfolgung)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mangelnde Ressourcen bei Strafverfolgungsbehörden, um umfangreiche Strukturverfahren im Bereich Menschenhandel zu führen (MH als Kontrolldeklimente, bei denen die aktive polizeiliche Informationsgewinnung von Ermittlungen von besonderer Bedeutung ist. •
Neuer NAP	<p>Erarbeitung eines neuen NAP und damit verbunden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partizipative Erarbeitung • Verabschiedung durch BR • Zurverfügungstellung der notwendigen Ressourcen • Geeignete Indikatoren, um Effektivität und Wirkung zu messen • Laufendes Monitoring
Rolle Bund / nationale Koordination	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Ressourcen und Engagement auf Bundesebene: Bund sollte sich stärker verpflichten, da die Kantone nur bedingt zu dessen Bekämpfung beitragen können, da es ein internationales, mobiles Phänomen ist • Stärkere Rolle der nationalen Koordination, damit die Kantone die Ziele und Aktivitäten des Bundes bzw. des NAP umsetzen und den Austausch zwischen den Kantonen fördern, auf strategischer und operativer Ebene.
Vernetzung Bund - Kantone	<p>Bessere Vernetzung zwischen Bund und Kantonen erwünscht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verstärkter Austausch oder gar Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (kantonale Runde Tische) • Einbezug der runden Tische in einer institutionalisierten Form in die Erarbeitung des neuen NAP • Bund soll auch aktivere Rolle übernehmen, um den Austausch zwischen den Kantonen zu ermöglichen (u.a. mehr als nur ein Treffen pro Jahr der kantonalen Runden Tische mit fedpol, aktivere Rolle Bund) • Besserer Informationsfluss seitens Bund (fedpol/FSMM) / Regelmässige Lageanalyse und Verbreitung dieser Informationen an relevante Akteure
Einbezug NGO	Stärkerer Einbezug von NGO und Hilfswerken bei Stellungnahmen, Vernehmlassungen, Gremien (NEGEM)
Austausch im Kanton	Stärkerer Austausch innerhalb von Kanton zwischen den relevanten Stellen
Kt. Aktionspläne	Erarbeitung von kantonalen Aktionsplänen gestützt auf NAP



Anhang II: Zielerreichung der 28 Aktionen des NAP

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	I. Prävention und sonstige Massnahmen				
1.	Sensibilisierung im Gesundheitswesen Durchführung einer Sensibilisierungskampagne zur Erkennung von Menschenhandelsopfern im Gesundheitswesen	fedpol / FSMM	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	<ul style="list-style-type: none">• Bis 2018 wurde das Informationsmaterial für die Kampagne erstellt: Eine Pocketcard für die Abgabe an potentielle Opfer, ein Flyer für die Information des Gesundheitspersonals, ein Kurzfilm für die Sensibilisierung des Gesundheitspersonals und weiterführende Informationen zur Kampagne auf der Webseite von fedpol• Das Informationsmaterial wurde 2018 an alle Spitäler der Schweiz versandt. Die Privatpraxen wurden mit einem Artikel in einer medizinischen Fachzeitschrift angesprochen• Im Juni 2018 fand die erste Informationsveranstaltung als Kick-off der Kampagne im Inselspital Bern statt• Anschliessend wurde 2018 ein Konzept für die Umsetzung der Kampagne erarbeitet und verabschiedet. In diesem Konzept wurden die kantonalen Runden Tische gegen Menschenhandel einbezogen und an der Sitzung der Leitungen der kantonalen Runden Tische von Dezember 2018 der Auftrag erteilt, in den Spitälern ihres Kantons Sensibilisierungsveranstaltungen mit Mitwirkung der Stellen des Runden Tisches und mit Unterstützung von fedpol/FSMM zu organisieren

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>Medizinalpersonal (Spitäler und Praxen) informieren und für den richtigen Umgang mit potentiellen Opfern sensibilisieren.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 11</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ab 2019 haben in den Spitälern verschiedener Kantone mehrere Sensibilisierungsveranstaltungen stattgefunden <p>Bewertung der Umsetzung: Die Kampagne wurde vollständig erarbeitet, das Sensibilisierungsmateriel jedem Spital der Schweiz zugestellt und der Prozess für die Durchführung der Sensibilisierungsveranstaltungen bestimmt. Der Einbezug der kantonalen Runden Tische gegen Menschenhandel für die Durchführung der Informationsveranstaltungen war notwendig, um die organisatorischen Unterschiede in den Kantonen aufzufangen. Veranstaltungen haben in der deutschen Schweiz und in der Westschweiz stattgefunden. Die Corona-Krise hat eine Verzögerung verursacht, die Kampagne ist aber nicht zeitlich limitiert und kann weitergeführt werden. Angesicht der hohen Anzahl der Spitäler in der Schweiz kann kaum erwartet werden, dass an allen Spitälern Veranstaltungen stattgefunden haben und es ist zu berücksichtigen, dass zufolge Fluktuationen und sonstiger Informationsflut das in der Kampagne vermittelte Wissen verblasst. Das lässt sich kaum vermeiden. Die Aktion kann mehrheitlich als erfüllt betrachtet werden. Vom Interesse der Teilnehmenden an den Veranstaltungen ist davon auszugehen, dass die vermittelten Botschaften auch angewendet werden, die Wirkung in der Summe für die Schweiz darf allerdings nicht überbewertet werden.</p>
2.	Aktionen zum europäischen Tag gegen Men-	IOM	Aktionswochen und Aktionstage haben	Die regelmässige Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit	<p><u>Semaine d'action La Suisse contre la traite des personnes 2017 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 31 organisations impliquées

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	<p>schenhandel (18. Oktober)</p> <p>Durchführung von gezielten Aktionstagen und -wochen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit</p>		<p>stattgefunden, Evaluation der Aktionswochen und Prüfung der Bedürfnisse für 2021.</p>	<p>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 zweite Jahr hat sich bewährt, wenn 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.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 11</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 31 activités dans 21 différent événements du 17 octobre au 3 novembre 2017 • 1839 participants <p><u>Journée 18 octobre 2018</u> Une conférence internationale a été organisée à Genève pour marquer la journée européenne contre la traite le 18.10.2018. Cette conférence intitulée : “Digital Technology: An unprecedented opportunity for the prevention of trafficking” a rassemblé 85 participants du corps diplomatique et de la communauté internationale ainsi que des participants suisses et du secteur privé.</p> <p><u>Semaine d’action La Suisse contre la traite des personnes 2019 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 19 organisations impliquées • 20 événements du 10 au 31 Octobre 2019 • 1338 participants • Compétition graphique pour les jeunes • 15 rapports dans les media <p><u>Journée d’information octobre 2020:</u> événement table ronde internationale (DFAE) sur les hommes victimes de traite prévu le 15.10.2020 a dû être reporté à cause des mesures anti-COVID et modifié en : une série de 5 podcasts avec les informations des présentateurs de Suisse et de l’étranger et 2 workshops en ligne avec les partenaires suisses germanophones le 04.02.2021 et francophones le 08.03.2021.</p> <p><u>Eine Evaluation</u> der Aktivitäten 2017 und 2018 einschliesslich</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>des Informationsbus-Projektes liegt vor.</p> <p>Bewertung der Umsetzung: Es haben eine Vielzahl von Veranstaltungen mit einer verhältnismässig grossen Anzahl von Teilnehmenden stattgefunden. Damit konnten Informationen über Menschenhandel und dessen Bekämpfung an einen ansehnlichen Personenkreis vermittelt werden und es ist davon auszugehen, dass diese Informationen weitergetragen werden. Unterstützt wurde die Informationsvermittlung durch mediale Berichterstattung. Die Evaluation spricht auch davon, dass Akteure in der Bekämpfung des Menschenhandels durch die Arbeiten an den Aktivitäten besser vernetzt wurden und dadurch ihr Wirken gefördert wird. Die Evaluation empfiehlt, unter anderem das Format und die Kommunikationsmittel weiterzuführen oder zu verstärken und die vorhandenen Dynamiken für die Koordination aufrecht zu erhalten und auszuweiten. Die Aktion ist mehrheitlich umgesetzt und hatte im gegebenen Rahmen als begrenzte Massnahme eine verbreitete und positive Wirkung auf die Menschenhandelsbekämpfung.</p>
3.	<p>Checkliste zur Identifizierung</p> <p>Anpassung und Aktualisierung der KSMM-Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels</p>	fedpol / FSMM	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	<ul style="list-style-type: none"> • Für die Erarbeitung der neuen Checkliste wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden und der Zivilgesellschaft eingesetzt. 13 Stellen und Organisationen haben an der Erarbeitung mitgewirkt. • Die neue Checkliste wurde im November 2019 verabschiedet. • Die neue Checkliste enthält Anwendungshinweise und allgemeine Informationen zu Menschenhandel. Die Liste ist in Indikatoren unterteilt, welche für alle Ausbeutungsarten gelten sowie in solche, die spezifisch für die sexuelle Ausbeutung,

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>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.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 15</p>	<p>die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Ausbeutung in der Bettelei und zwecks Begehung von Straftaten, den Handel mit Minderjährigen und die Loverboy Methode zur Anwendung kommen. Die List enthält auch Angaben über die Herkunftsländer von Menschenhandel und Kontaktstellen in der Schweiz.</p> <p>Die Checkliste wurde den kantonalen Runden Tischen vorgestellt und interessierten Expertinnen und Experten zur Verfügung gestellt. Des Weiteren wurde sie an Ausbildungen, in denen fedpol/FSMM mitwirkte, präsentiert und erläutert. Sie kann auf der Webseite von fedpol heruntergeladen werden: Links und Quellen (admin.ch)</p> <p>Bewertung der Umsetzung: Die neue Checkliste wurde gegenüber jener aus dem Jahre 2003 stark erweitert und an heutige Erkenntnisse der Menschenhandelsbekämpfung angepasst. Sie ist selbsterklärend, was deren Anwendung erleichtert. Die neue Checkliste wurde überwiegend gut aufgenommen und die Rückmeldungen, besonders von den Runden Tischen sind durchwegs positiv. Vereinzelt wird bemängelt, dass die neue Checkliste zu kompliziert und nicht praxistauglich sei. Die Checkliste liegt vor und wurde breit verbreitet, die Aktion wurde erfüllt.</p>
4.	<p>Sensibilisierung – Schulung</p> <p>Erarbeitung eines Aus-</p>		<p>Ein neues Konzept für die systematische Schulung aller relevanten Stellen und Berufsgruppen</p>	<p>Die bisher entwickelten Schulungen in der Schweiz konzentrierten sich auf die Sensibilisierung und die spezialisierten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mit der Erarbeitung des Ausbildungskonzeptes wurde 2017 begonnen und dazu die damals ständige Arbeitsgruppe Ausbildung der KSMM eingesetzt. • Es haben mehre Sitzung stattgefunden und es wurde eine Umfrage bei den Zielgruppen für die Ausbildung durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Auswertung dieser Umfrage

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	<p>bildungs- und Sensibilisierungskonzeptes für alle Berufsgruppen in der Schweiz, die mit Menschenhandel in Berührung kommen.</p>		<p>liegt vor.</p>	<p>sierte Ausbildung der wichtigsten Akteure in der Bekämpfung von Menschenhandel, namentlich die Polizei, die Staatsanwaltschaften, Angehörige der Migrationsämter und Opferhilfestellen in der Westschweiz. 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</p>	<p>wurden anschliessend an der Steuerungsorgansitzung der KSMM von 2018 vorgestellt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wegen Priorisierungen von anderen Tätigkeiten der FSMM wurden die Arbeiten erst 2020 weitergeführt. • Dabei traten innerhalb der Arbeitsgruppe unterschiedliche Auffassungen über die Rolle und die Ressourcen des Bundes und des fedpol zutage. Eine Vorstellung war, dass konkrete Ausbildungen für alle Berufsgruppen ausgearbeitet werden und die Ressourcen für die Durchführung der Ausbildungen vom Bund bereitgestellt werden. Eine andere Vorstellung bestand darin, im Sinne eines Konzeptes die Struktur der Ausbildungen für die Schweiz aufzuzeigen und zu prüfen, wie mit bestehenden Ressourcen des Bundes diese Ausbildungen unterstützt werden können. • Der Fokus der Arbeiten konzentriert sich aktuell wieder auf die Ziele gemäss Beschreibung der Aktion und es wird zusätzlich geprüft, ob Subventionen für die Durchführung der Ausbildungen gesprochen werden könnten und ein E-Learning Modul erstellt werden könnte. Zusätzlich sollen die bestehenden Ausbildungen vermehrt im Sinne «train the trainers» gestaltet werden. • Die Arbeiten an der Finalisierung der Konzepte sind im Gang. <p>Bewertung der Umsetzung</p> <p>Die Priorisierung von bestehenden Aufgaben in der FSMM und unterschiedliche Auffassungen über die Umsetzung des Konzeptes haben zu Verzögerungen geführt. Das bedeutet, dass trotz viel betriebenen Aufwandes die Aktion mangels Vorliegen eines Ergebnisses noch nicht umgesetzt ist. Eine Wirkung hat diese Aktion folglich noch nicht entfaltet.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>der Zivilgesellschaft statt.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 6</p>	
5.	<p>Sensibilisierung von Konsularangehörigen</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 der Schweiz zu erkennen und zu handeln.</p>	EDA	Die Sensibilisierung ist fester Bestandteil im Lehrprogramm der Aus- und Weiterbildung für die Konsularangehörigen.	<p>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 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.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 6</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prozeduren für die Erkennung von Einreisen, die in der Schweiz zu Ausbeutung führen können, wurden schon seit länger Zeit in den Schweizer Konsulaten im Ausland eingeführt. Dazu gehören die Instruktion von Personen mit Vorrechten und Immunitäten über die Anstellung von Haushaltshilfen in der Schweiz sowie Abklärungen im Rahmen der Visaerteilung für Ausländerinnen und Ausländer sowie die Aufklärung dieser Personen, wenn für diese Gefahr besteht, dass sie Opfer von Ausbeutung werden können. • Die Aus- und Weiterbildung für bestehende und angehende Angehörige der Konsularabteilungen wurden in Umsetzung einer Massnahme des Aktionsplans Integrierte Grenzverwaltung IBM sowie des weiterentwickelten Schengen-Besitzstandes neu gestaltet. Das SEM führt im Rahmen der Aus- und Weiterbildungskurse für Lokalangestellte der Konsulate, für das konsularische Fachpersonal und für die konsularische Betriebsführung und Finanzen Ausbildungsmodulare für die Bearbeitung und Erteilung von Reisevisa durch. Diese Module dauern jeweils eine Woche und es werden verschiedene Aspekte im Prozess der Visumserteilung behandelt. In diesen Ausbildungsmodulen wird unter Mitwirkung von fedpol Menschenhandel thematisiert und die Herausforderungen und Aufgaben, die sich damit zusammenhängend für die Konsularangehörigen stellen, behandelt. <p>Bewertung der Umsetzung:</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>Die Ausbildung der Konsularangehörigen wurde neu gestaltet. Diese werden nun systematisch in die Thematik des Menschenhandels und die Aufgaben, die sich bei der Visaerteilung daraus ergeben, eingeführt. Damit ist die Aktion erfüllt. Die Aktion kann Wirkung entfalten, nachdem auch das bestehende Personal in Weiterbildungen diesen Kurs wird durchlaufen haben wird. Prävention im Sinne der oben beschriebenen Vorkehrungen bei der Einreise aus visumpflichtigen Drittstaaten sind geeignet, im Einzelfall einer möglichen Ausbeutung im Zielland entgegen zu wirken.</p>
6.	<p>Sensibilisierung Privatwirtschaft</p> <p>Sensibilisierung der Privatwirtschaft zum Thema Menschenhandel und Ausbeutung sowie Motivierung für Gegenmassnahmen.</p>	SECO	<p>Das Thema wird an geplanten Anlässen im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte mit Wirtschaftsverbänden und Firmen behandelt.</p>	<p>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.</p> <p>GRETA Empfehlungen</p>	<p>Organisiert wurden zwei Anlässe, an denen die Themen Ausbeutung der Arbeitskraft und «Supply Chains» erörtert wurden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Veranstaltung zum Inkrafttreten des ILO Protokoll zu Zwangsarbeit im November 2018</u> mit Teilnahme von Organisationen der Zivilgesellschaft, von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Die Veranstaltung fokussierte auf die Bedeutung des Protokolls für die staatlichen und privaten Aktivitäten. • <u>WORKSHOP Modern Slavery and Trafficking in Persons in Global Supply Chains</u>; teilgenommen haben ein Duzend Vertreterinnen und Vertreter grosser und international tätiger Firmen in der Schweiz. Schwerpunkt der Veranstaltung war die Bedeutung der internationalen Übereinkommen gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft für die Tätigkeit der Unternehmen. <p>Bewertung der Umsetzung</p> <p>Die Aktion stellte den Beginn der Aktivitäten der Schweiz zum</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				(2015): 11, 12	Thema Ausbeutung der Arbeitskraft und Unternehmensverantwortung dar. Angesprochen wurden sowohl die Verbände als auch verschiedene Unternehmen. Die Veranstaltungen fanden statt und damit ist die Aktion erfüllt. Die Aktion kann eine gewisse Wirkung entfalten, angesichts der doch relativ wenigen Teilnehmenden sollten nicht allzu grosse Erwartungen bestehen. Die Umsetzung der Aktion wurde allerdings durch die Konzernverantwortungsinitiative und die Abstimmung von November 2020 deutlich übersteuert. In der selbst für Schweizer Verhältnisse sehr ausgiebigen Debatte vor der Abstimmung konnte sich vermutlich kaum ein Betrieb oder Unternehmen welches vom Thema betroffen ist, einer Reflexion über die Auswirkungen der eigenen Tätigkeit entziehen. Zudem bestehen mit dem Gegenvorschlag, der nun in Kraft treten wird, verbindliche Vorgaben. Auch wenn die Initiative selber nicht angenommen wurde, haben sich die Rahmenbedingungen gegen Ausbeutung in Lieferketten verbessert im Vergleich zu 2016 (Erarbeitung des vorliegenden NAP).
7.	Sensibilisierung Arbeitsinspektion Erstellen und Verteilen von Informationsmaterialien (Broschüren / Flyer) zur Sensibilisierung und Information der Arbeitsinspektorate.	SECO	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 Men-	<ul style="list-style-type: none"> Das SECO publizierte im Juli 2020 einen Flyer über die Bekämpfung der Ausbeutung der Arbeitskraft für die Information und Sensibilisierung der Arbeitsinspektoren und Arbeitsmarktkontrolleure. Der Flyer erläutert was Ausbeutung der Arbeitskraft ist, nennt die Indikatoren zur Identifizierung von Ausbeutungsverhältnissen, liefert Informationen über die Handlungsmöglichkeiten bei Verdacht und schildert ein Beispiel aus der Praxis. Die Veröffentlichung wurde mit einer

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>schenhandel 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 dämpfen. Weitere Instrumente, wie z.B. Schulungen, werden geprüft.</p> <p>GRETA Empfehlungen (2015): 4, 6, 15</p>	<p>Medienmitteilung verbreitet. Der Flyer kann auf der Webseite des SECO heruntergeladen werden: Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (admin.ch)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Einführung des Flyers wird von einer Informationskampagne des SECO begleitet, indem an verschiedenen Sitzungen und Anlässen des SECO mit Beteiligung der Arbeitsinspektorate und Arbeitsmarktkontrollbehörden der Flyer und die Identifizierung von Arbeitsausbeutung thematisiert wird. • Das SECO hat die NGO Act212 beauftragt, zwei Veranstaltungen für die Sensibilisierung und Information über die Ausbeutung der Arbeitskraft zu organisieren. Die Veranstaltungen richten sich an alle Inspektoren und Kontrolleure der Schweiz. Der Anlass für die deutsche Schweiz hat am 4. Mai 2021 stattgefunden, jener für die lateinische Schweiz wird am 27. September 2021 stattfinden. <p>Bewertung der Umsetzung</p> <p>Es wurden die notwendigen Schritte für die Sensibilisierung der Inspektoren und Kontrolleure eingeleitet: Eine Sensibilisierung ohne eine adressatengerechte Informationsschrift wäre kaum erfolgreich, und die Organisation von Ausbildungs- und Sensibilisierungsveranstaltungen für die angesprochenen Inspektoren und Kontrolleure ist unabdingbar. Beides hat und wird stattfinden, die Aktion ist also mehrheitlich erfüllt. Die Wirkung wird allerdings von der Anzahl der an den Veranstaltungen teilgenommenen Inspektoren und Kontrolleure sowie der Vertretung der Kantone, abhängen. Dabei ist zu hoffen, dass die Inspektoren und Kontrolleure das an den Veranstaltungen erworbene Wissen an die Kolleginnen und Kollegen, welche nicht teilgenommen haben, weitergeben. Trotzdem ist für die deutsche Schweiz nur</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					eine Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltung in Solothurn etwas knapp bemessen, mehrere und wiederholte Veranstaltungen über die ganze Schweiz würden mehr Wirkung entfalten.
8.	Ratifizierung Protokoll ILO-Konvention Nr. 29 Ratifizierung des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation.	SECO	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.	Die Schweiz hat das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation am 28 September 2017 ratifiziert. Das Protokoll ist für die Schweiz ein Jahr später in Kraft getreten. Bewertung der Umsetzung: Die Aktion wurde mit der Inkraftsetzung des Protokolls erfüllt. Mit der Ratifizierung sind allerdings keine weiteren Gesetzgebungsarbeiten verbunden, das Protokoll hat eher programmatischen Charakter und erleichtert die Begründung für die Umsetzung von weiteren Massnahmen gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft auf jeglicher staatlichen Ebene. Das Protokoll begünstigt die Bekämpfung der Ausbeutung der Arbeitskraft.
9.	Ausbeutung der Arbeitskraft Erarbeitung eines Leitfadens für die Bekämpfung	fedpol / FSMM	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	<ul style="list-style-type: none"> • Es liegt immer noch der sehr fortgeschrittene Entwurf eines Leitfadens aus dem Jahre 2011 unverändert vor. In der Zwischenzeit studierte die FSMM die wissenschaftliche Diskussion zum Thema, so dass der Entwurf von 2011 an die heutigen Erkenntnisse angepasst werden könnte. Wegen Prioritätensetzungen zugunsten anderer Projekte und Aufträge

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	<p>fung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in der Schweiz als Hilfsmittel zur Identifizierung von Ausbeutungsverhältnissen.</p>			<p>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.</p> <p>GRETA Empfehlungen (2015): 1, 2, 4, 15, 24</p>	<p>konnte nicht mehr an der Überarbeitung des Entwurfes gearbeitet werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> Seit der Publikation des SFM-Berichtes Arbeitsausbeutung in der Schweiz 2016 hat sich eine Diskussion über die richtigen Massnahmen gegen Ausbeutung der Arbeitskraft und die rechtlichen Grundlagen entfaltet. Der Bericht hält fest, dass die Schweiz stark von Ausbeutung der Arbeitskraft ohne Menschenhandelskomponente betroffen ist. Die wissenschaftliche Diskussion fordert zunehmend die Anpassung der rechtlichen Grundlagen für die Bekämpfung der Ausbeutung der Arbeitskraft. Der Begriff der Ausbeutung der Arbeitskraft sollte auf Gesetzesstufe geklärt und ein neuer Straftatbestand für die Ausbeutung der Arbeitskraft ohne Menschenhandelskomponente sollte geschaffen werden. <p>Bewertung der Umsetzung</p> <ul style="list-style-type: none"> Ein fertiggestellter und verabschiedeter Leitfaden, dessen wichtigster Inhalt die Klärung der Frage, was die Ausbeutung der Arbeitskraft ist, liegt nicht vor. Die Aktion entfaltet deswegen auch keine Wirkung. Aus Sicht fedpol / FSMM ist fraglich, ob angesichts der anbahnenden Diskussionen um einen neuen Straftartikel und die Klärung eben dieser Frage auf Gesetzesstufe es noch sinnvoll ist, den Leitfaden fertigzustellen. Die Gefahr besteht, dass dieser in Kürze veraltet sein wird. Immerhin ist zur Frage der Strafbarkeit der Arbeitsausbeutung ohne Menschenhandel eine Motion im Nationalrat hängig: 20.3630 Arbeitsausbeutung als Straftatbestand Geschäft Das Schweizer Parlament. Ohne abschliessende Klärung dieser Frage ist die Wiederaufnahme der Arbeiten für einen Leitfaden wenig sinnvoll.

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<ul style="list-style-type: none"> Die Arbeiten am Leitfaden begannen, als noch keine Strafuntersuchungen wegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung stattgefunden hatten. Erfahrungen aus der Praxis konnten nicht einfließen. Inzwischen haben einige strafrechtliche Untersuchungen solcher Fälle stattgefunden und es ist ersichtlich, dass doch ein erheblicher Anpassungsbedarf des ersten Entwurfes notwendig wäre. Die Erfahrung zeigt, dass für wissenschaftliche Projekte auch die richtigen Ressourcen genügend vorhanden sein müssen. Die Erarbeitung solcher Hilfsmittel, die eine eingehende Analyse der rechtlichen Grundlagen und der Praxis erfordert, kann nicht neben einem stetig zunehmenden Tagesgeschäft und stetig kleineren Ressourcen in der FSMM bewältigt werden.
10.	<p>Statistiken I</p> <p>Änderung der Erfassung und Darstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) in der Weise, dass zu Art. 182 StGB eine Differenzierung nach Ausbeutungsart möglich ist.</p>	fedpol / PSI	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 der Arbeitskraft und zum Zweck der Organentnahme) möglich. Für eine Lage- und Situationsanalyse sind hingegen diese Angaben von Bedeutung. Das Verfahren	<p>Das Verfahren für die Anpassung der Codes zur Erfassung der Straftaten nach Ausbeutungsart in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) wurde eingeleitet und ist umgesetzt worden. Seit Anfang 2020 werden die Straftaten in Anwendung dieser Codes erfasst. Das bedeutet, dass die Auswertung der Straftaten für das Jahr 2020 möglich ist. Das BFS hat diese Auswertung vorgenommen und die Angaben sind verfügbar. Das BFS hat auf eine Veröffentlichung verzichtet, weil es sich um eine erstmalige Auswertung handelt und zuerst Erfahrungen gewonnen werden sollten. Die Daten für das Jahr 2020 könnten aber verwendet werden.</p> <p>Beurteilung der Umsetzung: Die Daten, aufgeteilt nach der Art der Ausbeutung liegen vor. Damit ist die Aktion erfüllt. Die Wirkung der Aktion wird vor allem</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>für die Anpassung der Erfassung wird von fedpol ausgelöst und bedarf auch der Mitwirkung der Kantone.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 8</p>	<p>strategischer Natur sein und Anhaltspunkte für die Ausrichtung der Bekämpfung von Menschenhandel liefern.</p>
11.	<p>Statistiken II</p> <p>Anpassung der Opferhilfestatistik, indem auch statistische Daten der spezialisierten Opferhilfe durch NGO über die Betreuung der Opfer von Menschenhandel erfasst werden.</p>	BfS	<p>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.</p>	<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Das BFS führte 2020 eine Konsultation bei allen NGOs gemäss einer von fedpol zur Verfügung gestellten Liste durch. Ziel dieser Konsultation war eine Einschätzung, ob die NGO dem BFS Daten auf der Basis des offiziellen BFS-Fragebogens zur Opferhilfestatistik (OHS) zur Verfügung stellen können. • Nur wenige NGOs haben diesen Fragebogen tatsächlich beantwortet. Das bedeutet, dass das BFS im Jahr 2021 immer noch nicht mit Sicherheit eine offizielle Liste der NGOs in der Schweiz erstellen konnte, die Opfer von Menschenhandel betreuen. Das BFS ist daher der Meinung, dass auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe Integration dieser Organisationen nicht gegeben sind, um eine einheitliche Qualität der Datenerhebung zu gewährleisten und den Anforderungen der guten statistischen Praxis zu entsprechen. <p>Bewertung der Umsetzung</p> <p>Die Daten der NGO, welche spezialisierte Betreuung von Menschenhandelsopfern anbieten, fliessen immer noch nicht in die nationale Opferhilfestatistik ein und es ist auch nicht absehbar, ob und wann dies stattfinden wird. Damit ist diese Aktion nicht erfüllt und sie entfaltet keine Wirkung.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>Hilfe der bestehenden Erhebungsinstrumente stattfinden.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 8</p>	
12.	<p>Berichte/Studien</p> <p>Erstellung eines Berichtes über die Ausbeutung Minderjähriger in der Schweiz.</p>	fedpol/GS KSMM	Ein Bericht liegt vor.	<p>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 Bettelei und organisierter Diebstahl sowie Minderjährige, die nahe an der Volljährigkeit sind und in die Prostitution gezwungen werden, 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</p>	<p>Die Erstellung des Berichtes über Menschenhandel mit Minderjährigen in der Schweiz hat das fedpol dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Universität Bern, in Auftrag gegeben. Um das Forscherteam bei der Arbeit zu unterstützen, wurde eine Begleitgruppe bestehend aus Behörden und NGO gebildet. Es haben verschiedene quantitative und qualitative Erhebungen stattgefunden. Der Bericht liegt seit Mai 2020 in einem ersten Entwurf vor. Nach Besprechung des Entwurfes in der Begleitgruppe und allfälliger Anpassungen wird der Bericht im Verlauf der zweiten Jahreshälfte 2021 zur Übersetzung und Veröffentlichung vorliegen.</p> <p>Bewertung der Umsetzung: Gemäss vorliegendem Entwurf wird die Situation Menschenhandel mit Minderjährigen in der Schweiz umfassend und eingehend dargestellt. Es werden im Bericht verschiedene interessante und bisher nicht betrachtete Aspekte dargestellt. Nach Vorliegen des definitiven Berichtes wird die Aktion erfüllt sein. Der Bericht wird mittelbare Wirkung entfalten, in dem dieser für die Beurteilung und Ergreifung von neuen konkreten Massnahmen gegen Menschenhandel mit Minderjährigen dienen wird. Der Bericht wird also programmatischen Charakter haben und hoffentlich auch jene Stellen zu Aktivitäten motivieren, welche nicht in den Struk-</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>diesem Bereich tätig sind, werden einbezogen.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 9</p>	<p>turen der nationalen Koordination gegen Menschenhandel vertreten sind.</p>
	II. Strafverfolgung				
13.	<p>Benennung von Spezialisten in den Polizeikörpern und dem GWK</p> <p>Führung einer Liste mit den zuständigen Spezialistinnen und Spezialisten zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Polizeikörpern und dem GWK.</p>	KKPKS	Eine Liste der zuständigen Spezialistinnen und Spezialisten liegt vor.	<p>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 Polizeikörper verbessert ebenso wie die Zusammenarbeit zwischen den Polizeikörpern der Kantone. Die Benennung der Spezialisten soll <i>nicht</i> dazu führen, dass diese ausschliesslich Menschenhandelsfälle bearbeiten.</p>	<p>Die Liste aller Spezialistinnen und Spezialisten bei den Kantonspolizeien und der Eidgenössischen Zollverwaltung wurde erstellt und ist auf dem Janus Internet, dem nationalen Informationssystem für die Strafverfolgung in der Schweiz, aufgeschaltet. Damit haben alle Spezialistinnen und Spezialisten der Menschenhandelsbekämpfung Zugang zu dieser Liste und kennen die jeweiligen Ansprechpartner in den anderen Kantonen. Die Liste wird von der BKP – Koordination (KOR 2) regelmässig aktualisiert. Damit ist der praktische Nutzen der Liste auf unbestimmte Zeit sichergestellt.</p> <p>Beurteilung der Umsetzung: Die Liste ist erstellt und zugänglich. Damit ist die Aktion erfüllt. Die Wirkung liegt darin, dass sich die Spezialistinnen und Spezialisten direkter über aktuelle Fälle austauschen können und allenfalls neue Erkenntnisse in ihren Strafverfahren gewinnen können. Der Nutzen liegt auch darin, dass Koordinationsfragen direkter und effizienter erledigt werden können. Damit entfaltet die Aktion eine unmittelbare Wirkung.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>Vielmehr sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass kundige Ansprechpartner und Fallbearbeitende zur Verfügung stehen, wenn Menschenhandelsfälle identifiziert werden.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 24</p>	
14.	<p>Identifizierungsrichtlinien / Empfehlungen / Best Practice</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	Die Leitlinien liegen vor und sind vom VSKC /Vereinigung schweizerischer Kriminalchefs) 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 Arbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Die Umsetzung dieser Aktion fand in den Strukturen der Arbeitsgruppe Menschenhandel Menschenschmuggel (AGMM) des VSKC statt. • In einem ersten Schritt wurde unter Mitwirkung einer Doktorandin die Praxis der Identifizierung von Menschenhandelsopfern in den Kantonen durch die Polizei erhoben. Das Ergebnis war eine Zusammenstellung, wie in den Kantonen Menschenhandelsopfer und Menschenhandelsfälle identifiziert werden. Die Arbeit war vorab wissenschaftlich ausgerichtet und es zeigten sich bei der Erarbeitung grosse kantonale Unterschiede, wie mit dem Thema Menschenhandel umgegangen wird. • Nach Vorliegen dieser Arbeit setzte sich in der AGMM die Meinung durch, dass vor einer Aufarbeitung der Ergebnisse der Erhebung für die praktische Tätigkeit der Polizei zuerst die Strukturen in den Polizeien für die Identifizierung und Bearbeitung der Fälle geschaffen werden müssen. Damit soll sichergestellt werden, dass die fachgerechte Abarbeitung identifizierter Menschenhandelsfälle tatsächlich gewährleistet ist. In der Folge wurde ein Papier erarbeitet,

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>ten 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.</p> <p>GRETA Empfehlungen (2015): 2, 15, 21, 23, 24</p>	<p>dass Empfehlungen an die Kantone über die organisatorischen Massnahmen zur Menschenhandelsbekämpfung beinhaltet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Kerninhalt des Papiers ist ein dreistufiges Modell als Voraussetzung für eine wirksame Polizeiarbeit gegen Menschenhandel. Dabei wird zwischen Polizeiangehörigen mit Bürgerkontakt (erste Stufe) und Polizeiangehörigen in der Grund- und Spezialversorgung (zweite Stufe) sowie Spezialistinnen und Spezialisten der Kriminalpolizei (dritte Stufe) unterschieden. Werden Fälle der ersten zwei Stufen identifiziert, so soll ein Wechsel der Fälle zur dritten Stufe für Ermittlungen durch spezialisierte Fachkräfte stattfinden. Das Papier empfiehlt die überregionale Polizeizusammenarbeit so auszugestalten, dass nicht alle Polizeikorps eine dritte Stufe führen müssen. • Das Papier wurde schliesslich von der Schweizerischen Kriminalkommission (SKK) in November 2020 verabschiedet. <p>Bewertung der Umsetzung:</p> <p>Es ist fraglich, ob diese Aktion – trotz umfangreicher Arbeiten – im Sinne ihrer Zielsetzung und der Indikatoren umgesetzt wurde. Bei der Erarbeitung des NAP stand für diese Aktion ein inhaltliches Ergebnis im Vordergrund. Es sollte ein Hilfsmittel zur Verfügung stehen, um – gemäss Modell des Papiers der AGMM – die Polizeiangehörigen der zweiten Stufe in ihrer praktischen Arbeit zu unterstützen. Es sollten Phänomene in allen Ausbeutungsarten und der praktische polizeiliche Zugang dazu dargestellt werden. Damit sollte die Arbeit der Polizeiangehörigen erleichtert werden und bereits in Ausbildungen darauf eingegangen werden.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>Der Gedanke, dass die organisatorischen Voraussetzungen gegeben sein müssen, um die Abarbeitung der Fälle zu gewährleisten ist sicher berechtigt. Massgebend für das Vorgehen der AGMM war die Erkenntnis, dass in vielen Kantonen das beschriebene dreistufige Modell noch nicht umgesetzt ist. Die Strategie, auf welche der NAP aufbaut, setzt das Modell als Selbstverständlichkeit in der Polizeilandschaft voraus, ohne die drei Stufen explizit zu nennen. Die Aktionen 8 (Spezialistinnen und Spezialisten) und 9 (Ermittlungsgruppen) und 10 (Ausbildungen) im NAP gegen Menschenhandel 2012 – 2014 und Aktion 16 (Ausbildungen für Strafverfolgungsbehörden) dieses NAP sollen die fachlichen Kapazitäten der dritten Stufe schaffen. Aktion 15 dieses NAP soll die Fähigkeiten der angehenden ersten und zweiten Stufe entwickeln, damit diese gemäss den Erläuterungen im NAP die Fälle der dritten Stufe übergeben können. Offen ist, welches die weiteren konkreten Umsetzungsschritte des Papiers der AGMM sind, zumal das Papier recht allgemein gehalten ist und keine konkreten Aufträge formuliert sind. Zu berücksichtigen ist, dass die Voraussetzungen in den Kantonen sehr unterschiedlich sind und die kantonale Autonomie in der Organisation unbestritten ist. Im Ergebnis ist zurzeit nicht absehbar, welche Wirkung die Umsetzung dieser Aktion erzielen wird.</p>
15.	Ausbildung gegen Menschenhandel in der Grundausbildung der Polizei	KKPKS	Die Ausbildungsmodule von mindestens einem halben Tag werden unterrichtet.	Die Sensibilisierung der Polizeiangehörigen zum Erkennen von Menschenhandel hat schon früh stattzufinden. Die	Der Gedanke dieser Aktion war, in der Polizeigrundgrundausbildung des ersten Ausbildungsjahres ein Modul von ein oder zwei Doppellektionen stattfinden zu lassen. Ausgebildete Spezialistinnen oder Spezialisten gegen Menschenhandel der Polizeikörpers sollen, untermauert mit ihren Erfahrungen und Fällen, das

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	<p>Unterricht eines Grundmoduls über die Bekämpfung des Menschenhandels an allen Polizeischulen der Schweiz. Das Basiswissen soll Gegenstand der eidgenössischen Berufsprüfung sein.</p>			<p>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 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.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 7</p>	<p>Grundwissen über die Bekämpfung des Menschenhandels und die Identifizierung von Opfern vermitteln.</p> <p>Für die Umsetzung dieser Aktion haben verschiedene Versuche stattgefunden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Absprache mit der FSMM hat ein Mitglied der Geschäftsleitung SPI an Anliegen an der Sitzung 29.11.2018 der Direktoren der regionalen Ausbildungszentren (RAZ) vorgestellt. Das Anliegen wurde durch das Gremium der Direktoren mit der Begründung abgelehnt, dass Menschenhandel im Rahmen anderer Fächer stufengerecht angesprochen werde, das Thema im zweiten Ausbildungsjahr in den Polizeikorps angesprochen werden müsse, Menschenhandel in den Handlungskompetenzen des Bildungsplanes nicht erwähnt werde und das Ausbildungsprogramm schon jetzt überladen sei. • Auf Initiative der FSMM hat die Direktorin fedpol die Aktion mit dem Präsidenten der KKPKS bilateral behandelt. Als Ergebnis wurde beschlossen, die Umsetzung der Aktion auch durch fedpol in den Stiftungsrat des SPI einzubringen. Dieses Gremium stellte im Oktober 2019 fest, dass aufgrund der neuen Systematik des Ausbildungsplanes keine Fächerbeschreibungen möglich sind und das Gremium keine Weisungsbefugnis gegenüber den Regionalen Ausbildungszentren hat. Es wurde beschlossen, die Aktion in der Kommission Doktrin und Ausbildung (KDA) des SPI einzubringen. • Die KDA hat an ihrer Sitzung in Januar 2020 beschlossen, die Direktionen der Regionalen Ausbildungszentren in einem Brief der Leitung SPI aufzufordern, ein Modul Menschenhandel in der Grundausbildung zu realisieren. Dabei können

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>sie auf Unterstützung des fedpol zählen. Das Schreiben wurde im Februar 2020 versandt.</p> <ul style="list-style-type: none"> In der Sitzung des Stiftungsrates SPI von Juni 2020 wurde die Antwort der Direktionen der RAZ zur Kenntnis genommen, wonach in der Grundausbildung kein freies Zeitfenster für Menschenhandel zur Verfügung steht. Der Stiftungsrat hält fest, dass das SPI selber hat kein Weisungsrecht gegenüber den RAZ-Direktoren bezüglich der Ausbildung hat. Lediglich an der Polizeischule der Kantonspolizei Zürich wird im zweiten Ausbildungsjahr ein spezifisches Modul über Menschenhandel und Menschenschmuggel im Ausmass einer Doppellektion vermittelt. <p>Bewertung der Umsetzung Die Aktion wurde nicht umgesetzt und entfaltet demnach auch keine Wirkung.</p>
16.	<p>Ausbildungen gegen Menschenhandel für Strafverfolgungsbehörden</p> <p>Weiterführung der spezialisierten Ausbildungen für Angehörige der Polizei und Staatsanwaltschaften als interdisziplinäre Kurse. Aufnahme</p>	KKPKS	Die Ausbildungen finden bei ausreichenden Anmeldungen jährlich statt.	Die bisherigen Ausbildungen am SPI und bei den weiteren Ausbildungsträgern in der Westschweiz 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 In-	Die Kurse finden regelmässig statt. Für die deutsche Schweiz werden die Kurse vom SPI jährlich als Grund- oder Aufbaukurs organisiert und richten sich an Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaften), die Eidgenössische Zollverwaltung und weitere Behörden mit repressiven Aufgaben. Für die lateinische Schweiz werden die Kurse in der Regel alle zwei Jahre von der FSMM in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft als interdisziplinäre Kurse angeboten und richten sich zusätzlich an Stellen der Opferhilfe und Arbeit mit Opfern von Menschenhandel. fedpol organisiert Module gegen Menschenhandel für die Mitteleuropäische Polizeiakademie (MEPA). Diese Kurse richten sich an in- und ausländische Polizeikräfte.

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	des Themas „Strafbefreiung der Opfer“.			<p>halte über Ausbeutungsformen, Identifizierung, die Strafbefreiung der Opfer und Aspekte im Zusammenhang mit minderjährigen Opfern zu vermitteln. Die Ausbildungen dienen der nationalen Vernetzung.</p> <p>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.</p> <p>GRETA Empfehlungen (2015): 2, 6, 18, 20, 21, 22, 23, 24</p>	<p>In der Zeitspanne von 2017 bis 2020 wurden folgende Ausbildungen durchgeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2017, SPI, Bekämpfung von Menschenhandel, Aufbaukurs für Spezialistinnen und Spezialisten, 3 Tage, 27 Teilnehmende • 2018: SPI, Grundkurs Bekämpfung von Menschenhandel für Spezialistinnen und Spezialisten, 5 Tage, 34 Teilnehmende • 2019: MEPA, 5 Tage, • 2019: Interdisziplinärer Kurs gegen Menschenhandel, 2 Tage, mit 63 Teilnehmenden am ersten Tag und 78 Teilnehmenden am zweiten Tag. <p>Die Kurse für das Jahr 2020 mussten wegen der Corona-Krise verschoben werden.</p> <p>Beurteilung der Umsetzung: Die Kurse bilden festen Bestandteil der Ausbildung für die Spezialistinnen und Spezialisten in den Strafverfolgungsbehörden. Jährlich werden im Durchschnitt ca. 30 – 40 Angehörige der Polizei und Staatsanwaltschaften in der Bekämpfung von Menschenhandel ausgebildet. Damit gibt es in der Schweiz pro Kantonspolizei mehrere Spezialistinnen und Spezialisten. Diese wenden ihre Kenntnisse bei Ermittlungen und Untersuchungen an und wirken als Expertinnen und Experten im Korps für Menschenhandel. Diese Aktion ist erfüllt und entfaltet somit eine erhebliche Wirkung, die lediglich durch die kantonale Priorisierung der Menschenhandelsbekämpfung übersteuert wird.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
17.	<p>Vernetzung Staatsanwaltschaften</p> <p>Bildung einer regelmässig stattfindenden Austauschplattform für Staatsanwaltschaften zur Teilung von Praxiswissen sowie als Grundlage für eine fallbezogene Koordination und Zusammenarbeit in Menschenhandelsfällen.</p>	SSK	Zur ersten Sitzung wird 2018 eingeladen. Anschliessend finden die Sitzungen regelmässig statt.	<p>Für die Polizei besteht bereits eine regelmässig stattfindende Austauschplattform, es ist die polizeiliche Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (AGMM). Eine ähnliche Plattform soll 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.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 24</p>	<p>Der Auftrag der SSK für die Organisation der Austauschplattform wurde erteilt und die Vorbereitungen wurden getroffen. Wegen der Corona-Krise musste ein erstes Treffen bereits zweimal abgesagt und verschoben werden. Geplant ist eine Sitzung im Herbst 2021 mit vermutlich etwas 30 Teilnehmenden. Die Liste der Ansprechpersonen wird laufend aktualisiert.</p> <p>Beurteilung der Umsetzung</p> <p>Sofern die Corona-Krise nicht anhält, wird die Aktion im 2021 umgesetzt sein. Damit wird der Austausch zwischen den Staatsanwaltschaften über gute Praktiken in Menschenhandelsfällen und über aktuelle Fälle gegeben sein und die Aktion eine gewinnbringende Wirkung entfalten.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	III. Opferschutz				
18.	Opferschutzprogramm Ausarbeitung eines nationalen Schutzprogramms für Opfer von Menschenhandel, das über die Prozeduren und die Instrumente des Schutzes der Betroffenen Auskunft gibt.	fedpol / FSMM	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	Für die Umsetzung der Aktion wurden mehrere Anläufe getätigt: <u>2017/2018:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Das Projekt für die Erarbeitung eines Nationalen Opferschutzprogramms (NOS) wurde neu aufgenommen und es wurde eine Projektplanung erstellt. Dabei wurde die Arbeitsgruppe angepasst und neu eingesetzt. • Es fanden zwei Sitzungen der Arbeitsgruppe statt • Die Erstellung der Kapitel wurde den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zugeteilt • Ein erster Entwurf der Kapitel wurde durch die Kapitelverantwortlichen erstellt • Mit den Überarbeitungen der Kapitel wurde begonnen. • Die Kündigung des Leiters des Projektes in der FSMM führte zur Sistierung des Projektes. <u>2020</u> <ul style="list-style-type: none"> • Eine neue Projektleiterin in der FSMM wurde bestimmt und es wurden die Arbeiten wiederaufgenommen. • Eine virtuelle Sitzung mit der Arbeitsgruppe fand im Mai 2020 statt. • Mit der Neustrukturierung der Kapitel wurde begonnen. • Wegen der Priorisierung der Arbeiten an der Evaluation des NAP mussten die Arbeiten am NOS wieder sistiert werden. • Ausstehend ist ein Entscheid von fedpol über die Fortführung des Projektes

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>neue Entwicklungen berücksichtigt.</p> <p>GRETA Empfehlungen (2015): 2, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 25</p>	<p>Beurteilung der Umsetzung: Die Aktion wurde nicht umgesetzt und entfaltet keine Wirkung, obschon bereits viel Arbeit investiert wurde. Das Projekt war ressourcenintensiver als erwartet. Die Voraussetzungen für die Gewährleistung einer kontinuierlichen Projektleitung waren nicht gegeben. Nach Weggang des Leiters des Projektes wurde seine Stelle in der FSMM nicht wiederbesetzt und wegen Priorisierungen der Arbeiten in der FSMM konnte die Leitung der Projekte nicht sichergestellt werden.</p>
19.	<p>Asyl – Opferschutz</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 Erueirung weiteren Handlungsbedarfs.</p>	SEM	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"> • Regelung des Aufenthalts von Opfern von Menschenhandel im Rahmen des AsylG und des AuG; 	<ul style="list-style-type: none"> • Die AG Asyl+MH wurde im Jahre 2017 gestützt auf diese Aktion des NAP gegründet. Sie tagte seither unter der Leitung des SEM. • In der AG Asyl+MH arbeiteten Vertreter/innen der FSMM / fedpol, der Vereinigung der kantonalen und städtischen Migrationsbehörden (VKM), der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Emmental, des Centre social protestant Genf (CSP), der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) mit. • Der Schlussbericht stützt sich auf rund 25 Sitzungen der AG Asyl+MH, die alle protokolliert wurden. Er ist eine Sammlung von Empfehlungen, die nach Themen katalogisiert und mit dem Ziel erarbeitet wurden, die Prozesse der Identifizierung und Unterstützung von potentiellen Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren zu verbessern. Die im Bericht enthaltenen Empfehlungen wurden unter Berücksichtigung der

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<ul style="list-style-type: none"> • Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden Identifizierungs- und Ablaufverfahren (Identifizierungsprozess, Opferhilfe, Information der Gesuchstellenden und Zusammenarbeit mit betroffenen Stellen); • Umgang mit Opfern von Menschenhandel im Dublinverfahren; • Umgang mit UMA im Kontext von Menschenhandel. <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 in das Nationale Opferschutzprogramm und in die laufenden Ausbildungen einzubinden.</p>	<p>Besonderheiten des schweizerischen Asylverfahrens ausgearbeitet und stützen sich teilweise auch auf zwingendes Recht.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die im Bericht formulierten Empfehlungen richten sich an die Direktion des SEM, weil die Massnahmen zur Umsetzung in die Zuständigkeit dieses Staatssekretariats fallen. Der Bericht wurde einschliesslich der Erläuterungen der Beschlüsse der Direktion des SEM im Sinne einer Management-Response über die Umsetzung der Massnahmen am 25. Mai 2021 auf der Web-Seite des SEM veröffentlicht. <p>Beurteilung der Umsetzung: Mit der Bildung der Arbeitsgruppe und den Sitzungen hat eine längst fällige und intensive Auseinandersetzung mit Aspekten der Menschenhandelsbekämpfung im Asylverfahren stattgefunden. Es wurden alle wichtigen Aspekte erörtert, Handlungsspielräume diskutiert und rechtsstaatliche Vorgaben berücksichtigt. Der Bericht beinhaltet Empfehlungen und Minderheitenmeinungen und ist damit transparent gestaltet. Mit der Veröffentlichung des Berichts und der Management-Response der Direktion SEM ist die Aktion erfüllt worden. Die Wirkung der Aktion wird kontrovers beurteilt. Gemäss Auffassung der Zivilgesellschaft reichen der Bericht und die Beschlüsse des SEM nicht aus, um die Menschenhandelsopfer im Asylverfahren genügend zu schützen und zu betreuen. Gemäss Auffassung des SEM seien die wichtigen Ziele erreicht worden und es seien die rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft worden.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				GRETA Empfehlung (2015): 15	
20.	Ausbildungen für Migrationsbehörden Durchführung von regionalen Workshops gemäss Regionalkonferenzen VKM für Migrationsbehörden, welche die Anwendung des Competo-Prozesses erläutern.	SEM und VKM	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. GRETA Empfehlungen (2015): 18, 19	Im 2016 wurden die Weisungen des SEM über den Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel mit Einbezug des fedpol, VKM und FIZ überarbeitet. Der Überarbeitung zugrunde lag der Prozess Competo, welcher die interdisziplinäre Zusammenarbeit bei der Regelung des Aufenthalts für Opfer von Menschenhandel beinhaltet. Für die Einführung und Erläuterung der überarbeiteten SEM-Weisungen wurde eine Ausbildung geschaffen, welche die Anwendung der Regelungen für den Aufenthalt der Opfer und die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden, Organisationen der Zivilgesellschaft beschreibt. Die Ausbildungen wurden unter Mitwirkung von Vertretern und Vertreterinnen dieser Stellen und Organisationen durchgeführt. Um alle Migrationsbehörden in der Schweiz zu erreichen, wurden die Workshops regional an drei Terminen und Standorten durchgeführt: <ul style="list-style-type: none"> • 28. April 2017: Migrationsämter Nord- und Zentralschweiz, in Olten • 16. Juni 2017: Migrationsämter Westschweiz und Tessin, in Lausanne • 6. Oktober 2017: Migrationsämter Ostschweiz und Graubünden, in Zürich Die Ausbildungen dauerten jeweils einen halben Tag und es nahmen jeweils ca. 10-20 Angehörige der Migrationsämter teil.

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>Bewertung der Umsetzung: Die Ausbildungen haben stattgefunden und es wurden die Migrationsämter der ganzen Schweiz angesprochen. Damit wurde die Aktion umgesetzt. Es konnten auf eine anschauliche Weise die Herausforderungen und das richtige Vorgehen bei der Regelung des Aufenthalts dargelegt werden. Tatsächlich haben in den vergangenen Jahren die Zahlen der erteilten Bewilligungen stetig zugenommen. Auch wenn dies nicht ausschliesslich auf die Ausbildungen zurückzuführen ist, sondern auch auf die Arbeit der kantonalen Runden Tische, haben diese Ausbildungen sicher dazu beigetragen. Insofern haben diese Ausbildungen Wirkung entfaltet. Ob und in welcher Kadenz solche Ausbildungen wiederholt werden sollten, hängt von der Fluktuation in den Migrationsämtern und der Einarbeitung neuer Mitarbeitenden ab. Dies ist gesondert zu beurteilen.</p>
21.	<p>Temporärer Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel</p> <p>Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE, so dass für die Dauer der Gewährleistung der Opferhilfe eine temporäre Auf-</p>	SEM	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	<p>Laut Berichterstattung des SEM über die Umsetzung dieser Aktion sei gemäss internen Abklärungen keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig, weil bereits heute gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG eine Bewilligung erteilt und auf eine Anpassung der VZAE verzichtet werden kann. Die Rechtslage war bei der Erarbeitung des NAP noch unklar. Das SEM wird die Weisungen entsprechend anpassen.</p> <p>Beurteilung der Umsetzung: Bewilligungen ausschliesslich für die Inanspruchnahme von Opferhilfeleistungen und die Regelung der Ausreise zu erteilen, schafft Sicherheit für die Betroffenen und ist eine Erleichterung</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	<p>enthaltbewilligung erteilt werden kann.</p>			<p>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 Aufenthaltbewilligung werden berücksichtigt und die SVK-OHG in die Arbeiten der Erlassänderungen einbezogen.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 21</p>	<p>für die spezialisierte Opferhilfe. Immerhin hat die Aktion dazu beigetragen, eine längst fällige Klärung dieser Frage zu erwirken. Damit ist die Aktion umgesetzt und wird sich positiv auf die Praxis für die Regelung des Aufenthalts auswirken.</p>
22.	<p>Hilfe für Opfer von Straftaten im Ausland</p> <p>Erarbeitung einer Grundlage zur Frage der Gewährleistung von Hilfe an Personen, die im</p>	SODK	<p>Grundlagendokument liegt vor</p> <p>Entscheid weiteres Vorgehen durch SODK-Gremien</p>	<p>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</p>	<p>Die SODK hat Dr. iur. Marianne Schwander sowie MLaw Denise Baltensperger die Erarbeitung eines Berichtes zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel erteilt. Der Bericht liegt seit 2018 vor. Die Autorinnen halten im Bericht fest, dass Leistungen, welche die Europaratkonvention für die Menschenhandel vorschreibt, bereits heute gestützt auf diverse Grundlagen erbracht werden können.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
	Ausland ausgebeutet wurden, jedoch nicht unter den Geltungsbereich des OHG fallen.			<p>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.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 16</p>	<p>Für Minderjährige gilt das vollständig und für Erwachsene teilweise, namentlich für psychologische Hilfe, materielle Hilfe und medizinische Notversorgung. Für Unterkunft und Beratung bestehen Lücken. Die Autorinnen prüfen, ob eine direkte Anwendung von Art. 12 Abs. 1 der Europaratskonvention möglich ist und bejahen dies gestützt auf die Kriterien und Praxis des Bundesgerichts.</p> <p>Der Bericht wurde in den SODK Gremien 2019 behandelt. Das GS SODK hat in der Folge zusammen mit Expert/innen aus den Kantonen und der Zivilgesellschaft die Frage nach möglichen weiteren Vorgehensschritten vertieft. Diese Arbeiten haben sich aufgrund der Pandemie verzögert. Das GS SODK wird den SODK Gremien voraussichtlich im Juni 2021 einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen vorlegen.</p> <p>Beurteilung der Umsetzung: In Sinne der Indikatoren ist die Aktion teilweise umgesetzt. Vorgehensschritte sind behandelt worden, ausstehend ist der Entscheid der SODK über das weitere Vorgehen. Die Aktion wird allerdings eine Wirkung erst dann entfalten, wenn konkrete Lösungen für die Praxis von der SODK vorliegen und keine weiteren Umsetzungsarbeiten für die Schaffung von Grundlagen notwendig sind.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
23.	<p>Abgrenzung Opferhilfe – Sozialhilfe</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	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 nationale Gesetzgebung, dies liegt in der Kompetenz der Kantone. Es besteht einzig das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG).	<p>Die SODK und die SKOS haben im 2018 ein Dokument über Opferhilfe und Sozialhilfe veröffentlicht, das eine Gegenüberstellung der Leistungen mit Anwendungshinweisen für einzelne Schnittstellenbereiche beinhaltet. Es ist ein Grundlagenpapier der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfe (SVK-OHG) und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Das Dokument äussert sich auch zur Abgrenzung der Opferhilfe und Sozialhilfe bei Menschenhandelsopfern. Es hält im Grundsatz fest, dass die ersten sechs Monate die Opfer von der Opferhilfe unterstützt werden, danach von der Sozialhilfe, sofern nicht noch spezifische Leistungen als Folge der Straftat zu erbringen sind.</p> <p>Beurteilung der Umsetzung:</p> <p>Die Abgrenzungsthematik Opferhilfe-Sozialhilfe wird in diesem Dokument auch für Menschenhandelsopfer behandelt und eingehend dargestellt (Seite 30ff). Damit ist diese Aktion umgesetzt. Das Dokument wurde verschiedentlich an den kantonalen Runden Tischen gegen Menschenhandel besprochen. Es wurde festgestellt, dass die Abgrenzungen für die praktische Arbeit nützlich sind und es werden die Vorgehensweisen in den Kantonen darauf ausgerichtet. Insofern entfaltet diese Aktion auch praktische Wirkung. Probleme ergeben sich aber immer noch, wenn ein Opfer in einem anderen Kanton, als in jenem wo die Ausbeutung stattgefunden hat, durch eine spezialisierte NGO betreut wird und nach sechs Monaten die Frage nach der Unterstützung durch die Sozialhilfe auftaucht. Es gibt Fälle, wo der Kanton, der zwar die Opferhilfe erbracht hat, mangels fehlendem</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					Aufenthalt aber keine Sozialhilfeleistungen erbringen will. Antworten zu dieser in der Praxis relevanten Abgrenzung werden in diesem Dokument allerdings nicht dargestellt.
24.	<p>Institutionalisierter Austausch zu unbegleiteten Minderjährigen und Kinderhandel in der Schweiz</p> <p>Schaffung einer Plattform für den regelmässigen Austausch und die Nennung von Handlungsbedarf im Bereich unbegleitete Minderjährige und Kinderhandel.</p>	VKM	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	<ul style="list-style-type: none"> • Am 25. Juni 2019 fand ein ganztägiger Anlass als Austausch zu unbegleiteten Minderjährigen und Kinderhandel statt. Organisiert wurde die Veranstaltung gemeinsam von Kinderschutz Schweiz und der VKM, wobei erstere primär für die organisatorischen Belange zuständig war weitere die Finanzierung des Anlasses sicherstellte. Ziele des Anlasses waren Austausch, Vernetzung der Akteure, Bestandsaufnahme zu Aktivitäten im Bereich Kinderhandel und die Erfassung von Handlungsbedarf. Durch den Anlass führte eine externe Moderation und es haben ca. 35 Personen, vorwiegend aus der Zivilgesellschaft teilgenommen. • Der Anlass wurde in einem Bericht von Kinderschutz Schweiz mit dem Titel «Zusammenfassung, Auswertung und Vorschläge für weiteres Vorgehen Aktion 24 vom 25.06.2019» aufgearbeitet. Nebst einem Rückblick auf den Anlass und eine Darstellung der Erkenntnisse werden im Bericht zwei Varianten zum weiteren Vorgehen vorgeschlagen: Ein institutionalisierter Austausch ein bis zwei Mal jährlich von einem halben Tag mit Übersetzung oder jeweils ein Austausch von einem halben Tag in der deutschen und lateinischen Schweiz. <p>Bewertung der Umsetzung: Die Aktion ist teilweise umgesetzt, und zwar insoweit, dass nur ein Anlass stattgefunden hat. Die Idee dieser Aktion war die Einrichtung einer ständigen Plattform zum Austausch in diesem Thema mit wiederkehrenden Sitzungen, so wie der Bericht das</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>des Kindes zu bestimmen.</p> <p>GRETA Empfehlungen (2015): 3, 15, 16</p>	<p>vorschlägt. Die Wirkung dieser Aktion ist denn auch begrenzt. Immerhin konnten nützliche Informationen für die Erstellung des Berichtes Menschenhandel mit Minderjährigen in der Schweiz (vgl. oben Aktion 12) gewonnen werden und es sind die Herausforderungen in diesem Thema in einem Bericht zugänglich, die in die strategische Arbeit einfließen können. Darüber hinaus dürfte die Aktion aber kaum Wirkungen entfalten.</p>
	IV. Zusammenarbeit				
25.	<p>Kantonale Runde Tische</p> <p>Die Bemühungen der Kantone zur Bekämpfung von Menschenhandel werden untersucht und evaluiert.</p>	fedpol /FSMM	Ein Evaluationsbericht liegt vor.	<p>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 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Das Mandat zur Erarbeitung des Berichts über die kantonalen Bemühungen gegen Menschenhandel wurde dem SKMR (SFM) 2019 vergeben. Zum Zweck strategischer Beratung des Forschungsteams wurde eine Begleitgruppe aus Vertretungen des fedpol, der Frepo Stadt Bern, und der FIZ eingesetzt. Verschiedene quantitative und qualitative Erhebungen wurden durchgeführt, um das aktuelle Risiko in den Kantonen, das bestehende Dispositiv zur Bekämpfung von Menschenhandel sowie der Operationalisierung dieses Dispositivs (dessen Umsetzung in der Praxis) zu analysieren und darzustellen. • Nach einer ersten Stellungnahme der Begleitgruppe zum Berichtsentwurf wurde eine Zusatzerhebung mit Unterstützung der FSMM und BKP zur besseren Darstellung des Risikos im Sexgewerbe durchgeführt. • Ein umfassender Berichtsentwurf liegt nun seit Ende 2020 vor. Die Übersetzungsarbeiten (FR, IT) sind abgeschlossen. Ausstehend ist die Konsultation der Kantone zum Bericht sowie die Veröffentlichung. Die Modalitäten dieser Konsultation sowie der Publikation sind in fedpol-interner Abklärung.

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>GRETA Empfehlungen (2015):4, 9, 15, 16, 24</p>	<p>Beurteilung der Umsetzung: Der Bericht liegt in einer vorläufig definitiven Fassung vor. Anpassungen aufgrund der Konsultation der Kantone sind noch möglich, werden aber wichtige Erkenntnisse des Berichtes kaum im Frage stellen. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Bericht nicht veröffentlicht wird. Die Aktion ist deshalb mehrheitlich als umgesetzt zu betrachten. Der Bericht liefert viele Erkenntnisse über die Bemühungen der Kantone in der Bekämpfung des Menschenhandels, über Zusammenarbeit unter einander und im Verhältnis zum Bund. Der Bericht liefert Hinweise zu Verbesserungen und kann den Kantonen als Anstoss dazu dienen. Es ist davon auszugehen, dass der Bericht von den Kantonen zur Kenntnis genommen und das eigene Wirken reflektiert wird. Der Bericht wird in dieser Richtung mittelbare Wirkung entfalten und der Bekämpfung des Menschenhandels fördern.</p>
26.	<p>Massnahmen in den Herkunftsländern</p> <p>Umsetzung von Programmen und Projekten zur Unterstützung der Herkunftsländer in der Bekämpfung des Menschenhandels.</p>	SEM und DEZA	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,	<p>Verschiedene Projekte wurden in den vergangenen Jahren durchgeführt.</p> <p>Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit: WESTERN BALKAN – BOSNIA & HERZEGOVINA: “Response to humanitarian and health needs of migrants and asylum seekers” (2018-2019 CH Beitrag: 422'000 CHF), (2018-2019 CH Beitrag: 422'000 CHF). Das Projekt unterstützte den Zugang zu Gesundheit und Schutz für 5'000 Migranten, die nicht in offiziellen Unterkünften leben.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>mit denen die Schweiz Migrationspartnerschaften und Migrationsabkommen unterhält.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	<p>Da irreguläre Migration das Risiko des Menschenhandels erhöht, wurde ein Pool von Pädagogen geschult, die das Bewusstsein der Migranten für diese Risiken und die Verletzung ihrer Menschenrechte schärfen. 3.000 Migranten nahmen an zahlreichen Gruppen- und Einzelberatungen teil und erlangten besseres Wissen darüber, wie sie Menschenhandel erkennen und vermeiden können. Die Aufklärungssitzungen wurden durch die Verteilung von mehrsprachigen Broschüren mit wichtigen Informationen und Notfallkontaktnummern verstärkt.</p> <p>SOUTH ASIA - BANGLADESH: Ashshash – for men and women who have escaped trafficking (2018-2022, CH Beitrag: 5'720'000 CHF.) Das Projekt unterstützt Männer und Frauen, die dem Menschenhandel entkommen sind, bei der Wiedereingliederung in die Gesellschaft, schärft das Bewusstsein für die Gefahren der irregulären Migration und verbessert die öffentlichen und privaten Kapazitäten zur Bereitstellung von Dienstleistungen für die Opfer des Menschenhandels.</p> <p>SOUTH ASIA – Sri Lanka: Safe labour Migration Program (2010-2024; CH Beitrag 10 mio CHF) Das Programm bietet - neben anderen Komponenten - Informationen zur sicheren Migration - einschließlich Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel - durch nationale Medienkampagnen. Regierungsbeamte auf nationaler und dezentraler Ebene, ausgewählte Gemeindevorsteher und Dorfvertreter werden geschult und sensibilisiert. Die Aufklärungsarbeit auf lokaler</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>Ebene wird hauptsächlich von lokal verankerten Nichtregierungs- oder Gemeindeorganisationen geleistet, während die Schulungen von INGOs, UN und NGOs, die Partner der DEZA sind, durchgeführt werden. Die Sensibilisierungskampagne oder die Aktivitäten auf Distriktebene werden von den Regierungsbeamten informiert, unterstützt und mitgestaltet, während auf nationaler Ebene die Regierung die Wirksamkeit durch einen Programmbeirat überwacht.</p> <p>AFRIQUE DE L'OUEST : Réseau pour la Protection des Enfants et Jeunes Vulnérables en Mobilité (RAO) (2017-2021 CH Beitrag : 4'550'000 CHF)</p> <p>La DDC soutient le RAO depuis 2011 dans le cadre de son engagement pour une migration sûre et régulière qui profite au développement et à la réduction de la pauvreté dans la sous-région, jusqu'à fin 2021. Le RAO est un mécanisme qui facilite la coordination et la collaboration transnationale entre les différents acteurs de la région Afrique de l'Ouest pour le référencement et la prise en charge individualisée des enfants et jeunes en mobilité qui sont en situation de vulnérabilité transnationale. Les enfants victimes de traite d'êtres humains en sont bénéficiaires. Le RAO promeut le développement de politiques appropriées prenant en compte la question des enfants et jeunes migrants et des vulnérabilités associées. Ces dernières années, le réseau a pu étendre sa portée et sa capacité. Il couvre aujourd'hui tous les Etats membres de la CEDEAO ainsi que la Mauritanie. En fin 2020, le RAO comprend 860 partenaires institutionnels impliqués dans l'orientation, la prise en charge et la protection des enfants et jeunes vulnérables en déplacement et la CEDEAO</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>assume directement le suivi stratégique du réseau. Entre octobre 2017 et décembre 2020, le RAO a pris en charge 7'654 enfants et jeunes vulnérables.</p> <p>GULF COUNTRIES: Protection and Assistance of Victims of Trafficking (2015-2019, CH Beitrag: 500'000 CHF)</p> <p>Die Initiative unterstützte ca. 800 VoTs. Die Maßnahmen umfassten die Identifizierung, Beratung und Information von VoTs über ihre Rechte und die Unterstützung durch Sicherstellung von medizinischer Versorgung, Rechtsbeistand und Rückführung in ihre jeweiligen Heimatländer zusätzlich zu Rechtsfällen / Strafverfolgung in den Herkunftsländern. Die Initiative arbeitete in den Herkunftsländern mit Organisationen zusammen, die neben der juristischen Aufarbeitung auch Aufklärungsarbeit leisteten, um Fälle von Menschenhandel zu verhindern.</p> <p>RUSSIAN FEDERATION-CENTRAL ASIAN Corridor “Mitigating the effects of the Covid-19 pandemic on migrants and their families from Central Asia”, (2020-2021, CH Beitrag: 1'000'000 CHF, IOM (part of sub-regional Covid-19 appeal)</p> <p>Das Programm bietet Informationen, direkte Hilfe sowie Rechtsbeistand für (gestrandete) gefährdete Migranten auf dem Migrationskorridor Zentralasien – Russische Föderation (und Kasachstan). Bisher haben mehr als 1300 gestrandete Migranten (inkl. VoTs) direkte Hilfe und Schutz erhalten.</p> <p>→ Für die Projekte im Rahmen der Migrationspartnerschaft</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>siehe Aktion 27</p> <p>Beurteilung der Umsetzung: Das Engagement der Schweiz ist vielfältig, dank der bestehenden Gefässe Migrationspartnerschaften und Entwicklungszusammenarbeit sind die Strukturen für die Initiierung und Abwicklung von wirksamen Projekten vorhanden. Die Aktion kann als erfüllt betrachtet werden und es ist davon auszugehen, dass die Projekte mittelbar oder unmittelbar in den Ländern Wirkung entfaltet haben. Detailliertere Angaben sind den Evaluation der jeweiligen Projekten zu entnehmen.</p>
27.	<p>Bi- und multilaterale Zusammenarbeit</p> <p>Verstärkung der strategischen Zusammenarbeit, insbesondere mit Stellen und Behörden der Herkunfts- und Transitländer.</p>	EDA/AMS	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.	<p>Seit 2017 fanden folgende internationale runde Tische statt (Förderführung: AFM in Kooperation mit IOM Bern):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 27. Juni 2018 zum Thema «Wie kann die Luftfahrt zur Bekämpfung des Menschenhandels beitragen?» • 18. Oktober 2018 zum Thema «Technologie numérique: Une opportunité sans précédent pour la prévention de la traite des êtres humains» • 24. Juni 2019 zum Thema «Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung im Hotelgewerbe» • 2020/2021 wegen der Corona-Krise als Podcastserie und als zwei virtuelle Anlässe für die deutsche und lateinische Schweiz zum Thema «Männlich und ausgebeutet – eine wenig bekannte Realität» <p>Die internationalen Runden Tische und Konferenzen dienen dazu, Fachwissen und Best Practices zu aktuellen Themen im</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	<p>Ausland den Schweizer Expertinnen und Experten zugänglich zu machen und die Situation in der Schweiz zu diskutieren. Dies erlaubte nicht nur, Lösungen und Erfahrungen von anderen Ländern kennenzulernen, sondern bot auch eine Gelegenheit, relevante Stakeholder der Schweiz regelmässig zusammenzubringen und den Austausch zu fördern. Aufgrund der Diskussionen wurden Empfehlungen für den Schweizer Kontext formuliert.</p>
		EDA/AMS – SEM	Menschenhandel ist, wo opportun, Gegenstand bilateraler politischer Dialogprozesse.	<p>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 Projekte zur Stärkung der Kompetenzen der Behörden in diesem Bereich beschlossen. Menschenhandel wird auch bei neuen Migrationspartnerschaften thematisiert.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	<p>Im Rahmen der Migrationspartnerschaften zur Unterstützung der Staaten in der Bekämpfung von Menschenhandel durch viele Projekte, namentlich in den Ländern Nigeria, Sudan, Libanon, Ägypten, Bosnien-Herzegowina und Serbien.</p> <p>For example:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In the framework of the Switzerland-Nigeria Migration Partnership, both parties decided to launch a technical platform dedicated to trafficking in persons, in order to better coordinate and exchange information, starting in 2021. The platform shall gather all relevant actors from both sides (“whole of government approach”); • AFM cooperates with the Nigerian NGO WACOL for the prevention of TIP in EDO State/Nigeria, in particular through the collaboration with traditional leaders and other local structures at state and federal level (EUR 140'000; 2020-2021); • supports Nigeria's National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP) through the development and adoption of a reviewed National Action Plan against human trafficking (NAP). The new NAP will form the foundation for the development or review of other strategic documents

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>relating to fighting TIP. Part of the contribution (USD 350'000, 2020-2021) will be used for technical assistance provided by UNODC country office;</p> <ul style="list-style-type: none"> • supports UNODC's Global Programme against Trafficking in Persons in Lebanon and Jordan in the framework of a project (USD 400'000, 2020-2021) that aims to address the increased need for protection and assistance generated by the high vulnerability to trafficking of people compelled to move across borders as a result of the conflict in Syria. To this end, the project seeks to support relevant authorities and victim service providers at the national and local level in Jordan and Lebanon to identify victims and build up cooperation in order to strengthen the criminal justice response to cases of trafficking in persons. <p>Zu MP Nigeria siehe unten für den Beitrag fedpol.</p>
		EDA/AMS	Menschenhandel ist, wo opportun, Gegenstand multilateraler politischer Prozesse	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.	<p>Der UNO Sicherheitsrat verlangt in seinen Resolutionen, dass die Bekämpfung des Menschenhandels als Faktor der Konfliktprävention in die Strategien und Programme der UNO Missionen in Konflikt- und Postkonflikt Kontexten aufgenommen werden soll. In Ausführung dieser Anweisung, kooperiert UNODC mit den UNO Friedensmissionen. Die Schweiz finanzierte das erste Pilotprojekt:</p> <p>UNODC/MINUSMA (Mali) – Projekt (2018 -2020): Die AMS finanzierte ein Pilotprojekt zum Mainstreaming von TIP/SOM im Peacekeeping (100'000). Ziel: Aufbauen der Kapazitäten in MINUSMA zur Identifikation von Fällen von Menschenhandel und -Menschenschmuggel als Beitrag zum Schutz der Menschenrechte und zur Konfliktprävention. Resultat: Trainingsunterlagen und -materialien und ein Pool von spezialisierten Trainern.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	<p>Menschenhandel wird in den multilateralen Prozessen in Genf (Menschenrechtsrat), Wien (UNTOC) und New York, sowie in verschiedenen regionalen Prozessen, wie dem Khartoum oder Rabat Prozess, thematisiert.</p> <p>Die Schweiz beteiligt sich regelmässig an diesen Prozessen und Anlässen (Beispiel: Interaktive Dialoge im Rahmen des Menschenrechtsrats, UPR Prozesse, verschiedene Resolutionsverhandlungen). Sie organisiert oder sponsort im Rahmen dieser Foren Side Events (Bsp. UNTOC Staatenkonferenzen).</p> <p>Die Schweiz (AFM) unterstützt und finanziert das Mandat der UNO Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel.</p>
		DEZA	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.	<p>Die Aktivitäten in Zusammenhang mit dem Erweiterungsbeitragsprojekt Bulgarien sind seitens fedpol im Frühling 2018 abgeschlossen worden – die Abschlusskonferenz fand am 20. Sept. 2018 in Sofia statt.</p> <p>Im Projekt „<i>SWISS-BULGARIAN COOPERATION ON IDENTIFICATION AND LONGTERM ASSISTANCE OF CHILDREN AND ADULTS VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS</i>“ hat fedpol federführend mit den bulgarischen und schweizerischen Partnern je einen Study-Visit, einen Workshop und eine Action Week in der Schweiz sowie einen Study-Visit in Bulgarien organisiert und durchgeführt.</p> <p>In einem weiteren Kooperationsprojekt welches in der Schweiz</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	<p>durch die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration Zürich (FIZ) betreut wurde, wurden gemeinsam mit bulgarischen Partnern Guidelines zu Prävention, Identifikation, Schutz und Rückführung von Opfern von Menschenhandel erarbeitet. Fedpol hat das Projekt mit operationellen Inputs unterstützt. Während einer Workshopwoche der Koordination BKP im Oktober 2018 wurden die Guidelines städtischen und kantonalen Kriminalpolizeidiensten vorgestellt.</p>
		DEZA	Erweiterungsbeitragsprojekt mit Rumänien ist abgeschlossen.		<p>Die Aktivitäten in Zusammenhang mit dem Erweiterungsbeitragsprojekt Rumänien sind seitens fedpol im Frühling 2019 abgeschlossen worden. Die Abschlusskonferenz, welche in der ersten Septemberwoche 2019 in Bukarest hätte stattfinden sollen, wurde wegen innenpolitischen Turbulenzen in Rumänien kurzfristig abgesagt.</p> <p>Das Polizeiprojekt "IMPROVING POLICE COOPERATION IN THE FIELD OF COUNTERING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS BETWEEN SWITZERLAND AND ROMANIA" entstand auf Anfrage des rumänischen Generalinspektorats und wurde in enger Zusammenarbeit mit fedpol und den Kantonen zwischen 2015 und 2019 umgesetzt. Ziel des Projekts war die verstärkte Polizeikooperation zwischen der Schweiz und Rumänien, um Fälle von Menschenhandel besser erkennen und ermitteln zu können. Während der Projektphase konnten unter der Federführung von fedpol insgesamt 14 Projektaktivitäten - davon 4 Action Weeks (CH), 4 Trainings über die Roma Kultur (RO) und 6 Study Visits (RO u. CH) - erfolgreich umgesetzt werden.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
		fedpol/GS KSMM	Gemeinsame Aktivitäten zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit der nigerianischen Agentur zur Bekämpfung des Menschenhandels (NAPTIP) wurden umgesetzt.	Im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria wird ein Polizeiprojekt umgesetzt, welches auch die Zusammenarbeit im Bereich Menschenhandel beinhaltet. GRETA Empfehlung (2015): 10	Im Rahmen der Migrationspartnerschaft Schweiz - Nigeria lancierte das Staatssekretariat für Migration (SEM) 2011 das Pilotprojekt Polizeikooperation Schweiz - Nigeria. Dieses hat zum Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den polizeilichen Behörden beider Länder zu festigen und zu vertiefen, um die Kriminalität effizienter zu bekämpfen. Seit 2013 leitet fedpol das Polizeikooperationsprojekt und führte seither verschiedene Aktivitäten mit der nigerianischen Antidrogenagentur NDLEA (National Drug Law Enforcement Agency) durch und organisierte einen Austausch mit der NAPTIP (National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons) in den Bereichen Menschenhandel und Menschenschmuggel. Vertreterinnen und Vertreter der nigerianischen NDLEA und der NAPTIP hatten bereits verschiedene Arbeitstreffen mit Kantons-/Stadtpolizeien und dem Grenzwachtkorps (GWK). Zuletzt besuchte eine CH-Delegation (fedpol, Kapo BE, Kapo GE, Kapo TI, Kapo VS, Stapo ZH, NGO) vom 03.- 08.11.2019 diverse staatliche und zivile Partnerorganisationen in Nigeria. Am 05.12.2019 fand ein Debriefing zu dieser Reise statt. Weitere Projektaktivitäten sind seither ausgeblieben. Da die Migrationspartnerschaft mit Nigeria über den Zeitraum des NAP 2017 – 2020 weiterbesteht, sind die diesbezüglichen Aktivitäten nicht abgeschlossen. (Siehe dazu oben)
		fedpol, KOR2	Beteiligung am operationellen Aktionsplan von Europol und Durchführung von Aktionen in der	Zur Bekämpfung der organisierten Schwerestrafkriminalität führt Europol verschiedene Ermittlungsplattformen, genannt EMPACT. Die Schweiz nimmt	Die Schweiz hat sich im Zeitraum des NAP (2017 – 2020) regelmässig an verschiedenen Aktionen von Europol EMPACT THB beteiligt und tut dies auch weiterhin. KOR2 nahm an entsprechenden Sitzungen teil und koordinierte gesamteuropäische durchgeführte Aktionen innerhalb der Schweiz. Dazu gehörten

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
			Schweiz	<p>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.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	die jährlich stattfindenden Joint Action Days gegen Kinderhandel (JAD Child trafficking), gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft (JAD Labour exploitation) sowie gegen die sexuelle Ausbeutung, Bettelerei und die Zwangskriminalität (LS JAD sexual exploitation).
		fedpol, KOR2	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.	<p><u>Projekt «Flyway»:</u> Mit Schreiben vom 23. Januar 2017 fragte das INTERPOL-Generalsekretariat (IPSP) die Direktorin fedpol an, ob die Schweiz ein 12 Monate dauerndes INTERPOL-Projekt zur Bekämpfung des Menschenschmuggels, Menschhandels und von Verbrechen gegen Kinder in Nordafrika aktiv unterstützen will. fedpol hat die Anfrage von INTERPOL positiv beantwortet und sich zusammen mit Norwegen, Frankreich, Italien, Deutschland und Spanien an diesem Projekt beteiligt. Mit Schreiben vom 25. Januar 2018 teilte IPSP mit, dass das Projekt unter dem neuen Namen «Flyway» um zwei Jahre verlängert wird. Die Schweiz stimmte der</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
				<p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	<p>Verlängerung ihrer Teilnahme an diesem Projekt zu. Das Kommissariat KOR2 der BKP nahm bis Ende 2019 an verschiedenen Projektaktivitäten teil.</p> <p><u>Projekt «Odyssey Analysis File»:</u> Mit Schreiben vom 13.08.2019 hat INTERPOL seine Mitgliedstaaten eingeladen, sich am Projekt «Odyssey Analysis File» zu beteiligen. Es geht dabei um ein Analyseprojekt in den Bereichen Menschenhandel und Menschenschmuggel mit einer Laufzeit von 5 Jahren. INTERPOL will dazu ein temporäres IBM iBase-Workfile aufsetzen, um aus den gewonnenen Erkenntnissen Analysedienstleistungen anbieten zu können (Reports, Cross-Checks, Trends, Statistiken etc). Dazu soll diese neue Analysestelle immer im Cc mit dem auf dem INTERPOL-Kanal ausgetauschten Schriftverkehr bedient werden. Mit Entscheid vom 30.10.2019 hat die Leitung BKP der Beteiligung an diesem Projekt zugestimmt, zumal auf dem Europolkanal (AP Phoenix) bereits seit Jahren analog gearbeitet wird.</p> <p><u>Expertengruppe «Human Trafficking Expert Group» (HTEG) und Expertengruppe «Specialists Operational Network on People Smuggling» (ISON):</u> KOR 2 ist in diesen beiden INTERPOL-Expertengruppen mit einer Mitarbeiterin vertreten. Diese nahm im Zeitraum des NAP (2017 – 2020) an diversen Veranstaltungen und Treffen dieser Expertengruppen teil. Im Anschluss hat sie jeweils die MH-Kontaktpersonen in den Kantonen mit relevanten Informationen und Erkenntnissen bedient.</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
		fedpol/IPK	Das Polizeiabkommen mit Bulgarien ist in Kraft getreten.	<p>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 Menschenmuggels.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	Das Polizeiabkommen mit Bulgarien (0.360.214.1) wurde am 26. Januar 2018 unterzeichnet und trat am 8. November 2019 in Kraft.
		fedpol/IPK	Das revidierte Polizeiabkommen mit Ungarn ist in Kraft getreten.	<p>Das Abkommen mit Ungarn wurde 1999 abgeschlossen und soll durch eine Revision der Bekämpfung des Menschenhandels vermehrt Rechnung tragen.</p> <p>GRETA Empfehlung (2015): 10</p>	Die Revision des Abkommens mit Ungarn wurde aus rechtstaatlichen Bedenken vorerst sistiert. Eine Revision drängt sich momentan nicht mehr auf, da die operationelle Zusammenarbeit über die bestehenden Kommunikationskanäle unterdessen zufriedenstellend funktioniert.
		Beurteilung der Umsetzung:			

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>Es haben reichhaltige Aktivitäten in der bi- und multilateralen Zusammenarbeit stattgefunden, die Aktion kann als erfüllt betrachtet werden. Die Tätigkeiten werden verschiedentlich Wirkung entfalten. Von besonderem Interesse ist die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten des Menschenhandels. Die Zusammenarbeit mit gerade Rumänien und Bulgarien habe sich aufgrund der Projekte verbessert, die Umsetzung der Aktion hat sicher ihre Wirkung entfaltet.</p>
28.	<p>Internationale Normen-Standards</p> <p>Mitwirkung an der Weiterentwicklung der internationalen Normen und Standards zur Bekämpfung von Menschenhandel.</p>	EDA/AMS	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.	<p>AFM supported the elaboration of the new General Recommendation “Trafficking in Women and Girls in the Context of Global Migration” by the CEDAW Committee (publication in December 2020); currently the OHCHR is developing guidelines for the implementation of the GR with Swiss financial support.</p> <p>UNTOC Initiative: Switzerland has launched and pursued an initiative in the frame of the States Parties Conference to the Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto (also: Palermo Convention and Protocols). In the frame of this initiative, the States Parties tasked the Secretariat with the clarification of the Trafficking definition in the Palermo Protocol. The Protocol contains the first internationally recognized definition of trafficking in persons. 15 years after the entering into force of the Palermo Convention the implementation practice of States is analyzed and issue papers as well as a guidance notes for the interpretation of the key concepts in the definition were drafted. Such analysis was conducted with the</p>

Nr.	Aktion	zuständig für die Durchführung	Indikatoren	Bemerkungen / Erläuterungen	Umsetzung / Bewertung
					<p>concept “abuse of a position of vulnerability”, the role of “consent” and the concept of “exploitation”. Over 30 States contributed with their expertise and experience in law and practice. The exercises also involve expertise from international organizations such as ILO, UNICEF, IOM and the OSCE and the UN Special Rapporteur.</p> <p>Diese mehrjährige Zusammenarbeit der AFM mit UNODC im Bereich Standard Setting (Klärung der internationalen Definition Menschenhandel) wurde 2020 mit der Lancierung eines überarbeiteten «Kommentars» (Legislative Guide und Model Law) zum TIP Protokoll der UNTOC abgeschlossen. Die AFM hat dazu in enger Zusammenarbeit mit UNODC (Trafficking in Persons Unit) eine externe Evaluation durchgeführt, die sehr gute Resultate brachte (mehrere Urteile von nationalen Gerichten beziehen sich auf die erarbeiteten Empfehlungen).</p> <p>Beurteilung der Umsetzung:</p> <p>Die Schweiz hat sich auf verschiedene Weise in der Entwicklung des internationalen Rechts engagiert, die Aktion kann als erfüllt betrachtet werden. Nützlich für die Praxis in der Schweiz ist das Standard Setting, kann doch daraus mehr über die Auslegung der internationalen Vorgaben entnommen werden. Dies kann auch die Arbeit in der Schweiz beeinflussen. Insofern kann das Engagement auch eine Wirkung in der Schweiz entfalten.</p>



Anhang III: Annäherung an die Empfehlungen des Europarates (2019)

Die dringlichen Empfehlungen sind in *rot-kursiver* Schrift.

Die nachfolgende Darstellung zeigt auf, wie sich die Umsetzung der Aktionen im NAP gegen Menschenhandel 2017 – 2020 auf die Erfüllung der Empfehlungen an die Schweiz im zweiten Bericht der Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) von 2019 auswirkt. In diese Darstellung sind nur jene Aktionen des NAP eingeflossen, welche mindestens mehrheitlich umgesetzt sind oder in Kürze umgesetzt sein werden. Zu berücksichtigen ist, dass der NAP gegen Menschenhandel 2016 erarbeitet wurde und sich primär auf die Empfehlungen der GRETA in ihrem ersten Bericht von 2015 bezieht. Die Empfehlungen der GRETA im zweiten Bericht sind also nach Verabschiedung des NAP formuliert worden. Trotzdem ist von Interesse, in wieweit die Empfehlungen des zweiten GRETA-Berichtes durch die Umsetzung der Aktionen erfüllt werden, ist dieser doch aktueller und für die Schweiz relevanter. Diese Darstellung fokussiert sich primär darauf, wie die Umsetzung der Aktionen des NAP auf die Erfüllung der Empfehlungen auswirken und ist nicht als eine umfassende Rechenschaft über die Umsetzung der GRETA-Empfehlungen und die Bewertung deren Relevanz für die Schweiz zu verstehen. Hinweise dazu sind der Stellungnahme der Schweiz zum Bericht der GRETA von 2019 zu entnehmen. Zum besseren Verständnis sind trotzdem einige zusätzliche Informationen berücksichtigt worden.

Bei der Bewertung des Ausmasses, wie weit die Empfehlungen der GRETA umgesetzt sind, ist zu berücksichtigen, dass viele dieser Empfehlungen offen formuliert sind. Oft können diese auch als Wirkungsziele aufgefasst werden. Deswegen können sie durch die Umsetzung der Aktionen nicht immer als vollständig erfüllt betrachtet werden.

Ziffer im Bericht	Empfehlung	Bemerkungen
22	GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that the new Platform against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants, the Unit against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants and the different working groups set up under the National Action Plan are capable of ensuring efficient co-ordination of policies and actions against trafficking in human beings, in particular by providing adequate financial support and staff to enable the work of the Platform and working groups, and continuing to involve and consult civil society;	

23	<p>Given the significant competences of the cantons related to anti-trafficking action and the protection of its victims, GRETA considers that the Swiss authorities should continue their efforts to harmonize the institutional framework and co-ordination structures for the fight against trafficking at federal and cantonal level. The objective should be to strengthen the coherence and effectiveness of the action of all stakeholders involved in preventing and combating trafficking in all its forms, and to identify and assist victims of trafficking without discrimination, regardless of their place of residence in Switzerland;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vernetzung der Staatsanwaltschaften durch regelmässige Sitzungen der spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (NAP Aktion 17) wird einen Erfahrungsaustausch und den Austausch von guten Beispielen ermöglichen. Damit wird eine Angleichung der Vorgehensweisen in den Untersuchungen stattfinden. • Bericht über die Bemühungen der Kantone (NAP Aktion 25) wird viele Aspekte der Menschenhandelsbekämpfung in den Kantonen beleuchten und dazu dienen, Defizite und nicht gerechtfertigte Ungleichheiten in der Tätigkeit der Kantone zu erkennen. Für die Beurteilung der Bemühungen gegen Menschenhandel wird auch eine Beurteilung des Risikos von Menschenhandel und Ausbeutung in den Kantonen vorgenommen und ins Verhältnis gesetzt. Der Bericht mit seinen Erkenntnissen wird Grundlage sein, neue Massnahmen zu formulieren und umzusetzen.
24	<p>GRETA considers that the Swiss authorities should examine the possibility of establishing an independent National Rapporteur or designating another existing mechanism for monitoring the anti-trafficking activities of state institutions, as provided for in Article 29, paragraph 4, of the Convention;</p>	<p>Für die Schaffung eines Berichterstatters wurde die Motion 19.4589 im Nationalrat eingereicht. Diese wurde im Rat noch nicht behandelt; Antwort des Bundesrates verweist auf die Koordinationstätigkeit der FSMM.</p> <p>https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194589</p>
28	<p>Given the absence of a national rapporteur, GRETA considers that the Swiss authorities should commission an independent evaluation of the implementation of the National Action Plan on action against trafficking in human beings upon its expiry to assess the impact of the activities, and serve as a basis for the planning future policies and measures to combat human trafficking, in particular the development of the next National Action Plan;</p>	<p>Mit der vorliegenden Evaluation wird die Empfehlung insoweit erfüllt, als eine Beurteilung der Umsetzung der NAP-Aktionen stattfindet. Auf eine externe Evaluation hat das fedpol verzichtet.</p>
42	<p><i>GRETA urges the Swiss authorities to devise and provide training programmes for labour inspectors and prosecutors dealing with labour exploitation cases;</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Das SECO startete im Sommer 2020 mit der Veröffentlichung eines Flyers zu Ausbeutung

		<p>der Arbeitskraft eine Kampagne zur Sensibilisierung der Arbeitsmarktkontrolleure und Arbeitsinspektoren. Auf die Notwendigkeit der Erkennung von Ausbeutung der Arbeitskraft wird an den Sitzungen des SECO mit Behörden der Arbeitsinspektion und der Arbeitsmarktkontrolle hingewiesen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eine erste ganztägige Sensibilisierung und Ausbildung der Arbeitsinspektoren und Arbeitsmarktkontrolleure hat am 4. Mai 2021 für die deutsche Schweiz stattgefunden. Eine weitere solche Veranstaltung wird am 28. September 2021 für die Westschweiz stattfinden. Damit wird eine Vielzahl von Inspektoren und Kontrolleuren aus vielen Kantonen ausgebildet sein. Mit diesen Ausbildungen sind die Massnahmen des SECO nicht abgeschlossen und sie werden nach Bedarf weitergeführt. (NAP Aktion 7)
43	<p>GRETA considers that the Swiss authorities should continue their efforts to ensure that comprehensive training programmes are organised in a systematic and harmonised way across Switzerland for all relevant officials, in particular police officers, prosecutors, judges, staff of victims support centres, officials dealing with asylum seekers and irregular migrants, child welfare staff, education staff and medical professionals. The relevance, effectiveness and reach of these programmes should be evaluated at sufficiently regular intervals;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Notwendigkeit der Ausbildung von verschiedenen Berufsgruppen ist gegeben. Allerdings müssen zuerst die Berufsgruppen, die Ausbildungsinhalte und die Umsetzung der Ausbildungen bestimmt werden. Darüber wird das Ausbildungskonzept Auskunft geben (NAP Aktion 4) • Arbeitsinspektoren und Arbeitsmarktkontrolleure werden durch die Kampagne des SECO sensibilisiert und ausgebildet (NAP Aktion 7) • Polizeiangehörige, Angehörige der Staatsanwaltschaften und weiterer Behörden werden regelmässig an SPI Kursen für Spezialisten gegen Menschenhandel ausgebildet. In der Romandie finden regelmässig interdisziplinäre Kurse statt, an denen noch weitere Berufsgruppen teilnehmen können (NAP Aktion 16). • Ausbildungen für Angehörige des SEM, die im Asylwesen tätig sein, werden regelmässig durch

		<p>das SEM ausgebildet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Rahmen der Sensibilisierungskampagne im Gesundheitswesen haben bereits viele Sensibilisierungsveranstaltungen in den Spitälern stattgefunden und es wurden vor allem die Angehörigen der Notfalldienste angesprochen (NAP Aktion 1). • Im 2017 haben gezielte Ausbildungen der Migrationsbehörden über die neuen Weisungen des SEM und die Einführung des Prozesses Competo für den Aufenthalt der Menschenhandelsopfer stattgefunden (NAP Aktion 20).
49	<p>In order to create an evidence base for future policy measures, GRETA considers that the Swiss authorities should continue to develop and maintain a comprehensive and coherent statistical system on THB by compiling reliable statistical data from all main actors, including specialised NGOs, on measures to protect and promote the rights of victims, and allowing disaggregation concerning types of exploitation. This should be accompanied by all the necessary measures to respect the right of data subjects to personal data protection, including when NGOs working with victims of trafficking are asked to provide information for the national database;</p>	<p>Die Schaffung und Einführung einer autonomen statistischen Erfassung für alle Aspekte des Menschenhandels ist nicht realistisch. Vielmehr müssen bestehende Systeme nach Möglichkeit verbessert und erweitert werden. Inzwischen liegen die statistischen Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) für das Jahr 2020 vor, aufgeteilt nach den drei Ausbeutungsarten sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft und zum Zweck der Organentnahme (NAP Aktion 10). Damit wurde ein altes Anliegen in der Menschenhandelsbekämpfung erfüllt.</p>
55	<p>GRETA invites the Swiss authorities to conduct and support further research on THB-related issues as an important source of information on the impact of current policies, as well as a basis for informing future policy and measures. Areas where research is needed include internal trafficking, trafficking for the purpose of labour exploitation, child trafficking, trafficking for the purpose of forced begging and for exploitation of criminal activities, as well as the use of information and communication technologies for the purpose of committing THB, including online sexual abuse through live streaming;</p>	<p>Zwei Studien wurden vom fedpol in Auftrag gegeben und werden zurzeit finalisiert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bericht über den Menschenhandel mit Minderjährigen in der Schweiz (NAP Aktion 12) • Bericht über die Bemühungen der Kantone in der Bekämpfung von Menschenhandel (NAP Aktion 25) <p>Beide Studien werden wichtige Erkenntnisse liefern, um neue Massnahmen daraus ableiten zu können.</p>
68	<p>GRETA invites the Swiss authorities to continue developing awareness-raising activities aimed at preventing human trafficking for different forms of exploitation, by involving civil society organisations and trade unions, and to plan future information and awareness-</p>	<p>Die Öffentlichkeitsarbeit zur Sensibilisierung und Information der Bevölkerung und interessierter Kreise konzentriert sich in der Schweiz auf die wiederkehrenden</p>

	raising campaigns on the basis of previous research and impact assessment;	Aktionen rund um den europäischen Tag gegen Menschenhandel, jeweils der 18. Oktober. Dazu finden jeweils eine Vielzahl von verschiedene Veranstaltungen statt, an denen auch die Zivilgesellschaft mitwirkt und die durch die Medienberichterstattung verstärkt werden (NAP Aktion 2). Diese Veranstaltungen befassen sich mit einer Vielzahl von Aspekten des Menschenhandels. Zusätzlich zu diesen Veranstaltungen wurde zusätzlich das Bus-Projekt von IOM Bern für drei Jahre durchgeführt. Ein zum Informationsbus ausgestattetes Fahrzeug hielt an vielen Orten der Schweiz an und informierte die Fussgängerinnen und Fussgänger über Menschenhandel. Der Workshop Modern Slavery and Trafficking in Persons in Global Support Chains mit Beteiligung von Vertretungen grosser Unternehmen trug dazu bei, dass Unternehmen über ihre Verantwortung zur Vermeidung von Ausbeutung reflektierten (NAP Aktion 6).
85	GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to prevent THB for the purpose of labour exploitation , in particular through:	
	raising awareness amongst the general public as well as amongst migrant workers about the risks of THB for the purpose of labour exploitation;	Siehe Ausführungen zu Ziffer 68
	sensitising all relevant professionals , including labour inspectors, staff of other inspecting agencies, law enforcement officers, prosecutors and judges, on THB for the purpose of labour exploitation and the rights of victims of such exploitation;	Siehe Ausführungen zu den Ziffern 42 und 43. Die Ausbildungen für die Spezialistinnen und Spezialisten in den Strafverfolgungsbehörden beinhalten auch Aspekte der Bekämpfung der Ausbeutung der Arbeitskraft.
	establishing effective mechanisms to allow irregularly present migrant workers to lodge complaints in respect of labour standards against employers and obtain effective remedies without the risk of the sharing of their personal data or other information with immigration authorities for the purposes of immigration control and enforcement;	Straffreiheit und verwaltungsrechtliche Privilegien bei einer Anzeige sind nur aufgrund einer Gesetzesgrundlage möglich. Der letzte Anlauf für die Schaffung eines umfassenden Schutzes von Whistleblowern scheiterte im Parlament.
86	<i>GRETA urges the Swiss authorities to broaden the mandate of labour inspectors to cover the detection of cases of THB and build their capacity in this respect;</i>	Die Anzeigepflicht für Straftaten, welche während der

		Tätigkeit festgestellt werden, ist in den jeweiligen Gesetzen (Bund und Kantone) über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis geregelt. Der Flyer des SECO informiert über diese Befugnisse (NAP Aktion 7). Damit ist das Mandat hinreichend erweitert.
95	<i>GRETA urges the Swiss authorities to strengthen efforts to prevent trafficking of unaccompanied and separated children by addressing the problem of such children going missing, in particular by providing suitable safe accommodation and adequate supervision, as well as systematically carrying out police investigations into disappearances of unaccompanied and separated children and strengthening follow up and alert systems on reports of missing children.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Das Phänomen der unbegleiteten Minderjährigen gewann während der Migrationskrise von 2015 besondere Aufmerksamkeit. • Unbegleitete Minderjährige im Kontext von Menschenhandel und Ausbeutung werden im Bericht Menschenhandel mit Minderjährigen in der Schweiz (NAP Aktion 12) auf verschiedene Weise beleuchtet. Der Bericht dient einer Einschätzung der Gefährdung und als Grundlage für die Erarbeitung von weiteren zielgerichteten Massnahmen zum Schutz dieser und anderer Minderjährigen. • Arbeitsgruppe Menschenhandel und Asyl (NAP Aktion 19) hat sich mit verschiedenen Aspekten der Unbegleiteten Minderjährigen im Asylverfahren befasst und Massnahmen zu deren besseren Schutz erörtert. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird die Voraussetzungen schaffen, dass die UMA ihrem Status entsprechend bessere Hilfe erhalten und damit auch vor Ausbeutung geschützt werden.
96	GRETA considers that the Swiss authorities should take further measures to prevent trafficking in children , in particular by:	
	raising public awareness about the risks and different manifestations of child trafficking (including exploitation of begging, forced criminality and early, child and forced marriages);	Siehe zu Ziffer 68, erster Abschnitt.
	sensitising and training teachers, educational staff and child welfare and health-care professionals across the country about THB and its different forms, and ensuring that sensitisation programmes on the matter of THB are put in place in schools;	Siehe zu Ziffer 43, erster Punkt. Anzuführen ist, dass in den Schulen gemäss Lehrplan 21 und entsprechend für die Westschweiz die Kompe-

		tenzen «Erkennung von sexuellen Übergriffen und sexueller Gewalt, sich wehren und Hilfe holen» vermittelt wird. Mit der Thematisierung der Gefahr von «Love-boys» in den Kantonen finden weitere Sensibilisierungen an Schulen statt.
	mainstreaming the prevention of trafficking in the training of all staff working with unaccompanied and separated children , ensuring the best interests of the child;	Siehe zu Ziffer 43, vierter Punkt.
	integrating the prevention of THB in training on online safety ;	
102	GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that health-care professionals and hospital administrations involved in the transplantation of organs , as well as other relevant professionals, are made aware of the indicators of trafficking for the purpose of organ removal and are given instructions on how to deal with such cases;	In der neuen Checkliste zur Identifizierung von Menschenhandel und Ausbeutung (NAP Aktion 3) werden auch Indikatoren zur Identifizierung von Menschenhandel um Zweck der Organentnahme genannt. Die Thematisierung hat im Zusammenhang mit der Ratifizierung der Konvention des Europarates gegen den Handel mit menschlichen Organen stattgefunden.
108	GRETA considers that the Swiss authorities should adopt and strengthen legislative, administrative, educational, social, cultural or other measures to discourage demand for the services of trafficked persons, for all forms of exploitation, in partnership with civil society, trade unions and the media, including by:	
	implementing educational programmes at schools, stressing the importance of gender equality and respect for the dignity and integrity of every human being and the consequences of gender-based discrimination;	Siehe zu Ziffer 96, zu Lehrplan 21.
	highlighting the risks of trafficking and other forms of sexual and gender-based violence linked to prostitution , and strengthening awareness-raising campaigns of such risks, targeted at men and boys in particular;	Siehe zu Ziffer 68, erster Abschnitt.
	raising awareness of the responsibility and the important role of the media and advertising in tackling demand which leads to human trafficking;	
	setting up programmes supporting persons who want to leave prostitution ;	
	working closely with trade unions, civil society and the private sector to raise awareness of trafficking for the purpose of labour exploitation , prevent trafficking in supply chains and strengthen corporate social responsibility , drawing on the Guiding Principles on Business and Human Rights and Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business;	Die Veranstaltungen des SECO, <ul style="list-style-type: none"> • zum Inkrafttreten des ILO Protokolls zu Zwangsarbeit im November 2018 und • der Workshop Modern Slavery and Trafficking in Persons in Global Supply Chains,

		<p>trugen dazu bei, auf die Verantwortung der Unternehmen für die Einhaltung der Menschenrechte in den Lieferketten aufmerksam zu machen und Aspekte davon zu diskutieren (NAP Aktion 6).</p> <p>Die Diskussion im Abstimmungskampf um die Konzernverantwortungsinitiative im November 2020 hat vermutlich alle Unternehmen in der Schweiz berührt und für das Thema sensibilisiert. Darüber hinaus werden mit dem Gegenvorschlag Pflichten für die Unternehmen eingeführt.</p>
116	<p>GRETA invites the Swiss authorities to continue their efforts to detect and prevent THB through border control measures, including by:</p>	
	<p>continuing to build the capacity of all competent authorities to detect indicators of THB among persons arriving in Switzerland and to ensure prompt and effective access to assistance and protection;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbildung von Konsularangehörigen in der Erkennung von Gefahren von Menschenhandel und in der Ergreifung von Massnahmen. • Regelmässig stattfindende SPI Ausbildungen und interdisziplinäre Ausbildungen in der Westschweiz, Adressaten Strafverfolgungsbehörden inkl. Staatsanwaltschaften und EZV
	<p>provision of information to foreign nationals seeking asylum or arriving irregularly, in a language that they can understand, about the risks of THB, their rights and where to receive advice and legal assistance. In this context, GRETA refers to the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2014 Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Arbeitsgruppe Menschenhandel und Asyl des SEM hat sich mit verschiedenen Aspekten der Ausbildung, der Erkennung, des Schutzes und der Hilfe für Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren befasst und Empfehlungen zuhanden der Direktion SEM ausgearbeitet (NAP Aktion 19). Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des SEM, von anderen staatlichen Stellen und der Zivilgesellschaft zusammen und gewährleistete eine umfassende Erörterung des Handlungsbedarfs im Asylverfahren einschliesslich des Dublin-Verfahrens. Die Direktion SEM wird entscheiden, welche Empfehlungen umgesetzt werden.

		<ul style="list-style-type: none"> • Für Ausbildungen, welche die Erkennung der Opfer ermöglichen, siehe zu Ziffer 68, dritter Punkt. • In den Aus- und Weiterbildungen der EZV für Grenzbeamte werden auch Module über Menschenhandel vermittelt.
138	GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that:	
	increased attention is paid to the proactive detection of victims of trafficking among asylum seekers and persons placed in immigration detention, allowing sufficient time to gather necessary information and taking into account their traumatic experience. In this context, training on the identification of victims of THB and their rights should be provided to asylum officers and staff working in immigration detention centres;	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe zu Ziffer 116, dritte Zelle, erster Punkt.
	the application of the Dublin Procedure to presumed victims of THB is reviewed ;	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe zu Ziffer 116, dritte Zelle, erster Punkt.
139	<i>GRETA urges the Swiss authorities to take steps to ensure that all victims of trafficking are properly identified and can benefit from the assistance and protection measures contained in the Convention, in particular by:</i>	
	<i>ensuring that a formalised victim identification procedure is put into place in all cantons without further delay, defining the roles and responsibilities of all stakeholders and including indicators for identifying victims of different forms of exploitation;</i>	Empfehlung wird so interpretiert, dass alle Kantone eine Kooperationsvereinbarung, welche die Rollen, die Zuständigkeiten, Aufgaben und Schnittstellen in der Menschenhandelsbekämpfung im Kanton festlegen, abgeschlossen und verabschiedet haben. Zu Kooperationsvereinbarungen in allen Kantonen siehe zu Ziffer 23, zweiter Punkt.
	<i>increasing efforts to proactively identify victims of trafficking for the purpose of labour exploitation, by reinforcing the capacity and training of labour inspectors, and involving trade unions and other relevant actors in the work of the cantonal roundtables on human trafficking;</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe zu Ziffer 42. • Die Kantone wurden an der jährlichen Sitzung der Leitungen der kantonalen Runde Tische von 2019 unter der Leitung der FSMM aufgefordert, Stellen der Arbeitsinspektion und Arbeitsmarktkontrolle und Gewerkschaften in die Runden Tische einzubeziehen.
155	<i>GRETA once again urges the Swiss authorities to ensure that all victims under Swiss jurisdiction, including asylum seekers and persons exploited abroad but identified in</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zum Asylverfahren siehe zu Ziffer 116, dritte

	<i>Switzerland, benefit from assistance measures in accordance with Article 12, paragraph 1, of the Convention;</i>	<p>Zelle, erster Punkt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hintergrund der Empfehlung ist, dass gemäss Wille des Bundesgesetzgebers das Opferhilfegesetz nicht auf Taten anwendbar ist, welche im Ausland verübt werden. • Der Bericht über zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel im Auftrag der SODK (NAP Aktion 22) beleuchtet die Möglichkeiten für Hilfeleistungen gestützt auf bestehende Regelungen und der zu erwartende Vorgehensvorschlag der SODK wird Lösungen konkretisieren.
156	GRETA takes note of the document issued by the CSOL-LAVI, in collaboration with CDAS, clarifying the responsibilities of cantons for funding victim assistance , and considers that the Swiss authorities should ensure that the recommendations made in it are followed in practice;	Die Empfehlungen der SODK zur Abgrenzung zwischen Opferhilfe und Sozialhilfe werden an den Sitzungen der Runden Tische behandelt.
157	GRETA considers that the Swiss authorities should continue making efforts to provide a secure a sufficient number of accommodation places , offering adequate conditions and adapted to the needs of victims of THB, in all cantons . In this context, adequate funding should be provided to NGOs assisting victims of human trafficking;	Die Empfehlung wird so interpretiert, dass alle Kantone die Möglichkeit von spezialisierter Opferhilfe für Menschenhandelsopfer gewährleisten, siehe dazu zu Ziffer 139, zweite Zelle.
170	<i>GRETA urges the Swiss authorities to improve the identification of and assistance to child victims of trafficking, in particular by:</i>	
	<i>ensuring that a formalised procedure for the identification of child victims of THB is put into place in all cantons, which takes into account the special circumstances and needs of child victims, involves child specialists and ensures that the best interests of the child are the primary consideration in all proceedings relating to child victims of THB and children at risk;</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zu Bericht Menschenhandel mit Minderjährigen als Grundlage für Massnahmen siehe zu Ziffer 95, zweiter Punkt. • Zu Massnahmen in den Kantonen siehe zu Ziffer 23, zweiter Punkt und zu Ziffer 139, zweite Zelle.
	<i>ensuring that relevant actors take a proactive approach and increase their outreach work to identify child victims of THB, by paying particular attention to unaccompanied and separated foreign children;</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zu Sensibilisierung und Ausbildung, siehe zu Ziffer 43. • Zu Bericht Menschenhandel mit Minderjährigen für weitere Massnahmen siehe zu Ziffer 95, zweiter Punkt.

	<i>providing further capacity-building to stakeholders (police, NGOs, child protection authorities, social workers) as well as guidance for the identification of child victims of THB for different purposes, including the exploitation of begging and exploitation of criminal activities;</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zu Sensibilisierung und Ausbildung, siehe zu Ziffer 43. • In der neuen Checkliste zur Identifizierung von Menschenhandel und Ausbeutung (NAP Aktion 3) werden einem eigenen Kapitel Indikatoren für die Identifizierung von Menschenhandel mit Minderjährigen genannt. Explizit wird auch auf die Phänomene der Ausbeutung in der Bettelei und zum Zweck der Begehung von Straftaten hingewiesen.
171	GRETA invites the Swiss authorities to review the age assessment procedures with a view to ensuring that the best interests of the child are effectively protected, taking into account Article 10, paragraph 3, of the Convention, the Convention on the Rights of the Child, General Comment No. 6 of the Committee on the Rights of the Child and the Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017-2019);	
188	GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to ensure, in compliance with their obligations under Article 13 of the Convention, that all possible foreign victims of trafficking, regardless of the forms of exploitation, are systematically offered a recovery and reflection period and all the measures of protection and assistance envisaged in Article 12, paragraphs 1 and 2, of the Convention during this period (paragraph 188);	Aus Anlass Darstellung des Competo-Prozesses für das Vorgehen bei der Gewährung des Aufenthaltes für Opfer von Menschenhandel in den Weisungen des SEM wurden im 2017 drei regionale Ausbildungen in der Schweiz für alle Angehörigen der kantonalen und städtischen Migrationsämter durchgeführt (NAP Aktion 20).
195	GRETA considers that the Swiss authorities should continue making efforts to ensure that victims of trafficking, regardless of the form of exploitation, can fully benefit in practice from the right to obtain a renewable residence permit for the purpose of co-operating with the authorities or for their personal situation, without prejudice to the right to seek and enjoy asylum. In this context, GRETA refers to the UNHCR 2006 Guidelines on the application of the Refugee Convention to victims of trafficking (paragraph 195);	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe zu Ziffer 188. • Für Aufenthaltsbewilligung als Zeuge oder Zeugin im Strafverfahren gegen die Täter hat das Bundesgericht im 2019 entschieden, dass ein Anspruch auf eine solche Aufenthaltsbewilligung direkt aus dem Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels ableitet werden kann.
206	GRETA invites the Swiss authorities to continue taking steps to facilitate and guarantee access to compensation for victims of THB, and in particular to:	
	ensure that courts take duly into account the material damage suffered by victims when deciding on compensation from perpetrators ;	

	ensure that State compensation is granted and paid in due time;	
212	GRETA considers that the Swiss authorities should continue to take steps to ensure that the return of victims of THB is carried out with due regard for their rights, safety and dignity, is preferably voluntary, and complies with the obligation of non-refoulement. Full consideration should be given to the UNHCR's guidelines on the application of the Refugees Convention to trafficked people. Further, the Swiss authorities should ensure that the best interests of the child are effectively respected, protected and fulfilled, inter alia, through an assessment of risks and safety carried out, prior to any removal measure, by specialised bodies in co-operation with the competent contacts in the country of origin , especially for unaccompanied children. The Swiss authorities should also continue to develop co-operation with countries of origin of victims with a view to ensuring that risks are correctly assessed, and that trafficking victims can return in safety and effectively reintegrate;	<ul style="list-style-type: none"> • Die Rückkehrhilfe des SEM, die speziell auch für Menschenhandelsopfer geschaffen wurde, beinhaltet die Prüfung aller in der Empfehlung genannten Punkte. • Die reichhaltige Zusammenarbeit mit verschiedenen Herkunftsländern des Menschenhandels (NAP Aktion 27) hat auch die geregelte Rückkehr von Menschenhandelsopfern zum Gegenstand und gewährleistet die Einhaltung deren Rechte und Sicherheit.
223	GRETA considers that stating explicitly in law the irrelevance of the consent of a victim to the intended exploitation could improve the implementation of anti-trafficking provisions;	
224	Given that Article 4(a) of the Convention provides the minimum content of the types of exploitation included in the definition of THB, GRETA considers that the Swiss authorities should state explicitly in the definition of trafficking in human beings in the Criminal Code the notions of forced labour or services, slavery, practices similar to slavery, and servitude as types of exploitation;	
225	GRETA invites the Swiss authorities to define the parameters and constituents of labour exploitation ;	
228	GRETA considers that the Swiss authorities should adopt legislative measures to criminalise the use of services with the knowledge that the person is a victim of THB, as stipulated by Article 19 of the Convention;	
231	GRETA invites the Swiss authorities to keep under review the application of the legal provisions concerning corporate liability for THB with a view to ensuring effective investigation and prosecution of any suspected offences related to THB committed by legal entities, including banks and other financial institutions, and that the sanctions or measures are effective, proportionate and dissuasive;	
239	<i>GRETA urges the Swiss authorities to ensure compliance with Article 26 of the Convention through the adoption of a provision on the non-punishment of victims of trafficking for their involvement in unlawful activities, to the extent that they were compelled to do so,</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zu Ausbildungen siehe zu Ziffer 43. Der Grundsatz des Non-Punishment und die Bedeutung

	<i>and/or by developing relevant guidance. Public prosecutors should receive training on THB and be encouraged to be proactive in establishing if an accused person is a potential victim of trafficking while considering trafficking in human beings as a serious violation of human rights. While the identification procedure is on-going, potential victims of trafficking should not be punished for immigration-related offences.</i>	<p>für Polizei und Staatsanwaltschaft ist Inhalt dieser Ausbildungen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Non-Punishment ist auch Gegenstand der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern für Opfer von Menschenhandel gestützt auf die Migrationspartnerschaften (NAP Aktion 27). Das Ziel ist, dass die Opfer im Herkunftsland nicht wegen Prostitution bestraft werden.
256	GRETA considers that the Swiss authorities should continue to take measures to ensure that THB offences for different forms of exploitation are investigated and prosecuted effectively , leading to proportionate and dissuasive sanctions, including by:	
	improving the harmonisation and co-ordination of practices between the different cantons as regards the specialisation of cantonal prosecution services;	Die Vernetzung der Staatsanwaltschaften (NAP Aktion 17) ist vorbereitet. Die Liste der spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wird bewirtschaftet. Der Austausch zwischen den spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten über Erfahrungen, gute Beispiele und operative Fälle wird zu einer Harmonisierung der Tätigkeit der Untersuchungsbehörden beitragen.
	ensuring that law enforcement agencies have sufficient human and financial resources to conduct investigations in THB cases, including then they involve the use of Internet ;	Im Fokus der Empfehlung steht die politische Priorisierung der Menschenhandelsbekämpfung in der Kantonen mit entsprechender Mittelzuweisung.
	systematically carrying out financial investigations in order to locate, seize and confiscate the assets of the perpetrators , with a view to securing compensation of victims, as well as improving the possibility to identify the principals perpetrators (leaders) behind organised THB;	
262	GRETA invites the Swiss authorities to ensure that the existing provisions on the protection of victims and witnesses are effectively and equally applied to protect victims and witnesses of THB at the investigation, trial and post-trial stages , throughout the territory, and regardless of the form of exploitation;	
279	GRETA welcomes the considerable efforts made by Switzerland in the area of international co-operation and invites the Swiss authorities to continue developing international co-operation in the investigation and prosecution of transnational cases of human traf-	Die internationale Zusammenarbeit, strategisch und operativ, ist vielfältig und findet mit einer Vielzahl von Staaten statt (NAP Aktion 27).

	ficking, and to explore further possibilities for co-operation with governmental and non-governmental actors in the main countries of origin of trafficking victims;	
284	GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that the restructuring of the KSMM does not impede the active and close co-operation between the authorities and civil society. The authorities should continue building strategic partnerships with NGOs and trade unions , through involving them in the planning, monitoring and evaluation of anti-trafficking action, the victim identification process, the provision of assistance to victims of trafficking, and the reintegration and rehabilitation of victims of THB, including by ensuring long-term funding for anti-trafficking activities of NGOs.	



Anhang IV: Befragte Stellen und Organisationen

Bundesebene

- Bundesamt für Polizei fedpol (mehrere Direktionsbereiche)
- Staatssekretariat für Migration SEM (mehrere Direktionsbereiche)
- Bundesamt für Justiz BJ
- Eidgenössische Zollverwaltung EZV
- Staatssekretariat für Wirtschaft seco
- Bundesamt für Statistik BFS
- EDA (Staatssekretariat und zwei Direktionen)

Kantonale Ebene

- Bestehende Kantonale Runde Tische gegen Menschenhandel in 18 Kantonen
- Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz KKPKS
- Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz SSK
- Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz für das Opferhilfegesetz SVK-OHG
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
- Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM
- Staatsanwaltschaft des Kantons Basel
- Mission des cantons latins pour la lutte contre la traite des êtres humains

Städtische Ebene

- Fremdenpolizei der Stadt Bern

Internationale Organisation / Nichtregierungsorganisationen

- Internationale Organisation für Migration IOM
- Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ
- Association de Soutien aux victimes de Traite Et d'Exploitation ASTREE
- Beratungs- und Schulungszentrum Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung ACT212
- Trafficking.ch - Trafficked Victim Unit