



An den Grossen Rat

20.5062.02

JSD/P205062

Basel, 16. November 2022

Regierungsratsbeschluss vom 15. November 2022

Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend Menschenhandel langfristig bekämpfen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 den nachstehenden Anzug Sarah Wyss und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Der Regierungsrat hat der Bekämpfung des Menschenhandels in der Legislaturplanung 2019-2021 zum zweiten Mal in Folge einen Schwerpunkt beigemessen (Quelle: <https://www.bs.ch/nm/2019-kriminalitaetsbekaempfung-einschliesslich-straerverfolgung-regierungsrat-definiert-gewaltdelikte-einbruch-und-menschenhandel-unveraendert-als-schwerpunkte-rr.html>).

Die Antworten des Regierungsrates zu den zwei Schriftlichen Anfragen (Geschäftsnummern: 16.5246 und 16.5247) aus dem Jahr 2016 zeigen auch, dass der Kanton bemüht ist, den Menschenhandel zu bekämpfen. So gibt es beispielsweise den runden Tisch Prostitution oder die finanzielle Unterstützung der Beratungsstelle Aliena.

Die Zahlen aus der Antwort (2011-2014) zeigen, dass es relativ und absolut gesehen die registrierten Straftaten im kantonalen Vergleich eher hoch sind, bei den Verurteilungen ist die relative Zahl jedoch sehr gering. (Quelle: Beantwortung Geschäftsnummer 16.5246.02).

Laut Bundesamt für Statistik kam es im Kanton Basel-Stadt zwischen 2014 und 2018 zu keiner Verurteilung wegen Menschenhandels, schweizweit waren es 55 Verurteilungen (Quelle: Bundesamt für Statistik).

Am 14. Januar begann der Prozess gegen zwei mutmassliche Täterinnen – wegen Menschenhandel und Prostitution. Das Urteil wird im März erwartet.

Trotz Verurteilung und Schwerpunktsetzung bleiben Verurteilungen im Kanton Basel-Stadt – nicht zuletzt auch aufgrund fehlender Zeugenaussagen – eine Rarität. Dies obwohl die Anzahl der registrierten Straftaten relativ hoch sind.

In Zürich beispielsweise wurde 2014 ein spezialisierter Fachdienst mit 10 Stellen aufgebaut, welcher sich ausschliesslich dem Menschenhandel und Menschenschmuggel widmet. Und die Verurteilungsrate im Kanton Zürich liegt deutlich höher als im Kanton Basel-Stadt.

Es ist von hoher Wichtigkeit, dass auch im Kanton Basel-Stadt langfristig und mit genügend Ressourcen Menschenhandel bekämpft wird.

Deshalb bitten die Anzugsstellenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten was unternommen werden könnte, um diesen Zustand nachhaltig zu verbessern. Im Besonderen folgende Punkte:

1. Wie könnte ein nachhaltiger Fachdienst (analog Zürich) aufgebaut werden? (Ob dies mit mehr Stellen oder aber einer Verschiebung der Stellen bewerkstelligt werden soll bedarf der Einschätzung des Fachdepartements).
2. Welche "Anreize" bietet das kantonale Gesetz um den betroffenen Frauen und Männer eine Sicherheit zu geben damit die Opfer aussagen (Beispielsweise Anwendung Härtefallklausel)?
3. Welche Berufsgruppen und Fachstellen müssen in diesen Fachdienst eingebunden werden und wie?
4. Welche weiteren Massnahmen können zur verbesserten Vertrauensbildung getroffen werden?

Sarah Wyss, Jessica Brandenburger, Beatrice Messerli, Pascal Pfister, Alexandra Dill »

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

A. Allgemein

Die Prüfung des Tatbestands des Menschenhandels und dessen Bekämpfung stellen spezifische Anforderungen an die zuständigen Behörden, Fachstellen und NGOs und erfolgen unter erschwerten Bedingungen. Die Strafverfolgung des Menschenhandels ist stark vom Vertrauensaufbau zum mutmasslichen Opfer und von dessen Aussagebereitschaft abhängig. Ohne valide Opferaussagen kann ein Verfahren in der Regel nicht abgeschlossen werden.

Mutmassliche Opfer haben jedoch aus verschiedenen Gründen grundsätzlich wenig Vertrauen in die Behörden. Häufig sind sie von Erfahrungen aus dem Heimatland geprägt, in welchen die Behörden korrupt oder nicht vertrauenswürdig arbeiten. Auch kann es sein, dass das Opfer unter hohem Druck aus dem Heimatland steht oder aber sich selber nicht als Opfer wahrnimmt. Zudem werden mutmassliche Opfer von Menschenhandel oftmals von der Täterschaft bedroht und unter Druck gesetzt (physisch oder psychisch), kennen die rechtlichen Grundlagen nicht oder fürchten sich vor weiteren Konsequenzen einer Aussage. Das Bedürfnis, in der Schweiz Geld zu verdienen und damit Angehörige im Heimatland zu unterstützen, ist jedoch oft gross und damit auch die Bereitschaft, sich ausbeuten zu lassen.

Seit Menschenhandel 2017 als Schwerpunkt bei der Kriminalitätsbekämpfung definiert wurde, sind im Kampf gegen den Menschenhandel gewichtige Fortschritte erzielt worden. Der Menschenhandel kann als typisches «Hol-Delikt» mangels Anzeigen nur dann gezielt angegangen werden, wenn bei der Fahndung sowie bei der Kriminalpolizei ein expliziter Fokus gesetzt wird und entsprechende Ressourcen gezielt dafür eingesetzt werden. Entsprechend zeigen die grossen Anstrengungen bei den Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels zwar langsam, aber nun klar Wirkung. Zum einen hat die Schwerpunksetzung in den letzten viereinhalb Jahren wesentlich zu einer Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Basel-Stadt und der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, aber auch zahlreichen weiteren Partnern innerhalb der Verwaltung geführt und die Vernetzung aller Involvierten gestärkt. Zur besseren Vernetzung der Fachdienste (siehe auch Beantwortung der Fragen 1 und 2) wurde 2017 eine neue Taskforce ins Leben gerufen. Sie vereinte zunächst Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft (Kriminalpolizei), der Kantonspolizei (Fahndung) und des Migrationsamts (Zwangsmassnahmen) und setzt gemeinsame Aktionen (gezielte Kontrollen im Milieu, Durchsuchungen etc.) um. Inzwischen nehmen auch Vertreter des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) sowie der Opferhilfekommission teil.

Neben der operativen Task Force Menschenhandel wurde ein zusätzliches Gremium (mit Personen mit Leitungsfunktion besetzt) ins Leben gerufen, das aus den Erkenntnissen einer internen Prozessanalyse (siehe Frage 4) auf strategisch-operative Verbesserungsvorschläge entwickelt.

Durch die Schwerpunktsetzung wurden Prozesse verbessert und Strukturen gefestigt. Gerade in den Regelstrukturen zeigen sich immer wieder gewisse Grenzen, die dank der Schwerpunktsetzung durchbrochen werden konnten. Zum anderen hat die Schwerpunktsetzung dazu geführt, dass bei den Strafverfolgungsbehörden ein zusätzlicher Effort geleistet wurde.

B. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie könnte ein nachhaltiger Fachdienst (analog Zürich) aufgebaut werden? (Ob dies mit mehr Stellen oder aber einer Verschiebung der Stellen bewerkstelligt werden soll bedarf der Einschätzung des Fachdepartements).*
3. *Welche Berufsgruppen und Fachstellen müssen in diesen Fachdienst eingebunden werden und wie?*

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über drei Fachdienste. Das Fachreferat im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements setzt sich auf strategisch-koordinativer Ebene mit dem Thema Menschenhandel auseinander. Es leitet unter anderem den Runden Tisch Menschenhandel und ist für den koordinierten Wissenstransfer sowie für die nationale Vernetzung zuständig.

Innerhalb der Kantonspolizei sind bei der Fahndung Fachspezialisten auf Menschenhandel, Prostitution, Schwarzarbeit und Glücksspiel spezialisiert. Und bei der Kriminalpolizei wird im Dezernat Betäubungsmittel und Strukturkriminalität zu Fällen von Menschenhandel ermittelt.

Die intensivierete Bekämpfung des Menschenhandels wurde bis Ende 2021 innerhalb der bestehenden Budgetvorgaben im Sinne eines Pilotprojekts – also mit den vorhandenen Strukturen und Ressourcen – geleistet. Im Budget 2022 hat der Grosse Rat vier zusätzliche Stellen aufgeteilt auf die Staatsanwaltschaft, die Kantonspolizei und das Migrationsamt bewilligt.

Parallel zur Schnittstellenoptimierung sowie der Stabilisierung bzw. Erhöhung der Personalressourcen wird die Schulung jener Berufsgruppen, die mit Menschenhandel bzw. dessen potenziellen Opfern in Berührung kommen, weiter vorangetrieben. Bereits intensiv geschult wurden die Mitglieder der Task Force. Diese Weiterbildungen sollen auch weiteren Kreisen zur Verfügung stehen (siehe Frage 4). Insgesamt zeigt sich, dass die kontinuierliche Schulung und zunehmende Professionalisierung der Mitarbeitenden die Opferidentifizierung verbessert, ebenso die professionelle Unterbringung der mutmasslichen Opfer und die Einvernahmetechniken. So wird eine gezielte Strafverfolgung ermöglicht.

Ein Benchmark bezüglich der strukturellen Voraussetzungen und des Einsatzes der personellen Ressourcen zur Bekämpfung von Menschenhandel hat gezeigt, dass der Kanton Basel-Stadt im Verhältnis zum Personalbestand gut abschneidet.

2. *Welche "Anreize" bietet das kantonale Gesetz um den betroffenen Frauen und Männer eine Sicherheit zu geben damit die Opfer aussagen (Beispielsweise Anwendung Härtefallklausel)?*

Die massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit Menschenhandel fallen in die Kompetenz höherrangigen Rechts. Sie sind auf nationaler – beispielsweise im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) oder im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) – oder gar internationaler Ebene – beispielsweise im Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels – verankert. Entsprechend besteht auf kantonaler Ebene kein gesetzgeberischer Handlungsspielraum.

Gemäss OHG besteht bei Verdacht auf Menschenhandel für die Opfer Anrecht auf Opferhilfeberatung, Soforthilfe und längerfristige Hilfe (z.B. medizinische, psychologische, juristische Hilfe und Unterkunft) sowie finanzielle Leistungen – unabhängig davon, ob das mutmassliche Opfer dazu bereit ist, ein Verfahren einzuleiten oder in einem Verfahren auszusagen. Dieser Grundsatz ist für

die Opferhilfe von grosser Bedeutung, da durch das gegen den Täter geführte Strafverfahren eine sekundäre Viktimisierung des Opfers und eine Gefährdung der Angehörigen im Heimatland erfolgen könnte, was nicht Sinn und Zweck des Gesetzes sein kann.

Die ausländerrechtlichen Instrumente für Opfer von Menschenhandel dienen dem Opferschutz und sollen die Strafverfolgung der Täter erleichtern. Ein Gesuch um humanitären Aufenthalt im Rahmen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG i.V.m. Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) kann nach Ende einer Erholungs- und Bedenkzeit gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. e AIG i.V.m. Art. 35 VZAE jederzeit gestellt werden. Die Anerkennung des Status als Opfer von Menschenhandel allein ist jedoch nicht ausreichend. Der Aufenthalt der betroffenen Person muss sich auch aufgrund ihrer persönlichen Notlage als erforderlich erweisen und muss durch das Opfer aufgrund der erhöhten Mitwirkungspflicht mit geeigneten Mitteln glaubhaft gemacht werden. Bei der Beurteilung eines Härtefalles wird unabhängig einer allfälligen Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden die besondere Situation von Opfern berücksichtigt und bei der Gewichtung und Beurteilung der ordentlichen Härtefallkriterien Rechnung getragen. Im Falle einer positiven Beurteilung durch den Kanton bzw. das Migrationsamt muss der Fall zur Zustimmung dem Staatssekretariat für Migration unterbreitet werden, welches die abschliessende Beurteilung zur Bewilligungserteilung vornimmt.

4. *Welche weiteren Massnahmen können zur verbesserten Vertrauensbildung getroffen werden?*

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat 2021 eine vertiefte Analyse vorgenommen, inwiefern der Kanton Basel-Stadt geeignete Abläufe bei der Bekämpfung von Menschenhandel hat oder wo Optimierungspotenzial besteht. 2022 wurde diese interne Prozessanalyse abgeschlossen. Die Erkenntnisse fliessen nun über die bestehenden Gremien in die Arbeit ein und sollen bei der Überarbeitung des kantonalen Kooperationsmechanismus berücksichtigt werden.

Die Analyse hat in Bezug auf die Vertrauensbildung unter anderem aufgezeigt, dass die kontinuierliche Schulung und Sensibilisierung der Verwaltung sowie der NGOs weiter intensiviert werden muss. Nur mit entsprechendem Know-how kann die Bekämpfung des Menschenhandels wirksam angegangen werden. Aus diesem Grund sollen alle Akteure, die potentiell mit mutmasslichen Opfern von Menschenhandel in Berührung kommen (AWA, Sozialhilfe, Migrationsamt, Jugendanwaltschaft, Sozialpartner, Anlaufstelle Sans-Papiers etc.) den Kriminalitätsschwerpunkt Menschenhandel sowie die Aufgaben und Möglichkeiten der involvierten NGOs und die Abläufe bei Verdachtsfällen kennen. Die Schulungen sollen nach Möglichkeit auch auf Gerichte und Dolmetschende ausgeweitet werden.

Um den Opferschutz in allen Prozessschritten optimal zu gewährleisten und den Vertrauensaufbau zu unterstützen, baut das Justiz- und Sicherheitsdepartement die Zusammenarbeit mit Trafficking.ch / Schutzhaus Fortis per 2023 aus. Mittels einer Sockelfinanzierung soll zum einen sichergestellt werden, dass genügend Schutzplätze zur Verfügung stehen. Zum anderen wird damit die Unterstützung durch die spezialisierte Opferschutzinstitution mittels Fallberatung, Strukturanalyse, Opfererkennung und Triage abgedeckt. Dadurch wird direkt am Fall ein wertvoller Wissenstransfer sichergestellt und die Zusammenarbeit gestärkt.

Im Rahmen der Evaluation des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel wurde auch empfohlen, Richterinnen und Richter als Zielgruppe für die Sensibilisierung zu berücksichtigen. Bisher nehmen sie noch nicht am Runden Tisch Menschenhandel oder an Schulungen teil. Wie die Erfahrungen mit der Teilnahme von Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten am Runden Tisch Häusliche Gewalt gezeigt haben, ist der Einbezug dieser Zielgruppe sinnvoll und wird deshalb geprüft.

Schliesslich soll als weitere Massnahme das Thema Menschenhandel durch Öffentlichkeitsarbeit in der Öffentlichkeit präsent bleiben.

C. Antrag

Der Regierungsrat wird im Rahmen der Schwerpunktsetzung in der Kriminalitätsbekämpfung im Jahr 2024 wieder zum Thema berichten. Deshalb beantragen wir, den Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend «Menschenhandel langfristig bekämpfen» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin