



Swiss Forum for Migration  
and Population Studies

Während sich Studien mehrfach mit Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung befasst haben, war in der Schweiz bisher wenig über den Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bekannt. Um diese Wissenslücke zu schliessen, beauftragte die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), angesiedelt beim Bundesamt für Polizei, das SFM mit einer Studie unter Mitwirkung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Diese zeigt Hintergründe und Merkmale von Arbeitsausbeutung in verschiedenen Wirtschaftsbranchen sowie Profile betroffener Personen und Fallkonstellationen auf. Dabei wird deutlich, wie fliegend die Übergänge zwischen ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und Menschenhandel sind. Im Vordergrund der Betrachtung stehen die Kantone Bern, Genf, Tessin und Zürich, doch auch gesamtschweizerische Massnahmen zur Bekämpfung und Prävention des Menschenhandels werden ins Auge gefasst.

#### Autorinnen

Johanna Probst ist Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM.

Denise Efonayi-Mäder ist Politologin und Vizedirektorin des SFM.

ISBN 10: 2-940379-58-0

ISBN 13: 978-2-940379-58-3

Université de Neuchâtel, Institut SFM, Faubourg de l'Hôpital 106, 2000 Neuchâtel  
T +41 32 718 39 20, [secretariat.sfm@unine.ch](mailto:secretariat.sfm@unine.ch), [migration-population.ch](http://migration-population.ch)



Swiss Forum for Migration  
and Population Studies

SFM Studies #65d

Johanna Probst und  
Denise Efonayi-Mäder  
unter Mitarbeit von Dina Bader

## Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel

Eine Standortbestimmung für die Schweiz

März 2016



**Mandant**

KSMM / SCOTT, Bundesamt für Polizei (fedpol)

**Autorinnen**

Johanna Probst und  
Denise Efonayi-Mäder  
unter Mitarbeit von Dina Bader

**Projektleitung**

Denise Efonayi-Mäder

© 2016 SFM

ISBN 10: 2-940379-58-0

ISBN 13: 978-2-940379-58-3

Universität de Neuchâtel, Institut SFM, Faubourg de l'Hôpital 106, 2000 Neuchâtel  
T +41 32 718 39 20, [secretariat.sfm@unine.ch](mailto:secretariat.sfm@unine.ch), [migration-population.ch](http://migration-population.ch)

Executive Summary	5
Kurzfassung	11
Einleitung	19
1 Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung: eine Begriffsannäherung	23
In Kürze	23
1.1 Stand der Forschung: ausgewählte Literatur	23
1.2 Rechtlicher Rahmen	27
1.3 Forschungsgegenstand und Arbeitsdefinitionen	30
1.4 Methoden und empirisches Material	34
2 Umgang mit MH-A in der Schweiz: Behörden und Zivilgesellschaft	39
In Kürze	39
2.1 Hinweise zur Entwicklung in den ausgewählten Kantonen	40
2.2 Erfahrungen aus (polizeilichen) Ermittlungen und Kontrollen	43
2.3 Erkenntnisse aus den Strafverfahren	48
2.4 Hinweise auf andere Gerichte oder Instanzen	50
2.5 Rückmeldungen aus Beratungsstellen	51
2.6 Zusammenarbeit zwischen Akteuren	54
3 Vorkommen und Ausprägungen von Arbeitsausbeutung in der Schweiz	57
In Kürze	57
3.1 Verbreitung des Phänomens: Hellfeld und Dunkelfeld	58
3.2 Betroffene Sektoren	60
3.3 Allgemeine Merkmale von Ausbeutungssituationen	69
4 Überlegungen zu Prävention und Detektion	81
In Kürze	81
4.1 Ursachenbekämpfung	82
4.2 Öffentlichkeitsarbeit in der Schweiz	84
4.3 Fortbildung und Vernetzung in der Praxis	86
4.4 Kontrollen und Rechtsschutz	87
4.5 Rechtslage und Ausblick	89
Schlussfolgerung	93
Literatur	97
Anhang	101

## Abkürzungsverzeichnis

BAC	Bureau de l'amiable compositeur
BFM	Bundesamt für Migration (heute SEM)
CSP	Centre social protestant
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
Kapo	Kantonspolizei
KOGE	Koordinationsgremium
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
LAVI	Loi sur l'aide aux victimes
MH-A	Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
MH-S	Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
NAV	Normalarbeitsvertrag
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SCOTT	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants
SIT	Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs
StGB	Strafgesetzbuch
SUS	Strafurteilsstatistik
TEH	Traite d'êtres humains
TEH-T	Traite d'êtres humains en vue de l'exploitation (de la force) du travail
TESEU	Tratta e sfruttamento esseri umani

# Executive Summary

## Context and aims of the survey

Economic globalisation, greater European integration and the increase in communication and transport have all had a global impact on working conditions and working relations. The growing inequality of wealth between the countries and regions of the world has given rise to new or forgotten forms of labour exploitation. Some of these forms of exploitation are closely linked to human trafficking. Until now, human trafficking has been associated first and foremost with the sexual exploitation of women. Since coming on the international agenda, human trafficking has become an increasing source of worry to Europe due to this phenomenon's potential impact on the social and economic fabric of the region. This applies equally to Switzerland, which has implemented various measures in the last decade to counter human trafficking in all its forms. Switzerland's anti-trafficking strategy is based on four pillars: prevention, prosecution, victim protection and partnership (at the political level, across various disciplines and at the international level). Responsible for the fight against human trafficking is the Swiss Coordination Unit against the Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants (KSMM/SCOTT) at the Federal Office of Police.

Although a number of measures have been adopted to combat sexual exploitation, little has been undertaken with regard to human trafficking for the specific purpose of labour exploitation. Despite the increase in the number of research projects and reports at political level, empirical data on this form of trafficking is almost non-existent in Switzerland. The KSMM/SCOTT Permanent Secretariat therefore commissioned a study on the phenomenon in that country. Its three principal aims were to define labour exploitation in the Swiss context, to identify the economic sectors which are at risk or exhibit a significant occurrence of human trafficking for labour exploitation, and thirdly, to determine the profiles of (potential) perpetrators and victims.<sup>1</sup> In addition, the study considered measures that the authorities and civil society could adopt to prevent and detect this form of exploitation. On account of the methodological challenges involved in such an approach (Cyrus et al. 2010; ILO 2011), the study did not attempt to quantify the phenomenon, but adopted instead an exploratory approach.

## Literature and field of research

Whereas trafficking for the purpose of sexual exploitation is well documented, there is relatively little reliable information on human trafficking for the purpose of labour exploitation in Europe. This is particularly true for Switzerland, where studies on the occurrence and characteristics of this phenomenon are lacking. This investigation therefore goes some way to filling the gap.

Much is known on the general phenomenon of trafficking from various international studies. However, these studies do not always differentiate between the various forms of trafficking. In so far as the existing literature focuses on trafficking for the purpose of labour exploitation, it uses different terms such as *forced labour*, *servitude*, *slavery*, etc. Some recent European studies are particularly relevant to studying labour exploitation and trafficking for that purpose. These include a comparative survey of labour exploitation within the Euro-

---

<sup>1</sup> For methodological and practical reasons, the survey was limited to non-sexual exploitation, which is why sex work in the narrow sense or activities in the wider 'adult' sector, such as cabaret dancing, were not covered by the survey. On the other hand, the survey examined situations outside the sex industry where both sexual exploitation and labour exploitation exist.

pean Union (FRA 2015), a series of publications on trafficking for the purpose of labour exploitation in Germany (Cyrus 2005, 2011; Cyrus et al. 2010) and a paper offering an overview of concepts and definitions to develop the concept of 'the continuum of exploitation' (Skrivankova 2010). In short, international research on trafficking for the purpose of labour exploitation depicts a phenomenon in which elements of criminal law and civil law are merged, often rendering a legal understanding of the phenomenon difficult. Without going into detail, the researchers who carried out the study in Switzerland were surprised by the many parallels between their research and the European studies, both with regard to the phenomenon of labour exploitation and trafficking for that purpose, as well as by the tepid response of the authorities.

In view of the absence within the social sciences of a consensual definition of labour exploitation and the meagre number of court decisions in Switzerland relating to human trafficking for that purpose, the researchers developed their own definition of labour exploitation for their use within the survey. The definition used in the research was based on the analysis of empirical data relating to instances of labour exploitation and trafficking to that end. Based on that definition (stated below), this report attempts to outline the phenomenon of labour exploitation. The authors consider the exploitation of labour and human trafficking as two (separate) phenomena. These two phenomena can culminate in human trafficking for labour exploitation when exploitation comes about as a result of trafficking. In the survey, labour exploitation was defined according to the prevailing legal standards for working conditions in Switzerland. A work situation diverging from the 'normal' working standards and putting the employee at a disadvantage was considered as labour exploitation. The key factor for determining the case for labour exploitation was not the employee's consent to working under exploitative conditions, but rather the employer's conduct: If an employer deliberately takes advantage of an employee's vulnerable situation, this indicates a case of exploitation. In other words, the definition of labour exploitation used in the survey emphasised the objective aspect of exploitation and not the (more or less) free will of the victim or the means of coercion used.

The study was based on the following working definitions:

---

*Exploitation of labour*

Exploitation of labour occurs when an employer benefits from the labour of a person without either providing adequate compensatory measures or guaranteeing decent working conditions. Remuneration and working conditions are significantly lower than the normal level in the relevant sector. The disproportion, to the disadvantage of the employee, between the labour provided and the benefits obtained is rendered possible by the employee's dependence on the employer. The employer takes advantage of the employee's vulnerable situation to enforce exploitative working conditions. Sometimes employers will also use other forms of physical or psychological coercion.

*Human trafficking for the purpose of labour exploitation*

Human trafficking for the purpose of labour exploitation corresponds to a succession of actions aimed at exploiting the labour of a person (as defined above by labour exploitation). By exploiting the vulnerable situation of a person and/or deceiving them as to the nature of the work or the working conditions, human traffickers force their victims to agree to recruitment and subsequently to work under exploitative conditions, sometimes by threatening their victims or exerting physical violence.

---

## Method

The empirical research of a phenomenon that takes place largely in secret and illegally – as is the case with labour exploitation or trafficking for the purpose of exploiting labour – poses great challenges. For obvious reasons, research cannot be founded on the experience and information of those who are directly involved.

Therefore, the researchers had to depend on the expertise of those who encounter cases of labour exploitation (and trafficking for that purpose) as part of their professional work. The research team gathered a maximum amount of information from the experts by means of an exploratory questionnaire, by conducting interviews with around 30 specialists (for example from the judiciary, the police, victim assistance, migrant support services and trade unions) and by analysing police and judicial files. The researchers also conducted several interviews with workers who had experienced exploitative situations. The data was mainly gathered in the cantons of Bern, Geneva, Ticino and Zurich.

## **Economic sectors involved**

The study revealed that labour exploitation exists in Switzerland and, to a lesser extent, so does trafficking for that purpose. Representatives from the public sector and civil society observe instances of labour exploitation in many sectors. Some cases suggest that trafficking is also involved although this can rarely be verified. Most of the experts consulted believed that a large number of cases involving labour exploitation go undetected. Besides the fact that criminal activities take place furtively, the vulnerability of victims of labour exploitation (and trafficking) is not conducive to their disclosure of abuse at work.

Based on the examples of labour exploitation reported in the survey, it was possible to identify certain risk sectors, although considerable differences existed between the cantons investigated (Bern, Geneva, Ticino, Zurich). The construction industry appears to be the most affected in all four cantons, whereby a particularly large number of cases involve Canton Zurich. The catering and hotel sector is in second place, with a slight concentration of cases in Canton Bern. Exploitation in domestic service is evident mainly in Canton Geneva, including in the private residences of people with diplomatic immunity. A considerable number of cases involving exploitation are connected with illegal activities such as begging, theft, burglary and drug trafficking, particularly in big cities like Geneva or Zurich. In Canton Geneva two trials recently resulted in convictions for trafficking under Article 182 of the Swiss Criminal Code. Exploitation is also evident in the agricultural sector, albeit to a lesser extent. The survey also shows that exploitation has many facets. For example, women working in brothels are subject not only to sexual exploitation but are sometimes also coerced into cleaning duties. Conversely, domestic employees are sometimes forced into prostitution.

According to the survey, the profile of the victims (i.e. gender and country of origin) depends on the economic sector in which they are employed. For example, victims in the domestic sector are primarily women while in the construction industry the victims are exclusively men. In other sectors, they can be men or women. The survey found that they have little scope for manoeuvre and their living conditions are precarious. For the majority, this is due to their plight as immigrants and their uncertain residential status. According to all experts consulted, the majority of those subject to labour exploitation have no or only a precarious residence permit in Switzerland. The ability of victims to act is in some cases restricted by their age (in the case of minors) or by a disability, both reinforcing their dependency.

## **General features of exploitation**

Those subject to exploitation originate mainly from the poorer countries of the world, particularly from Eastern Europe (including EU countries), the Balkans (especially in the construction industry and in connection with criminal activities), Africa and Latin America (especially in domestic work), and Asia (especially in the hotel and catering sector). Victims and abusers often come from the same geographic region, but the latter usually have permanent residence status in Switzerland. In the field of domestic service and agriculture in particular, abusers are often also Swiss nationals with no immigrant background.

When employers and workers come from the same region, recruitment usually takes place through social and family connections. Those recruited are frequently deceived about the prospective work and working condi-

tions. They enter Switzerland either on their own or with the help of, and accompanied by, the person who will later exploit them. Often it is not even necessary to recruit workers abroad because the market for illegal labour in Switzerland has a sufficient number of persons who are prepared to work under very adverse conditions. Those already present in Switzerland are usually recruited within migrant communities and through recommendation. Swiss employers who have no connection to migrant circles often recruit workers through job advertisements or employment agencies.

Whether exploitation is a result of trafficking or not, employers benefit from the vulnerable situation of their employees, who often have little or no knowledge of the language or the law, few material resources, are socially isolated or whose family in the country of origin are put under pressure. According to the experts consulted, the use of severe coercion and punishment such as physical violence or restricted freedom of movement is rare in Switzerland. Rather, employers use psychological pressure (for example, by threatening to expose the victim's illegal stay in the country) or other forms of humiliation to enforce bad working conditions.

The strategy used by employers to exploit their labour force therefore consists of pushing the boundaries of what victims can endure while remaining within the limits of legality. By exploiting the vulnerability of their workers, employers can impose very adverse working conditions without having to resort to violence or to restrict freedom of movement. Also other surveys have found (Cyrus et al. 2010; FRA 2015), most situations involving exploitation take place largely on a consensual basis. Because of their vulnerability few victims report the abuse. Hence, labour exploitation remains a lucrative business in which the perpetrators run little risk of prosecution. Nor do victims, in general, have the resources necessary for legal redress; according to the cases observed in this survey, the few victims who managed to escape exploitation only decided to act once they met a person they could confide in and trust, and who was able to help them.

The fact that victims endure adverse working conditions for a long time before seeking help should not be interpreted as a deliberate choice; rather, this supposed contentment with bad working conditions is simply for want of a better job alternative. According to experts, victims only begin to cooperate with prosecution authorities once they realise they have rights that must be respected regardless of their residential status.

## Legal framework and measures

The most important legal provision on human trafficking is the Palermo Protocol of 15 November 2000. It was ratified by Switzerland in 2006. On 1 December of the same year, Article 182 of the Swiss Criminal Code (Trafficking in Human Beings) came into force. This replaced Article 196, which outlawed trafficking only for the purpose of sexual exploitation. In keeping with international standards, the new provision extended the definition of trafficking to include exploitation of labour and trafficking of human organs. In more recent developments, the Council of Europe Convention on Fighting Trafficking was ratified and entered into force on 1 April 2013, at the same time Switzerland adopted a new federal law on the extra-procedural protection of witnesses. The rights of persons identified as victims are regulated in various statutory provisions. Where there is no evidence of human trafficking, some aspects of labour exploitation are covered by criminal or civil law provisions such as labour legislation (Code of Obligations, Employment Act, Illegal Employment Act, collective employment contracts, etc.). Unlike in some European countries, there are no legal provisions in Switzerland on labour exploitation or similar acts like bondage or forced labour that occur outside the context of trafficking. Moreover, since the term *exploitation of labour* can be interpreted in different ways, the survey's researchers decided to put forward their own definition for the purpose of the survey.

Very little case law exists on trafficking for the purpose of labour exploitation. There have been only four criminal convictions for this offence since 2007 (two in Geneva, one in Basel and one in St. Gallen). Alt-

though police inquiries and criminal investigations are more prevalent, their number in the four cantons analysed did not exceed twenty over the six years from 2009 to 2014. The small number of residence permits granted to trafficking victims confirms these findings. However, it should be noted that the statistics are not complete, nor are they broken down according to the type of exploitation. Therefore, it is difficult to assess the true extent of trafficking for the purpose of labour exploitation. Above all – according to all the specialists consulted and the scientific literature – the figures reveal less about the extent of the phenomenon and more about the scope of law enforcement. Few measures exist at present to combat trafficking for labour exploitation, a situation similar to that of trafficking for sexual exploitation ten years ago. In the last decade, however, Switzerland has implemented various measures to combat trafficking for sexual exploitation; the various cooperation mechanisms that are now in place and achievements in detecting relevant cases bear witness to the progress in this field. In view of the high requirements of proof, which pose a particular challenge to law enforcement, several interviewees emphasised the crucial role of the public prosecutor with regard to human trafficking.

Although it is useful to draw on experience gathered from the field of sexual exploitation, new instruments are required to deal with trafficking for labour exploitation. This requires focusing on the broader phenomenon of labour exploitation before considering the aspect of trafficking. Those interviewed thought that cooperation with the labour market authorities and social partners should be strengthened since they are in the best position to detect exploitation. They are also the key players in implementing preventive measures or taking non-penal steps. The data collected shows that in the cantons of Basel-Land, Bern, Fribourg, Geneva, Neuchâtel and Valais, labour market authorities are already involved in anti-trafficking cooperation mechanisms. In Canton Geneva, a trade union is also involved. In fact, this canton has a network of associations that are very active in combating labour exploitation and trafficking. The absence of trade union involvement in Switzerland in general, however, is mirrored in other European countries such as Germany.

## Thoughts on prevention

Cooperation between those involved in the areas of prevention, prosecution, victim assistance and partnership is just as important in fighting trafficking for the purpose of labour exploitation as it is in combating trafficking for sexual exploitation. The survey found that a major obstacle to effective cooperation was the absence of usable definitions of labour exploitation and trafficking for labour exploitation. The meanings of these concepts vary, sometimes within the same discipline but more so between different areas of intervention. This leads some to conclude that those who work in social services, for example, speak a completely different language from the judiciary. Establishing a consensual definition is only possible through a process of consultation between all those concerned. The wide experience of the specialists highlights that developing a proper cantonal strategy for combating trafficking depends on both the commitment of key players within public administration and NGOs, and the expertise of public prosecutors, police officers and victim assistance bureaus, amongst others. Implementing such a strategy will require availability of the necessary resources. And that, in turn, will require the appropriate political will.

Asked for their opinion on what preventive measures would be useful in fighting trafficking for the purpose of labour exploitation, the experts advocated measures to strengthen cooperation and networking between the various players, and further training. A checklist of indicators to help identify possible victims of exploitation would also be useful, as would information and awareness-raising campaigns for experts and the public. To ensure the effectiveness of such campaigns, resources for the necessary follow-up measures would have to be available and those involved in the various fields would have to be sure to take the necessary steps.

Several of the experts also pointed out that although the legal framework for victim assistance had improved, this was not the case in practice. The provisions on victim assistance leave wide scope for discretion, which leaves those concerned uncertain of the effectiveness of their efforts. Since most of the suspected victims are

migrants, a preventive approach should be accompanied by measures in the field of migration, which respect human rights and ensure access to the courts by all migrant workers. In this respect, the approach taken by the Permanent Mission of Switzerland to the United Nations regarding people employed by diplomats and international functionaries subject to diplomatic immunity is an interesting model, albeit with potential for improvement.

Because trafficking is difficult to prove, representatives from law enforcement and other specialists advocate improving the coherence and legitimacy of repressive measures by introducing a subsidiary or complementary criminal provision punishing the exploitation of labour outside the sphere of trafficking. Certain European countries such as the United Kingdom and France already have an appropriate clause; others such as Germany are seriously considering introducing one.

Often, it is the uncertain residential status of workers that is the real obstacle for enforcing their rights. Ultimately, it is in the best interests of society to adopt an approach that captures the whole scope of labour exploitation. This means respecting the fundamental rights of all, making the most of the various legal provisions (criminal law, employment law, foreign nationals law, etc.) and enhancing cooperation between all those involved.

## Kurzfassung

### Kontext und Ziel der Studie

Die wirtschaftliche Globalisierung, die zunehmende Zahl an Kommunikations- und Transportmöglichkeiten und die europäische Integration: All dies hat weltweite Auswirkungen auf die Arbeitsformen und -beziehungen. Das Wohlstandsgefälle zwischen Ländern und Regionen in aller Welt klafft immer weiter auseinander. In der Folge haben sich neue und längst vergessen geglaubte Möglichkeiten aufgetan, die Arbeitskraft von Menschen auszubeuten. Einige Formen dieser Ausbeutung gehen bisweilen Hand in Hand mit Menschenhandel. Der Handel mit Menschen hat bislang hauptsächlich im Kontext der sexuellen Ausbeutung von Frauen gestanden. Seitdem das Thema Menschenhandel auf die internationale Agenda gesetzt worden ist, sind auch die europäischen Staaten zusehends besorgt angesichts der mit diesem Handel verbundenen strukturellen Aspekte und der zahlreichen möglichen Auswirkungen auf das soziale und wirtschaftliche Gefüge. Dies gilt auch für die Schweiz, weshalb der Staat in den vergangenen zehn Jahren zahlreiche Massnahmen getroffen hat, um Menschenhandel in all seinen Formen zu bekämpfen. Dieser Kampf stützt sich auf vier Eckpfeiler: Prävention, Opferhilfe, strafrechtliche Verfolgung und partnerschaftliche Zusammenarbeit (zwischen Politikfeldern, Fachbereichen und Akteuren internationaler Zusammenarbeit). Die dem Bundesamt für Polizei (fedpol) angegliederte Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) ist dabei federführend.

Zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung sind zahlreiche Massnahmen getroffen worden; nicht so bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH-A). Zwar werden zunehmend mehr Studien und politische Berichte über diese Form des Menschenhandels verfasst, doch empirisches Datenmaterial zur Lage in der Schweiz gibt es immer noch kaum. Die Geschäftsstelle der KSMM hat deshalb eine Studie in Auftrag gegeben, die die Aspekte des MH-A in der Schweiz eingehend untersuchen soll. Mit der Studie werden drei Hauptziele verfolgt: MH-A im schweizerischen Kontext erforschen; jene Wirtschaftssektoren mit erhöhtem Risiko oder Vorkommen von MH-A identifizieren; das Profil und Erkennungsmerkmale von (potenziellen) Tätern und Opfern umreissen.<sup>2</sup> In der Studie werden auch die Herausforderungen erörtert, die MH-A und dessen Bekämpfung an die behördliche und zivilgesellschaftliche Präventions- und Detektionsarbeit stellt. Angesichts der methodologischen Herausforderungen, die dieser Ansatz mit sich bringt (Cyrus et al. 2010; ILO 2011), haben die mit der Erarbeitung dieser Studie betrauten Autorinnen vom Versuch einer quantitativen Einordnung des Phänomens MH-A abgesehen. So ist diese Studie als explorative Standortbestimmung angelegt.

### Literatur und Forschungsgegenstand

Während Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (MH-S) gut erforscht und dokumentiert ist, liegen vergleichsweise wenige gesicherte Erkenntnisse über den im europäischen Raum betriebenen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH-A) vor. Dies trifft insbesondere auf die Schweiz zu.

---

<sup>2</sup> Aus praktischen und methodischen Gründen befasst sich die Studie lediglich mit dem Bereich der nichtsexuellen Ausbeutung; Sexarbeit im engeren Sinne und sämtliche Tätigkeiten im Erotikgewerbe, unter anderem auch das Tanzen im Nachtclub, sind nicht Gegenstand der Studie. Thematisiert werden jedoch Gegebenheiten, bei denen Arbeitsausbeutung (ohne Bezug zum Sexgewerbe) und sexuelle Ausbeutung zusammen auftreten.

Hier fehlt es an Erhebungen über das Vorkommen und die Charakteristika von MH-A. Mit der vorliegenden Studie soll diesem Mangel Abhilfe geschaffen werden.

Das Phänomen Menschenhandel als solches ist Gegenstand zahlreicher internationaler Studien. In vielen dieser Studien wird indessen nicht zwischen den verschiedenen Formen des Menschenhandels differenziert. Diese Studien sind zwar sehr wohl mit dem Thema der Ausbeutung von Arbeitskraft befasst, setzen sich aber schwerpunktmässig mit Problemfeldern wie der Zwangsarbeit, Leibeigenschaft und Sklaverei auseinander. Eine Reihe jüngster europäischer Studien ist besonders relevant für Untersuchungen zur Ausbeutung von Arbeitskraft und dem damit einhergehenden Handel mit Menschen. Unter anderem erwähnenswert sind eine Studie zur Zwangsarbeit in der Europäischen Union (FRA 2015), eine Reihe von Publikationen zum Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Deutschland (Cyrus 2005, 2011; Cyrus et al. 2010) und ein rechtlich-konzeptueller Artikel über das „Kontinuum der Ausbeutung“ (Skrivankova 2010). Der Stand der internationalen Forschung zum Thema MH-A lässt ein Phänomen erkennen, bei dem sich Aspekte des Strafrechts und des Zivilrechts überschneiden. Entsprechend schwierig gestaltet sich oft die rechtliche Beurteilung einer Ausbeutungssituation. Ohne im Detail auf Ergebnisse einzugehen, kann festgehalten werden, dass es zahlreiche Parallelen zwischen diesen internationalen Studien und den aus der vorliegenden Studie gewonnen Erkenntnissen über MH-A, Arbeitsausbeutung in der Schweiz und die behördliche Massnahmen gibt.

Mangels Konsens über die sozialwissenschaftliche Definition von Arbeitsausbeutung und angesichts der spärlichen Rechtsprechung zu MH-A in der Schweiz entschieden sich die Autorinnen für den Zweck dieser Studie für eine vergleichsweise breite Auslegung des Begriffs der Arbeitsausbeutung. Die in dieser Studie verwendete Definition ist das Ergebnis der Analyse fundierter, eigens erhobener empirischer Daten über Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zu selbigem Zweck. Die Autorinnen sehen Arbeitsausbeutung und Menschenhandel als zwei Phänomene an, die in der Definition umrissen werden. Arbeitsausbeutung kommt sehr wohl ausserhalb des Menschenhandelskontextes vor, kann sich aber zu MH-A kumulieren, wenn die Ausbeutungssituation das Resultat von Menschenhandel ist. Die für Arbeitsbedingungen geltenden üblichen rechtlichen Standards sind das Mass, nach dem definiert wird, was Arbeitsausbeutung im Rahmen dieser Studie bedeutet. Ist eine Arbeitssituation erkennbar, die massgeblich von den als „üblich“ geltenden Arbeitsbedingungen abweicht und den Arbeitnehmenden zum Nachteil gereicht, handelt es sich um Arbeitsausbeutung. In dieser Konstellation ist nicht das etwaige Einverständnis der Arbeitnehmenden, sich auf ein Arbeitsverhältnis einzulassen, ausschlaggebend dafür, ob es sich um Arbeitsausbeutung handelt oder nicht, sondern allein das Handeln des Arbeitgebenden: Nutzt dieser die vulnerable Lage der Arbeitnehmenden wissentlich bzw. willentlich aus, deutet dies auf eine Ausbeutungssituation hin. Mit der für diese Studie formulierten Definition des Begriffs der Arbeitsausbeutung betrachten die Autorinnen in erster Linie die objektiven Aspekte der Ausbeutungssituation. Die Frage nach der – in mehr oder minderem Mass gegebenen – Willensfreiheit der mutmasslichen Opfer und der angewandten Zwangsmittel wird nicht vernachlässigt, aber in den Hintergrund gestellt.

Die im Rahmen dieser Studie geltenden Arbeitsdefinitionen lauten:

---

### *Arbeitsausbeutung*

Arbeitsausbeutung entspricht einer Situation, in der Arbeitgebende die Arbeitskraft von Personen nutzen, ohne Gegenleistungen in angemessener Höhe zu erbringen oder menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu garantieren. Hierbei liegen die Entlohnung oder die Arbeitskonditionen deutlich unter dem im betreffenden Sektor üblichen Niveau. Dieses zu Ungunsten der Arbeitnehmenden ausgelegte Missverhältnis zwischen geleisteter Arbeit und arbeitgeberischen Gegenleistungen wird durch die Abhängigkeit der Arbeitnehmerschaft von der Arbeitgeberschaft ermöglicht: Die Arbeitgeberschaft nutzt die vulnerable Lebenslage der Arbeitnehmenden, um die ausbeuterischen Beschäftigungsbedingungen durchzusetzen. Mitunter werden weitere psychische oder physische Druckmittel durch die Arbeitgebenden eingesetzt.

### *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung*

Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung entspricht einer Abfolge von Handlungen, deren Ziel es ist, eine oder mehrere Personen in ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis (wie oben als „Arbeitsausbeutung“ definiert) zu bringen. Unter Ausnutzung ihrer vulnerablen Lage und/oder anhand von Täuschungen bezüglich der zu erwartenden Arbeit und den Bedingungen, nötigen die Menschenhändler\_innen den Betroffenen die Einwilligung zur Rekrutierung und anschliessend zur Arbeit unter ausbeuterischen Bedingungen ab, teilweise unter Androhung oder Ausübung physischer Gewalt.

---

## **Erhebungsmethoden**

Bei der empirischen Untersuchung eines Phänomens, das sich weitgehend in einem Dunkelbereich und ausserhalb des gesetzlichen Rahmens manifestiert, stellen sich erhebliche Herausforderungen. Aus offensichtlichen Gründen kann man sich nicht auf die Erfahrungen und das Wissen unmittelbar involvierter Personen stützen. Es galt somit, sich das Fachwissen und die Erfahrungen von Personen zunutze zu machen, die in ihrer beruflichen Tätigkeit mit dem Phänomen der Arbeitsausbeutung (und dem damit möglicherweise einhergehenden Menschenhandel) zu tun haben. So sammelten die Autorinnen der vorliegenden Studie möglichst viele Informationen und Erkenntnisse von Fachleuten, die Situationen von Arbeitsausbeutung erkannt und beobachtet haben. Erhoben wurden die Daten vornehmlich mithilfe eines standardisierten Fragebogens, problemzentrierter Interviews mit rund dreissig Fachpersonen (unter anderem aus Behörden, Justiz, Polizei, Opferhilfeberatungsstellen und Gewerkschaften) sowie einer Analyse polizeilicher und juristischer Akten. Ergänzt wurden die Erhebungen durch Gespräche mit mehreren Personen, deren Arbeitskraft ausgebeutet worden war. Die dieser Studie zugrunde liegenden Daten wurden hauptsächlich in den Kantonen Bern, Genf, Tessin und Zürich erhoben.

## **Betroffene Wirtschaftssektoren**

Die Ergebnisse der Studie lassen den Schluss zu, dass in der Schweiz Menschen um ihrer Arbeit willen ausgebeutet werden. In einem geringeren Mass steht diese Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel. Fachleute aus zivilgesellschaftlichen und staatlichen Organisationen beobachteten in den verschiedensten Wirtschaftssektoren Ausbeutungssituationen, bei denen sich teilweise der Verdacht auf Menschenhandel aufdrängt. Der Verdacht lässt sich indessen nur selten nachweisen. Viele der Befragten erachten die Dunkelziffer der nicht entdeckten Ausbeutungssituationen in der Schweiz als gross. Kriminelle Aktivitäten spielen sich naturgemäss im Verborgenen ab. Dazu kommt, dass Opfer von Arbeitsausbeutung (und Menschenhandel) angesichts ihrer vulnerablen Lage kaum dazu bereit sind, über Missbräuche im Arbeitsverhältnis zu berichten.

Anhand der in dieser Studie betrachteten Fälle von Arbeitsausbeutung lassen sich jene Wirtschaftssektoren identifizieren, die in besonderem Masse die Voraussetzungen für diese Form der Ausbeutung bieten. Je nach

Kanton (BE, GE, TI, ZH), in dem Daten erhoben worden sind, sind es andere Wirtschaftssektoren, in denen Ausbeutungssituationen merklich überwiegen. In allen Kantonen scheint das Baugewerbe am stärksten von Arbeitsausbeutung betroffen zu sein, wobei besonders viele Fälle aus dem Kanton Zürich berichtet werden. An zweiter Stelle steht das Gastronomie- und Hotelgewerbe. Hier ist eine leicht höhere Zahl von Fällen im Kanton Bern zu erkennen. Vor allem im Kanton Genf sind Ausbeutungssituationen im Bereich der Hauswirtschaft beobachtet worden, unter anderem in Privathaushalten von Personen, die diplomatische Immunität geniessen. Eine grössere Anzahl von Fällen wird aus nicht regulären Sektoren berichtet (Bettelei, Diebstahl, Einbruch, Drogenhandel), insbesondere in Agglomerationen von Genf und Zürich. In zwei unlängst im Kanton Genf abgeschlossenen Gerichtsverfahren sind Urteile wegen Verstosses gegen Artikel 182 des Strafgesetzbuches (Menschenhandel) ergangen. Auch in der Landwirtschaft konnten Ausbeutungssituationen beobachtet werden, wenngleich in geringerem Umfang. Die Studie hat ausserdem ergeben, dass es Fälle von Mehrfachausbeutung gibt. So werden beispielsweise in Bordellen tätige Frauen nicht nur für sexuelle Dienstleistungen, sondern auch für Reinigungsarbeiten eingesetzt oder Hausangestellte ebenfalls zur Prostitution gezwungen.

Bezüglich Herkunft und Geschlecht hängt das Profil der Betroffenen stark mit dem Wirtschaftssektor zusammen, in dem sie tätig sind. Die grosse Mehrheit der Frauen, die Opfer einer Ausbeutungssituation sind, ist in der Hauswirtschaft tätig; im Baugewerbe sind ausnahmslos männliche Opfer anzutreffen. Bei den in den anderen Wirtschaftssektoren tätigen (mutmasslichen) Opfern handelt es sich gleichermassen um Männer und Frauen. Opfer von Arbeitsausbeutung sind in den meisten Fällen vulnerable Personen in prekären Lebenslagen. So befinden sich darunter beispielsweise Menschen mit leichten Behinderungen sowie Minderjährige, deren Handlungsfreiheit begrenzt ist. Vulnerabilität und eingeschränkter Handlungsspielraum sind jedoch vor allem durch die migrationsbedingte Fremdheit und den vorläufigen oder ungesicherten Aufenthaltsstatus der Betroffenen bedingt. Nach Aussagen aller befragten Fachleute verweilt die Mehrheit der von Arbeitsausbeutung Betroffenen ohne geregelten Aufenthalt oder mit prekärem Aufenthaltstitel in der Schweiz.

## Allgemeine Merkmale von Ausbeutungssituationen

Die Menschen, die sich in einer Ausbeutungssituation befinden, stammen vornehmlich aus armen Ländern aller Kontinente, vorwiegend aber aus osteuropäischen Ländern, mitunter aus Staaten der Europäischen Union und dem Balkan (hauptsächlich Baugewerbe und illegale oder nicht reguläre Tätigkeiten). In der Hauswirtschaft tätige Menschen, die sich in einer Ausbeutungssituation befinden, stammen oft aus afrikanischen oder südamerikanischen Ländern. Menschen aus asiatischen Ländern finden sich mehrheitlich im Gastronomie- und Hotelgewerbe. Oft stammen die Opfer und die sie Ausbeutenden aus demselben Herkunftsland. Anders als die Opfer geniessen Letztere in der Regel aber ständiges Aufenthaltsrecht in der Schweiz. Vor allem in der Haus- und in der Landwirtschaft trifft man auch auf gebürtige Schweizer Täter\_innen ohne Migrationshintergrund.

Stammen die Arbeitgebenden und die ausgebeuteten Arbeitnehmenden aus derselben geografischen Region, so läuft die Anwerbung normalerweise über soziale und familiäre Netzwerke ab. Bei der Rekrutierung werden die potenziellen Opfer oft über die in Aussicht gestellte Arbeit und die Arbeitsbedingungen getäuscht. Die Opfer reisen selbständig oder in Begleitung der sie später Ausbeutenden in die Schweiz. Oft aber brauchen potenzielle Opfer gar nicht im Ausland angeworben zu werden, da sich auf dem irregulären Arbeitsmarkt in der Schweiz viele Arbeitnehmende ohne legalen Aufenthaltsstatus befinden, die dazu bereit sind, selbst unter den widrigsten Bedingungen zu arbeiten. Potenzielle Opfer, die sich bereits in der Schweiz aufhalten, werden in der Regel in der Migrationsbevölkerung und auf Empfehlung angeworben. In Fällen, in denen keine persönliche Bindung zwischen dem oder der schweizerischen Arbeitgebenden und dem potenzi-

ellen Opfer besteht, werden die später Ausbeuteten oft über Kleinanzeigen oder Personalvermittlungsagenturen angeworben.

Ob nun eine Ausbeutungssituation das Resultat einer Reihe von Handlungen, die Menschenhandel einschliessen, ist oder nicht: Die Tatsache, dass Arbeitgebende aus der vulnerablen Lage des Opfers Nutzen schlagen, ist ein Merkmal von Ausbeutung. Vulnerabel ist ein Mensch in diesem Kontext, wenn er keine oder nur spärliche Kenntnisse der vor Ort gesprochenen Sprache und des dort geltenden Rechts hat, es ihm an finanziellen und anderen Mitteln fehlt oder wenn auf die im Herkunftsland verbliebene Familie Druck ausgeübt wird. In Fällen von Menschenhandel kann die Familie im Herkunftsland bisweilen gar die treibende Kraft des Geschäfts sein. Sie ist es schliesslich auch, die das in der Schweiz platzierte Familienmitglied unter Druck setzt. Laut den befragten Fachleuten werden selten harte, strafrechtlich relevante Druckmittel wie etwa physische Gewalt oder Einschränkung der Bewegungsfreiheit angewandt. Um den Arbeitnehmenden extrem schlechte Arbeitsbedingungen aufzuzwingen, bedienen sich die Arbeitgebenden vielmehr psychischer Druckmittel: Sie drohen etwa damit, den illegalen Aufenthalt der Betroffenen auffliegen zu lassen, oder sie erniedrigen sie auf verschiedenste Weise.

Die Ausbeutungsstrategie besteht darin, den Opfern so viel zuzumuten, wie sie gerade noch ertragen können. Die Arbeitgebenden sind dabei darauf bedacht, sich möglichst nicht in den Bereich der Strafbarkeit zu begeben. Indem die vulnerable Situation und die wirtschaftliche Notlage, in der sich die Opfer befinden, ausgenutzt werden, ist es möglich, ihnen extrem schlechte Arbeitsbedingungen aufzuzwingen, ohne harte Druckmittel wie physische Gewalt anzuwenden oder ihre Bewegungsfreiheit einzuschränken. Auch in anderen Studien (Cyrus et al. 2010; FRA 2015) wurde festgestellt, dass die Mehrheit der ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse weitgehend auf Einvernehmlichkeit gründen. Dieser Umstand macht die Ausbeutung von Arbeitskraft zu einem lukrativen Geschäft, bei dem die Täterschaft ein geringes rechtliches Risiko eingeht: Aufgrund ihrer vulnerablen Lage zeigen die wenigsten Opfer die Arbeitgebenden an. Hinzu kommt, dass es den Opfern meist an den notwendigen Mitteln fehlt, um sich aus der Ausbeutungssituation zu lösen. Eine Reihe dokumentierter Fälle hat gezeigt, dass die wenigen Opfer, die sich aus eigener Kraft aus der Situation befreien, diese Entscheidung dann treffen, wenn sie ausserhalb der Ausbeutungssituation eine vertrauenswürdige Person kennenlernen, der sie sich mitteilen und von der sie Unterstützung erwarten können.

Opfer sind bereit, bis zu einem gewissen Punkt selbst widrigste Arbeitsbedingungen zu ertragen, ohne Hilfe zu suchen. Es wäre jedoch irrig, anzunehmen, dass sie sich aus freien Stücken in eine solche Situation begeben. Wenn sie sich „einvernehmlich“ auf ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis eingelassen haben, dann nur, weil sie keine Alternative haben. Die Fachleute sind sich einig: Nur und erst dann, wenn die von Ausbeutung Betroffenen wissen, dass ihnen als Opfer Rechte zustehen und sie diese unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus geltend machen können, werden sie dazu bereit sein, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten.

## Rechtlicher Rahmen und Massnahmen

Aus internationaler Sicht ist das *Palermo-Protokoll* vom 15. November 2000 die wichtigste rechtliche Grundlage in Sachen Menschenhandel. Die Schweiz ratifizierte das Protokoll im Jahr 2006. Im Dezember desselben Jahres trat Artikel 182 des Strafgesetzbuches über den Menschenhandel in Kraft. Er ersetzte den früheren Artikel 196. Dieser war Teil der Bestimmungen über den Schutz der sexuellen Integrität. Unter Artikel 182 ist die Begriffsbestimmung dessen, was unter Menschenhandel zu verstehen ist, ausgeweitet worden und umfasst nun auch die Ausbeutung der Arbeitskraft und den Organhandel. Somit entspricht die schweizerische Gesetzgebung den einschlägigen internationalen Normen. Einige Zeit später ratifizierte die Schweiz das *Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels*. Das Übereinkommen trat am 1. April 2013 in Kraft. Gleichzeitig wurde das neu geschaffene *Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz* verabschiedet. Die Rechte der als Opfer identifizierten Menschen sind in einer Reihe

unterschiedlicher Rechtsdokumente festgelegt. Besteht kein Zusammenhang mit Menschenhandel, können gewisse Elemente der Arbeitsausbeutung unter andere straf- und zivilrechtliche, insbesondere arbeitsrechtliche Gesetzesbestimmungen fallen. Dazu gehören unter anderem das *Obligationenrecht*, das *Arbeitsgesetz*, das *Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit* oder auch Gesamtarbeitsverträge. Anders als die Gesetzgebung in einer Reihe europäischer Staaten kennt die schweizerische Gesetzgebung keinen eigenständigen, das heisst vom Menschenhandel losgelösten Straftatbestand der Arbeitsausbeutung, der Zwangsarbeit oder der Sklaverei. Da der Begriff der Arbeitsausbeutung unterschiedlich ausgelegt wird, haben sich die Autorinnen dafür entschieden, ihre eigene Definition dessen zu schaffen, was in dieser Studie mit Arbeitsausbeutung gemeint ist.

Die schweizerische Rechtsprechung in Sachen MH-A ist spärlich: Lediglich in vier Fällen – zwei in Genf, je einem in Basel-Stadt und in St. Gallen – ist es zur strafrechtlichen Verurteilung wegen MH-A gekommen. Nur wenig höher ist die Zahl polizeilicher Ermittlungen oder auch strafrechtlicher Untersuchungen. In der von der Studie abgedeckten Zeit von 2009 bis 2014 waren es – verteilt auf die vier betrachteten Kantone – rund zwanzig Fälle. Untermuert wird diese Feststellung durch die geringe Zahl an Aufenthaltsbewilligungen, die Opfern von MH-A in dieser Zeit erteilt worden sind. Allerdings sind die Statistiken lückenhaft; eine Aufschlüsselung nach Art und Zweck des Menschenhandels ist deshalb nicht möglich. Ebenso wenig lässt sich das tatsächliche Ausmass des Phänomens MH-A einschätzen. Was vielleicht aber nicht weniger wichtig ist: Laut den konsultierten Fachleuten und gemäss der wissenschaftlichen Literatur ist das rechtlich-administrative Zahlenmaterial weniger als Ausdruck für das Ausmass des Phänomens zu werten, sondern vielmehr als Zeichen für die Anstrengungen, die unternommen werden, um sich ein Bild davon zu machen. Tatsächlich ist festzustellen, dass in der Schweiz noch nicht sehr viele Massnahmen zur Bekämpfung von MH-A getroffen worden sind. Die heutige Lage ist jener vergleichbar, wie sie sich vor gut zehn Jahren in Sachen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (MH-S) präsentierte. Die Massnahmen und Anstrengungen zur Bekämpfung von MH-S sind in dieser Zeitspanne vervielfacht worden: Die Vielzahl an Kooperationsformen und die Erfolge bei der Aufdeckung von MH-S zeugen davon. Mehrere der befragten Fachleute weisen darauf hin, wie zentral die Rolle der Staatsanwaltschaft ist, wenn es um Menschenhandel geht, zumal die Komplexität des Themas und die hohen Anforderungen an die Beweisführung eine besondere Herausforderung für die Strafverfolgung darstellen.

So wertvoll die im Bereich der Prostitution und sexuellen Ausbeutung gemachten Erfahrungen auch sind, zur Bekämpfung von MH-A bedarf es neuer Instrumente. Dabei drängt sich ein möglichst breiter Blickwinkel auf; auf Arbeitsausbeutung allgemein – und nicht nur im Zusammenhang mit Menschenhandel. Die konsultierten Fachleute erachten es als unerlässlich, die Arbeitsmarktbehörden und die Sozialpartner verstärkt einzubinden. Diese Stellen sind an vorderster Front tätig und somit prädestiniert, Fälle von Arbeitsausbeutung zu erkennen und aufzudecken. Diese Stellen sind auch wichtige Partner, mit deren Hilfe sich Präventionsmassnahmen umsetzen lassen oder Anstrengungen unternommen werden können, die keinen strafrechtlichen Hintergrund haben. Die erhobenen Daten zeigen, dass die Kantone Basel-Land, Bern, Freiburg, Neuenburg, Wallis und Genf die Arbeitsmarktbehörden in die kantonalen Koordinationsmechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels einbeziehen. Der Kanton Genf ist übrigens der einzige Kanton, in dem eine Gewerkschaft am Kooperationsmechanismus beteiligt und ein Netz von Verbänden stark engagiert ist. In europäischen Staaten wie beispielsweise Deutschland sind gewerkschaftliche Akteure in ebenso geringem Masse in solche Kooperationsmechanismen einbezogen wie in der Schweiz.

## Überlegungen zur Prävention

Bei der Bekämpfung von MH-A kommt der Zusammenarbeit der Akteure der jeweiligen Tätigkeitsbereiche mindestens dieselbe Bedeutung zu wie bei der Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Die Autorinnen dieser Studie sind der Ansicht, dass aufgrund mangelnder Einheitlichkeit in

puncto (Arbeits-)Definitionen von so komplexen Phänomenen wie Arbeitsausbeutung und Menschenhandel die konstruktive Zusammenarbeit der Akteure massgeblich behindert wird. Selbst innerhalb ein und desselben wissenschaftlichen Fachgebietes variiert der Bedeutungsinhalt dieser Begriffe. Noch grösser ist die Vielfalt der Begriffsdefinitionen in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen – eine Tatsache, angesichts derer viele nicht umhinkönnen, zu vermuten, dass die im Sozialbereich und im justiziellen Bereich tätigen Akteure zwei gänzlich unterschiedliche Sprachen sprechen. Eine möglichst einheitliche Begriffsdefinition lässt sich nur im Rahmen eines konsensbildenden Prozesses erzielen, an dem sich alle derzeitigen (oder künftigen) Akteure beteiligen. Die breit abgestützten Erfahrungen der konsultierten Fachleute verdeutlichen unter anderem eines: Eine kantonale Strategie zur Bekämpfung von Menschenhandel kann nur dann wirklich entwickelt werden, wenn die Schlüsselpersonen bei den Behörden und den Nichtregierungsorganisationen bereit sind, sich entsprechend zu engagieren. Genauso unabdingbar sind das Fachwissen und die Kompetenz beispielsweise der Staatsanwaltschaften, der Polizei oder der Opferhilfeeinrichtungen. Um eine solche kantonale Strategie umsetzen zu können, bedarf es nicht zuletzt auch spezieller Ressourcen. All dies setzt jedoch einen echten und konstruktiven politischen Willen voraus.

Die zum Thema Prävention von MH-A Befragten empfehlen Initiativen zur verstärkten Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den Akteuren sowie Möglichkeiten zur Weiterbildung. Von Nutzen wäre auch ein Leitfaden oder eine Checkliste zur Identifizierung von Opfern von Arbeitsausbeutung. Befürwortet werden auch Informations- und Sensibilisierungskampagnen, die sowohl auf Fachkreise als auch auf die breite Öffentlichkeit abzielen. Um den Nutzen solcher Kampagnen sicherzustellen, müsste allerdings gewährleistet sein, dass entsprechende Mittel für die Entgegennahme der zu erwartenden Meldungen, Hinweise und Fragen bereitgestellt und dass kompetente Akteure mobilisiert werden.

Von verschiedenen Seiten wird dafür plädiert, Opferhilfe- und Beratungseinrichtungen verstärkt in die Prävention von Arbeitsausbeutung einzubeziehen. Die rechtliche Lage im Bereich der Opferhilfe hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Allerdings kommen die Möglichkeiten, die sich diesen Einrichtungen bieten, in der täglichen Arbeit nicht immer zum Tragen. Offensichtlich bieten die einschlägigen Rechtsbestimmungen viel Ermessensspielraum. Dieser Umstand trägt dazu bei, dass viele Akteure aus allen Bereichen hinsichtlich des jeweils adäquaten Vorgehens verunsichert sind. Die Mehrzahl der mutmasslichen Opfer sind Migrant\_innen; jeglicher präventive Ansatz sollte deshalb von migrationspolitischen Massnahmen getragen werden. Dabei gilt es, die Menschenrechte zu respektieren und sicherzustellen, dass die Betroffenen primär als Arbeitnehmende betrachtet werden und daher auch ungehinderten Zugang zu den Zivil- und Arbeitsgerichten haben. Ein von der ständigen Mission der Schweiz bei der Uno entwickelter Ansatz stellt ein interessantes, wenn auch verbesserungsfähiges, Modell dar: Ziel ist es, korrekte Arbeitsverhältnisse für Personen zu schaffen, die in Privathaushalten immunitätsgeschützter Diplomat\_innen arbeiten.

Um die Legitimität und Kohärenz repressiver Massnahmen zu verbessern, spricht man sich in Strafverfolgungskreisen dafür aus, einen vom Menschenhandel losgelösten, komplementären oder subsidiären Straftatbestand der Arbeitsausbeutung zu schaffen. Bei der Strafverfolgung würde so das Ergebnis – das heisst die Ausbeutungssituation – und nicht ihr Zustandekommen in den Fokus gerückt. Probleme bei der Beweisführung würden so entschärft. Eine Reihe von Staaten, unter anderen Grossbritannien und Frankreich, haben bereits einen entsprechenden Straftatbestand geschaffen. In Deutschland wird diese Möglichkeit zurzeit diskutiert.

Schliesslich muss anerkannt werden, dass der ungesicherte Aufenthaltsstatus von Arbeitnehmenden diese oft de facto daran hindert, ihre Rechte geltend zu machen. Im gesamtgesellschaftlichen Interesse gilt es, das ganze Spektrum an Ausbeutungssituationen ins Auge zu fassen, um die Grundrechte aller Menschen uneingeschränkt zu achten, auf die Abstimmung zwischen den verschiedenen Rechtsgebieten (Arbeits-, Ausländer- und Strafrecht) zu setzen und die relevanten Akteure zur Zusammenarbeit zu ermutigen.



## Einleitung

Menschenhandel ist ein globales Phänomen, welches zuweilen als eine moderne Form der Sklaverei bezeichnet wird. Kernelement des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist die Missachtung des Selbstbestimmungsrechts einer Person über ihre Arbeitsleistung. Opfer dieser Form von Menschenhandel werden in eine Situation gebracht, in der nicht primär sie selbst, sondern Dritte von der Wertschöpfung ihrer Arbeitsleistung profitieren.

Menschenhandel spielt sich meist im Kontext internationaler Migration ab. Am Ende des Handelsprozesses steht eine Ausbeutungssituation, die auch isoliert betrachtet Menschenrechtsverletzungen impliziert und fast immer Zugewanderte ohne – oder mit ungesichertem – Aufenthaltsstatus betrifft. Als Fremde und häufig illegal im Gastland Anwesende befinden sich diese Personen in einer vulnerablen Lage, die von den Ausbeuter\_innen nutzbar gemacht wird.

Der Verkauf von Menschen und ihre sexuelle oder arbeitsmässige Ausbeutung ist ein beträchtliches Geschäft, das in den letzten Jahren weltweit öffentliche Empörung hervorgerufen hat. Folglich hat sich vorab auf globaler Ebene auch die Bekämpfung des Menschenhandels zu einem Tätigkeitsfeld entwickelt, in dem nennenswerte Ressourcen eingesetzt werden. Eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen profiliert sich im Kampf gegen den Menschenhandel, der als Menschenrechtsverletzung einstimmig verurteilt wird und als transnationale Kriminalität im Visier der ordnungspolitischen Autoritäten steht.

Wichtigster Treibstoff des Menschenhandels ist – auch hier besteht weitgehend Einigkeit – das globale Reichtumsgefälle und die Armut der Herkunftsländer, unter der weite Teile der lokalen Bevölkerung leiden. Diese Diskrepanzen sorgen nicht nur dafür, dass sich Menschen in die Hände von Ausbeuterinnen und Ausbeutern begeben, sondern auch dafür, dass sie Situationen extremer Ausbeutung in Zielländern manchmal über einen langen Zeitraum ertragen.

Inwiefern ist auch die Schweiz vom Menschenhandel betroffen? Neben Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung wurde im Jahre 2006 auch Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft (im Folgenden: MH-A) und zwecks Entnahme von Körperorganen in der Schweiz durch eine Gesetzesänderung unter Strafe gestellt. In der Tat stiess man im letzten Jahrzehnt vermehrt auf Ausbeutungssituationen, die potenziell durch Menschenhandel zustande kamen. Dass die Schweiz Ziel- und Transitland von Opfern sexueller Ausbeutung ist, gilt inzwischen als unbestritten. Bezüglich der Ausbeutung von Menschen in anderen Bereichen gibt es zurzeit viele Hinweise und Vermutungen, aber wenig gesicherte Kenntnisse. Einerseits werden die globale wirtschaftliche und diplomatische Einbindung der Schweiz wie auch die hohe Kaufkraft ihrer Währung als Faktoren betrachtet, die MH-A fördern dürften. Andererseits schätzen Expert\_innen, dass der hohe Lebensstandard, die engmaschige soziale und administrative Kontrolle und die Abwesenheit von grösseren Elendsvierteln oder Wirtschaftssegmenten, die sich staatlicher Aufsicht entziehen, das Phänomen in der Schweiz eher eindämmen.

In der Tat wurden in der Schweiz bisher nur vereinzelt Fälle von MH-A entdeckt, und nur ein sehr geringer Teil davon wurde strafrechtlich verfolgt. MH-A ist ein beobachtbares soziales Phänomen, welchem vor allem als Delikt öffentliche und juristische Aufmerksamkeit zukommt. Da die Wahrnehmung des Phänomens in erster Linie von der Intensität der Kontrollen und aufsuchenden Ermittlungen abhängt, geben die registrierten Fall- und Verfahrenszahlen kaum Aufschluss über das reelle Vorkommen von MH-A. Wengleich der Arbeits- im Vergleich zur sexuellen Ausbeutung in der Vergangenheit weniger politische und polizeiliche Aufmerksamkeit geschenkt wurde, gibt es seit einigen Jahren Bestrebungen, MH-A stärker in den Fokus zu rücken. Massnahmen in diese Richtung wurden auch im kürzlich erschienenen Monitoringbericht einer internationalen Expertengruppe, die Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings – im

Folgenden GRETA, welche die Umsetzung der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels in den Unterzeichnerstaaten überwacht, angemahnt (GRETA 2015).

Schon vor Erscheinen dieses Monitoringberichts entschied sich die Geschäftsstelle der Koordinationsstelle gegen Menschenschmuggel und Menschenhandel (KSMM) des Bundesamts für Polizei im Jahre 2014 dafür, eine Studie über Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in der Schweiz in Auftrag zu geben.<sup>3</sup> Grund hierfür war unter anderem die Feststellung einer vorhergegangenen Machbarkeitsstudie (Bader und D'Amato 2013), gemäss der die Kenntnisse bezüglich dieser speziellen Form des Menschenhandels besonders lückenhaft sind. Die Ergebnisse der neuen Untersuchung liegen nun vor und werden in diesem Bericht vorgestellt.

Um die Forschungsmittel dort einzusetzen, wo Wissensstand und Datenlage besonders beschränkt sind, wurde beschlossen, das Sexgewerbe auszuklammern und sich ganz auf die nichtsexuelle Ausbeutung zu konzentrieren. Die Bezeichnung des hier zu untersuchenden Bereichs als „Arbeitsausbeutung“ soll keineswegs unterstellen, dass die Autorinnen und die Mandantin Prostitution nicht als Erwerbstätigkeit betrachten. Es handelt sich lediglich um eine sprachliche Konvention zur Umschreibung des Forschungsgegenstandes. In Ermangelung einer genauen juristischen (oder sozialwissenschaftlichen) Definition von Arbeitsausbeutung bzw. von Menschenhandel zu diesem Zweck, wurde eine relativ breite Perspektive gewählt: Ziel der Studie war es, sämtliche Situationen von extremer Arbeitsausbeutung ins Visier zu nehmen, ungeachtet eines nachweisbaren Zusammenhangs mit Menschenhandel.

Angesichts der methodischen Herausforderungen, die dieses Forschungsfeld birgt, ist die vorliegende Studie als explorative Standortbestimmung angelegt. Sie hat in erster Linie zum Ziel, die Wirtschaftssektoren mit erhöhtem Risiko oder Vorkommen von MH-A zu identifizieren und die Charakteristika der beobachtbaren Ausbeutungssituationen zu erfassen – auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung der bestehenden Definitionsansätze. Ausserdem sollten Profil und Erkennungsmerkmale von (potenziellen) Opfern und Herausforderungen erörtert werden, die das Phänomen an die behördliche und zivilgesellschaftliche Präventions- und Detektionsarbeit stellt. Die Studie bediente sich hierzu einer Kombination aus drei sozialwissenschaftlichen Methoden, nämlich einem explorativen Fragebogen, problemzentrierten Interviews mit Fachpersonen und Betroffenen sowie einer Analyse polizeilicher und juristischer Akten. Auf den Versuch einer quantitativen Einordnung des Phänomens wurde unter Beachtung der bekannten Schwierigkeiten eines solchen Vorgehens verzichtet (Cyrus et al. 2010; ILO 2011).

## Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie ist in vier Kapitel unterschiedlichen Umfangs gegliedert, die grossenteils auch unabhängig voneinander gelesen werden können und denen unter dem Titel „In Kürze“ eine Zusammenfassung vorangestellt ist. Im ersten Kapitel wird kurz auf eine Auswahl der einschlägigen Literatur zu Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (MH-A) in der Schweiz und in Europa eingegangen und der rechtliche Rahmen auf internationaler und nationaler Ebene vorgestellt. Auf dieser Grundlage werden anschliessend der Forschungsgegenstand und Arbeitsdefinitionen formuliert, welche wichtig für das Verständnis der weiteren Lektüre sind. Das erste Kapitel endet mit einer kurzen Darstellung des Vorgehens und der Methoden.

---

<sup>3</sup> Dies geschah im Rahmen des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel (2012–2014). Siehe: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/nationaler-aktionsplan-gegen-menschenhandel-2012\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/nationaler-aktionsplan-gegen-menschenhandel-2012_DE.pdf), zuletzt aufgerufen am 10.11.2015. Ein neuer Aktionsplan wird voraussichtlich Ende 2016 erscheinen.

Das zweite Kapitel befasst sich mit dem Umgang mit MH-A in den untersuchten Kantonen von behördlicher Seite – Gerichte, Strafverfolgung – wie auch im Bereich der Beratung und Betreuung der Opfer. Es stützt sich primär auf die Experteninterviews und relevanten Hinweise aus dem Fragebogen und den gesammelten Akten.

Den zentralen Forschungsfragen dieser Studie ist das dritte und längste Kapitel gewidmet: Darin beschreiben die Autorinnen Hintergründe und Merkmale von Arbeitsausbeutung in verschiedenen Wirtschaftsbranchen, gehen auf die Profile der betroffenen Personen und auf verschiedene Fallkonstellationen ein. Zur Veranschaulichung werden in Kürze und anonymisiert einige konkrete Fallbeispiele präsentiert. Auch hier fliessen sowohl breiter abgestützte Angaben aus der Fragebogenbefragung, Daten aus den Experten- und Migranteninterviews sowie aus den Aktenanalysen ein.

Im vierten und letzten Kapitel wird die Frage der Bekämpfung von MH-A in der Schweiz angesprochen, die von präventiven Massnahmen bis hin zur Detektion und Repression reicht. Die Fachliteratur hat bisher wenig empirisch abgestützte Aussagen zu diesem Thema vorgelegt, und die Erfahrungen der meisten Befragten in diesem Feld sind relativ beschränkt; trotzdem geben auch spekulative Aussagen interessante Hinweise über die mögliche Ausgestaltung der Präventionsarbeit.

## Dank

Der vorliegende Bericht basiert zu einem wesentlichen Teil auf Daten und Hintergrundinformationen aus persönlichen und telefonischen Gesprächen mit diversen Fachleuten aus Behörden, Justiz, Polizei, Beratungsstellen, Gewerkschaften und diversen NGO, die bereit waren, ihre Kenntnisse und Erfahrungen aus ihrem Berufsalltag mit uns zu teilen, oder die sich die Mühe genommen haben, unseren Fragebogen zu beantworten. Ihnen allen gilt unser herzlichster Dank für ihren wichtigen Beitrag zu dieser Studie. Eine Liste der befragten Institutionen und Personen findet sich im Anhang (Tabelle 7).

Unsere besondere Anerkennung gebührt auch den Migrantinnen und Migranten, die uns Vertrauen entgegenbrachten und uns über ihre Erfahrungen in Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung – aus ihrer Umgebung oder eigener Anschauung – berichteten. Da wir ihre Anonymität garantieren möchten, haben wir ihre Namen nicht aufgeführt.

Zu grossem Dank verpflichtet sind die Autorinnen den Teilnehmenden der wissenschaftlichen Begleitgruppe der Studie unter Leitung der KSMM, vertreten durch Karine Begey, Laurent Knubel und Boris Mesaric. Sie stellten dem Forschungsteam ihr wertvolles Fachwissen zu Verfügung und leisteten somit einen grossen Beitrag zur erfolgreichen Durchführung des Projekts. Der Begleitgruppe gehörten folgende Fachpersonen an (in alphabetischer Reihenfolge):

- Patrick Cereda, Kantonspolizei ZH, Zürich
- Marco Maric, fedpol, Bern
- Selim Neffah, Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), Genève
- Daniel Stehlin, Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft, Liestal
- Esther Widmer, Seco, Bern

Für die juristische Expertise, die kritisch-konstruktive Durchsicht erster Textentwürfe und das grosse Engagement für diese Studie möchten die Autorinnen insbesondere Daniel Stehlin herzlich danken. Schliesslich gilt unser Dank auch Didier Ruedin für die statistische Analyse der per Fragebogen erhobenen Daten und Cristina Jensen für das Korrekturat des deutschen Textes.



# 1 Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung: eine Begriffsannäherung

## In Kürze

- Diese Studie hat zum Ziel, die Wirtschaftssektoren mit erhöhtem Risiko oder Vorkommen von MH-A zu identifizieren und die Charakteristika der beobachtbaren Ausbeutungssituationen zu erfassen. Ausserdem sollen die Herausforderungen erörtert werden, die das Phänomen an die behördliche und zivilgesellschaftliche Präventions- und Detektionsarbeit stellt.
- Die Studie bedient sich einer Kombination aus drei sozialwissenschaftlichen Methoden, nämlich einem explorativen Fragebogen, problemzentrierten Interviews mit Fachpersonen und Betroffenen sowie einer Analyse polizeilicher und juristischer Akten.
- Während Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung ein inzwischen relativ gut erforschtes Phänomen ist, gibt es bislang wenig gesicherte Kenntnisse zu Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (MH-A). Dies trifft insbesondere für den schweizerischen Kontext zu, wo bis heute keine Studien zu Verbreitung und Ausprägung von MH-A vorliegen.
- Der Forschungsgegenstand dieser Studie beschränkt sich auf den Bereich der nichtsexuellen Ausbeutung, womit nicht nur Sexarbeit im engeren Sinne, sondern auch sämtliche Tätigkeiten im Erotiksektor von der Betrachtung ausgeschlossen werden.
- In der Schweiz ist MH-A seit 2006 durch den Artikel 182 StGB verboten. Arbeitsausbeutung ohne Menschenhandel kann unter verschiedenen straf-, zivil- und arbeitsrechtlichen Aspekten relevant werden. In allen Bereichen liegt zurzeit wenig Judikatur vor.
- Aufgrund der empirischen Erkenntnisse wird eine Arbeitsdefinition von Arbeitsausbeutung und MH-A entwickelt. Wir verstehen Arbeitsausbeutung und Menschenhandel als zwei Phänomene, die sich zu MH-A kumulieren können, wenn die Ausbeutungssituation durch Menschenhandel zustande gekommen ist.
- Arbeitsausbeutung soll in dieser Studie über die Diskrepanz zwischen den üblichen bzw. rechtlichen Mindeststandards entsprechenden Arbeitsbedingungen und jenen, die real anzutreffen sind, definiert werden. Hierbei ist weniger das etwaige Einverständnis oder die Freiwilligkeit der Arbeitnehmenden als das Handeln der Arbeitgebenden ausschlaggebend: Nutzt die Arbeitgeberschaft die vulnerable Lage der Arbeitnehmerschaft wissentlich und willentlich aus, deutet dies auf eine Ausbeutungssituation hin.

## 1.1 Stand der Forschung: ausgewählte Literatur

Während es inzwischen eine breite wissenschaftliche und populär-wissenschaftliche Literatur zum Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung (im Folgenden: MH-S) gibt, ist der Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (MH-A) deutlich weniger erforscht (Bader und D'Amato 2013). In der Schweiz gibt es bislang keine wissenschaftliche Studie zum Phänomen MH-A. Auf internationaler Ebene jedoch finden sich einige jüngere Forschungsarbeiten, die sich mit der Verbreitung, den Ausprägungen, der Bekämpfung und der juristischen Einordnung dieses Phänomens auseinandersetzen. Da die Schweiz bei ländervergleichenden

EU-Studien meist nicht berücksichtigt wird (FRA 2015), wird hier eine „nationale“ Forschungslücke deutlich, die dieser Bericht füllen möchte.

Ein Blick auf den Stand der nationalen und internationalen Forschung zu MH-A und Arbeitsausbeutung bzw. Zwangsarbeit im allgemeineren Sinne zeigt, dass die empirische Datenlage bislang sehr dünn ist. Viele Publikationen fassen nicht auf eigens erhobenen empirischen Daten zum Phänomen selbst, sondern behandeln das Thema aus juristischer oder politischer Perspektive. Von Seiten der halbstaatlichen oder zivilgesellschaftlichen Unterstützungsorganisationen werden Berichte und Stellungnahmen veröffentlicht, die eine nennenswerte Informationsquelle darstellen, jedoch kaum als empirisch fundiert gelten können. Der wachsenden öffentlichen Aufmerksamkeit für MH-A steht also eine lückenhafte Kenntnis des Phänomens gegenüber. Verschiedene Autoren und Autorinnen kritisieren ausserdem die zweifelhafte Unabhängigkeit der von internationalen Organisationen finanzierten Studien und die methodische Intransparenz der präsentierten Ergebnisse (Cyrus et al. 2010: 23; Kelly 2005; Schloenhardt et al. 2009).

In den folgenden Abschnitten soll ein selektiver Überblick über den Stand der Forschung in der Schweiz, Europa und auf globaler Ebene gegeben werden, wobei wir uns auf Studien aus Kontexten beschränken, die mit der Situation in der Schweiz einigermaßen vergleichbar sind. Vorgestellt werden relevante sozialwissenschaftliche Studien mit empirischer Grundlage, aber auch ausgewählte juristische Analysen und behördliche Berichte, die sich schwerpunktmässig mit Zwangsarbeit bzw. Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel auseinandersetzen. Teilweise werden auch Forschungsarbeiten angesprochen, die MH-A und MH-S nicht differenzieren. Die Übersicht ist nach geographischer Verortung gegliedert und beschränkt sich auf Publikationen des letzten Jahrzehnts.<sup>4</sup>

### 1.1.1 Forschungsstand in der Schweiz

In der Schweiz gibt es bis heute nur wenig Literatur, die sich explizit mit dem Thema MH-A beschäftigt. Die Forschungslücken in diesem Bereich wurden in zwei diesem Projekt vorangegangenen Studien zum Thema Menschenhandel in der Schweiz (Bader und D’Amato 2013; Moret et al. 2007) aufgezeigt und sollen nun durch die vorliegende Studie zumindest ansatzweise geschlossen werden. Lediglich eine Publikation des Jahres 2004 behandelt das Themenfeld, allerdings unter einem breiteren Blickwinkel: Unter dem Schlagwort Zwangsarbeit (*travail forcé*) beschreibt Sauvin (2004) verschiedene Situationen, die von der Prostitution über Arbeitsmarkteingliederungsmassnahmen für Asylsuchende bis hin zu ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in der freien Wirtschaft reichen.

Im schweizerischen Kontext wie auch auf internationaler Ebene galt dem Hauswirtschaftssektor bislang besondere Aufmerksamkeit. Hierzulande setzten sich verschiedene Studien aus dem NGO- bzw. dem universitären Umfeld mit Arbeit in Privathaushalten (Reinigung, Kinderbetreuung, Betagtenpflege (siehe Kapitel 3.2.1) auseinander (Knoll et al. 2012; Schertenleib et al. 2000; Schilliger 2013). Wenngleich diese Studien Strukturen ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse mit eventuellem Bezug zu Menschenhandel in diesem Sektor aufzeigen, sind sie breiter angelegt und nicht auf dieses Phänomen fokussiert.

Von institutioneller Seite ist zunächst ein Bericht des Staatssekretariats für Migration (bzw. des ehemaligen Bundesamtes für Migration) zu nennen, der sich zwar auf den in dieser Studie nicht eingeschlossenen Bereich des Sexgewerbes bezieht, aber doch wichtige Einblicke in die von schweizerischen Behörden entwickelten Ansätze zur Bekämpfung von Menschenhandel gibt (Hilber und Nationale Expertengruppe 2014).

---

<sup>4</sup> Für eine umfassende, nationale und internationale Literaturstudie zu MH für den Zeitraum 1995–2005 siehe Vorgängerstudie (Moret et al. 2007).

Für den Bereich der Arbeitsausbeutung liegt ein Bericht des Koordinationsgremiums Menschenhandel des Kantons Bern – welches in dieser Form nicht mehr besteht – vor (KOGGE 2014). Dieser enthält, neben einer kurzen Bestandaufnahme, Ansätze für eine Definition von Arbeitsausbeutung und für zielführende Präventionsmassnahmen. Die Bemühungen der schweizerischen Behörden, sich dem Phänomen der Arbeitsausbeutung definitorisch und empirisch zu nähern, spiegeln sich auch in einem unveröffentlichten Leitfaden der KSMM wider, der als Instrument zur besseren Identifizierung von MH-A-Fällen konzipiert ist. Die Weiterführung dieser Arbeiten wurde in dem just erschienenen Bericht einer europäischen Expertengruppe (GRETA<sup>5</sup>) angemahnt. Dieser Monitoringbericht beinhaltet unter anderem eine umfassende Darstellung der in der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel, wobei wiederholt auf Lücken in der Bekämpfung von MH-A hingewiesen wird (GRETA 2015).

### 1.1.2 Relevante Studien zu den Kontexten einzelner Länder

Fundierte und erhellende Forschungsarbeiten legten in den letzten Jahren Cyrus et al. für den deutschen Kontext vor. Mit dem Begriff Vexierlogik, in Analogie zum Vexierbild<sup>6</sup>, erfasst Cyrus die grundlegende Problematik des Konzepts Menschenhandel: Bei der Betrachtung einer Situation von Arbeitsausbeutung kann einerseits das Bild eines in seinen Menschenrechten verletzten Opfers internationaler Kriminalität, andererseits das Bild eines/einer illegal Zugewanderten bzw. eines/einer Schwarzarbeitenden erscheinen und sehr schnell von einem zum anderen Extrem kippen (Cyrus 2011: 51). Weiter entwickeln Cyrus et al. die „Pyramide der Arbeitsausbeutung“, welche darauf abzielt, Ausbeutungssituationen nach dem Ausmass der Missbräuche zu unterscheiden und dementsprechend rechtlich einzuordnen (Cyrus et al. 2010) – siehe auch Kapitel 3.3.6. Für den deutschen Kontext sind darüber hinaus eine Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, welche sich jedoch auf Menschenhandel allgemein bezieht (Follmar-Otto und Rabe 2009), und eine vom Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) herausgegebene Studie zu MH-A (Schwarze 2007) zu nennen.

Ferner ist die fortlaufende Berichterstattung des niederländischen *National Rapporteur on Trafficking in Human Beings* zu erwähnen, die Menschenhandel für nichtsexuelle Ausbeutung seit dem Jahre 2007 wachsende Aufmerksamkeit schenkt (Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings 2007, 2009). Dettmeijer-Vermeulen hält in einem Rückblick auf die zehnjährige Arbeit ihrer Behörde fest, dass Situationen extremer Arbeitsausbeutung in den Niederlanden anzutreffen sind, dass sich in der wachsenden Rechtsprechung zwar eine klarere Definition abzeichnet, die Grössenordnung des Phänomens jedoch weiterhin unklar ist (Dettmeijer-Vermeulen 2012: 285).

### 1.1.3 Vergleichende Studien aus EU-Ländern

Die umfassendste und jüngste Studie über Arbeitsausbeutung in Europa ist die der *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*. Mit Blick auf die Grundrechtscharta der Europäischen Union interessiert sich diese Studie für schwere Arbeitsausbeutung von Arbeiter\_innen in EU-Ländern. Mit einer ähnlichen methodischen Herangehensweise wie die vorliegende, untersuchen die Autoren und Autorinnen der FRA-Studie Situationen ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse, wobei sie nur implizit auf Menschenhandel Bezug nehmen. Insgesamt ist die Studie auf die Identifizierung von Risikofaktoren und entsprechenden Problemen der Durchsetzung von Grundrechten angelegt. In ihren Ergebnissen zeigen sich weitgehende Übereinstimmungen mit jenen der vorliegenden Studie zum Schweizer Kontext (FRA 2015).

<sup>5</sup> *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* – Expertengruppe, welche für das Monitoring der Unterzeichnerstaaten der Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels zuständig ist.

<sup>6</sup> Ein Vexierbild zeigt je nach Ansichtsperspektive unterschiedliche Figuren oder Inhalte.

Für Grossbritannien, Irland, die Tschechische Republik und Portugal legt Anti-Slavery International im Jahre 2006 einen Bericht vor, in dem vier Faktoren ausgemacht werden, die die Ausbeutung von Arbeitsmigranten und -migrantinnen begünstigen bzw. die als Ursachen für MH-A gelten. Die Autorinnen gehen davon aus, dass Zwangsarbeit in allen europäischen Ländern anzutreffen ist, und leiten aus ihren Studienergebnissen eine Reihe allgemeiner Politikempfehlungen ab (Guichon und Van den Anker 2006). Für das Vereinigte Königreich, wo im Jahre 2009 ein eigenständiger Straftatbestand für Zwangsarbeit eingeführt wurde, liegt ausserdem ein Bericht der Joseph Rowntree Foundation vor: Auf der Basis von Fokusgruppengesprächen thematisiert dieser Bericht die die Zwangsarbeit und Ausbeutung ermöglichenden oder begünstigenden Wirtschaftsstrukturen (Lalani und Metcalf 2012).

Bei der internationalen Diskussion um Menschenhandel im Allgemeinen und MH-A im Speziellen tritt immer mehr die Frage nach der Rolle makroökonomischer Strukturen und der Abnehmerseite in den Vordergrund. Aktuell erforscht ein europäisches interdisziplinäres Projekt namens Demand-side Measures Against Trafficking (DemandAT), welche Rolle die Nachfrageseite beim Menschenhandel spielt und wie effizient sich auf diesen Aspekt konzentrierende politische Massnahmen sind.<sup>7</sup> Hernandez und Rudolph (2015) beschäftigen sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive mit den Determinanten der Einwanderung von Menschenhandelsopfern nach Europa und geben Hinweise auf Menschenhandel begünstigende Rahmenbedingungen, wobei sie sich nicht auf eine bestimmte Ausprägungsform des Phänomens beschränken. Die Autoren und Autorinnen eines von Rijken (2011) herausgegebenen Sammelbandes diskutieren die in verschiedenen europäischen Ländern ergriffenen Massnahmen zur gezielten Bekämpfung von MH-A.

Die nationale und internationale Rechtspraxis in Bezug auf Menschenhandel und Zwangsarbeit wird schliesslich in einer belgischen Publikation behandelt (Clesse et al. 2014). Darin werden wichtige Urteile verschiedener Gerichtshöfe kommentiert. Einige Unterkapitel sind der Rechtsprechung zu MH-A gewidmet, und ein abschliessendes Kapitel analysiert zwei Urteile des EGMR zum Verbot der Zwangsarbeit (Artikel 4, EMRK). Die EGMR-Rechtsprechung in Bezug auf selbigen Artikel wird auch von Mantouvalou diskutiert, insbesondere für den Bereich der Hauswirtschaft (2006).

#### 1.1.4 Globale Studien

Als wichtige internationale Veröffentlichung ist der ILO-Bericht „Globale Allianz gegen Zwangsarbeit“ zu erwähnen, der verschiedene Definitionen und Konzepte von Zwangsarbeit bespricht, eine globale Mindestschätzung vorlegt und das Phänomen im Kontext von internationaler Migration und Menschenhandel diskutiert (ILO 2005). Eine weitere Schätzung, ergänzt mit methodischen Hinweisen, veröffentlichte die ILO im Jahre 2012 (ILO 2012).

Auch auf globaler Ebene beschäftigen sich Forschende in vergleichender Perspektive mit staatlichen Präventionsmassnahmen. Cho et al. analysieren anhand eines eigens entwickelten Indexes (Cho 2015) die Verbreitung von *anti-trafficking policies* in 177 Ländern und stellen fest, dass Zielländer von Menschenhandel erstaunlich wenig Druck auf die entsprechenden Entsendestaaten ausüben, wenn es um deren Bemühungen um die Bekämpfung des Phänomens geht (Cho et al. 2011).

In einem wegweisenden Artikel diskutiert Skrivankova die Gesetzgebung verschiedener Länder in Bezug auf Zwangsarbeit und Menschenhandel, wobei sie die Verschränkung bzw. die Trennung beider Konzepte im

<sup>7</sup> Siehe: [http://www.demandat.eu/sites/default/files/DemandAT\\_Leaflet.pdf](http://www.demandat.eu/sites/default/files/DemandAT_Leaflet.pdf), zuletzt aufgerufen am 29.10.2015. Publikationen liegen bislang keine, jedoch kann der Fortgang der Forschungsarbeiten auf einem Blog verfolgt werden: <http://www.demandat.eu/blog>, zuletzt aufgerufen am 29.10.2015.

Strafrecht thematisiert. Weiter entwickelt die Autorin das „Kontinuum der Ausbeutung“. Mithilfe dieses Konzepts plädiert sie für eine differenzierte Betrachtung von Ausbeutungssituationen, die auf eine klare Trennlinie zwischen Ausbeutung und Nichtausbeutung verzichtet und auf die Durchlässigkeit der verschiedenen Rechtsbereiche (Arbeits-, Ausländer- und Strafrecht) setzt (2010).

## 1.2 Rechtlicher Rahmen

Diverse Internationale Organisationen – insbesondere die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisation ILO – haben seit langem diverse Übereinkommen und Protokolle in Zusammenhang mit Menschen- bzw. Kinder- und Frauenhandel verabschiedet. Allerdings beschäftigte sich bis Ende der Neunzigerjahre nur ein beschränkter Expertenkreis mit der Thematik. Das änderte sich, nachdem im November 2000 das *Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* – im weiteren Text als *Palermo-Protokoll* bezeichnet – verabschiedet wurde. In der Folge wurde die Politikgestaltung im Bereich des Menschenhandels in der Schweiz – aber auch in zahlreichen anderen (europäischen) Ländern – durch die Vorstösse der Vereinten Nationen und später des Europarats geprägt.

In den folgenden Abschnitten sollen das in der Schweiz geltende Recht bezüglich des Tatbestandes Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung sowie die relevanten internationalen Rechtsquellen vorgestellt werden.

### 1.2.1 Internationale Übereinkommen und Rechtsgrundlagen

Die gegenwärtig wichtigste rechtliche Grundlage zum Menschenhandel ist wie angedeutet das *Palermo-Protokoll* vom 15. November 2000. Die Definition in Artikel 3 dieses Übereinkommens findet gegenwärtig breiten Konsens unter den beteiligten Akteuren, obwohl die Interpretationen variieren und sich Schwerpunkte im Verlauf der Zeit verschieben. Der Artikel 3 gilt auch in der Schweiz als Basis zur Interpretation des Tatbestands des Menschenhandels im Schweizerischen Strafgesetzbuch.

Art. 3 Begriffsbestimmungen – im Sinne dieses Protokolls:

- a) bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution, andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen;
- b) ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a) genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a) genannten Mittel angewendet wurde;
- c) gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der unter Buchstabe a) genannten Mittel angewendet wurde;
- d) bezeichnet der Ausdruck „Kind“ Personen unter 18 Jahren.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Siehe: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20040856/index.html>, aufgerufen am 12.10.2015.

Die Schweiz hat das Palermo-Protokoll im Jahr 2006 ebenso wie das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie ratifiziert. Dadurch verpflichtet sie sich, ihre Gesetzgebung auf die internationalen Normen abzustimmen. Das letztere Übereinkommen definiert den Kinderhandel unter Artikel 3 als:

- i) das Anbieten, Übergeben oder Annehmen eines Kindes, gleich durch welches Mittel, zum Zwecke:
  - a. der sexuellen Ausbeutung des Kindes
  - b. der Übertragung von Organen des Kindes zur Erzielung von Gewinn
  - c. der Heranziehung des Kindes zur Zwangsarbeit
- ii) als Vermittler, das unstatthafte Herbeiführen der Zustimmung zur Adoption eines Kindes unter Verstoß gegen die anwendbaren internationalen Übereinkünfte betreffend die Adoption.<sup>9</sup>

Im Jahr 2005 hat der Europarat das Übereinkommen zum Kampf gegen den Menschenhandel<sup>10</sup> verabschiedet, das Menschenhandel in erster Linie als einen Menschenrechtsverstoß begreift und besonderen Wert auf Opferschutz und -hilfe legt. Hierzu unterbreitet es konkrete Massnahmen, die aber nicht direkt bindend sind. Die Schweiz hat das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels als 38. Europaratmitglied ratifiziert; es trat im April 2013 in Kraft und brachte unter anderem die Regelungen der Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz mit sich (siehe auch Rolle des GRETA in Kapitel 1.2.2).

## 1.2.2 Rechtsgrundlagen in der Schweiz

Der Artikel 3 des Palermo-Protokolls gilt auch in der Schweiz als Basis zur Interpretation des Tatbestands des Menschenhandels, der unter Zwang geleistete Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder sklavenähnliche Verhältnisse umfasst. Im Dezember 2006 trat der Artikel 182 des Strafgesetzbuches über den Menschenhandel in Kraft, der den früheren Artikel 196 StGB ersetzte. Dieser stellte nur Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung der Opfer unter Strafe, während die Ausbeutung der Arbeitskraft das neue konstitutive Element des Menschenhandels ist. Artikel 182 StGB beinhaltet folgenden Wortlaut:

1. Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.
2. Handelt es sich beim Opfer um eine minderjährige Person oder handelt der Täter gewerbsmässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.
3. In jedem Fall ist auch eine Geldstrafe auszusprechen.
4. Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt. Die Artikel 5 und 6 sind anwendbar.

Verschiedene Urteile von strafrechtlichen Abteilungen kantonaler Obergerichte und des schweizerischen Bundesgerichts bilden das ergänzende Korpus der Rechtstexte. Für einen umfassenden Überblick und eine Einschätzung sei auf die juristische Fachliteratur verwiesen. Die folgende Darstellung beschränkt sich darauf, einzelne Punkte herauszugreifen, die in den Interviews teilweise Fragen aufwarfen. Beispielsweise wurde in einem Entscheid des Bundesgerichts von 2002 (BGE 128 IV 117) zu MH-S präzisiert, dass auch das Anwerben eines Opfers für den Eigenbedarf in einer Zweierstruktur den Tatbestand des Menschenhandels erfüllen kann, während ursprünglich von einer dem Handel zugrundeliegenden Dreierstruktur mit einer

<sup>9</sup> Siehe: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022618/index.html>, aufgerufen am 12.10.2015.

<sup>10</sup> Siehe: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20101963/index.html>, aufgerufen am 26.11.2015.

Mittelsperson zwischen Opfer und Abnehmer ausgegangen wurde. In demselben Urteil hat das Bundesgericht entschieden, dass die Einwilligung des Opfers in die Ausbeutungssituation unerheblich ist, wenn die wirtschaftliche Notlage des Opfers im Ursprungsland für diese ursächlich war und diese Notlage von den Tätern ausgenutzt wird. Ferner hält die *Botschaft des Bundesrats über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel* fest, dass auch Einmaltäter\_innen, die nur einmal mit einem oder mehreren Menschen handeln, vom Tatbestand von Artikel 182 StGB erfasst werden können (Bundesrat 2005). Auch die Beschränkung des Menschenhandels auf rein ökonomische Gesichtspunkte wurde als zu eng bezeichnet (Niggli und Wiprächtiger 2013: 1224).

---

*Erläuterung von in Verbindung mit MH-A verwendeten Begriffen*

*Sklaverei*

Hauptmerkmal sind Eigentumsrechte einer Person über andere Menschen auf unbestimmte Zeit, um sie für Arbeit einzusetzen oder über sie verfügen zu können. Die Eigentumsansprüche leiten sich aus der jeweils geltenden Rechtsordnung ab. Es handelt sich um eine Gesellschaftsform, die bis in die frühkapitalistische Zeit andauerte, anschliessend geächtet und schliesslich verboten wurde. Das Sklavereiverbot zählt mittlerweile zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht. Das Sklavereiabkommen<sup>11</sup> ist in der Schweiz 1930 in Kraft getreten, das entsprechende Zusatzübereinkommen<sup>12</sup> 1964.

*Zwangsarbeit (gemäss ILO bzw. IAA<sup>13</sup>)*

Unter Zwangsarbeit wird ein nötiges und ausbeuterisches Arbeitsverhältnis verstanden, das wegen Überangebot an anderen ungeschützten Arbeitskräften meist auf befristete Zeitdauer ausgerichtet ist. Das Übereinkommen von 1930 über die Abschaffung der Zwangsarbeit des IAA trat in der Schweiz 1959 in Kraft. Nach dem Verständnis der ILO wird Zwangsarbeit durch zwei Elemente definiert: Dass die Arbeit unter Androhung einer Strafe verlangt wird und dass sie nicht freiwillig verrichtet wird (Cyrus et al. 2010: 19).

*Schuldknechtschaft/Zwangsdienstbarkeit*

Die Zwangsarbeit dient in diesem Fall der Abarbeitung von Schulden. Diese können durch ein vorangegangenes legales Geschäft durch die betroffene Person oder durch deren Familie gegenüber Dienstherr\_innen und Gläubiger\_innen begründet worden sein. Schuldknechtschaft ist in Entwicklungsländern ein Mittel der Schuldtilgung. Gegenstand können auch fiktive Schulden als Folge von Menschenhandel und Menschenmuggel sein.

---

Mit Fokus auf MH-A liefert der Bundesrat erste Hinweise für eine Begriffsbestimmung der Arbeitsausbeutung, obwohl sich bisher noch keine klare Rechtspraxis gebildet hat: So ist gemäss bundesrätlicher Botschaft „von einer Ausbeutung der Arbeitskraft auszugehen, wenn jemand unter Verletzung von arbeitsrechtlichen Vorschriften und Bestimmungen über die Entlohnung, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz fortwährend daran gehindert wird, seine Grundrechte auszuüben. Konkret kann es sich dabei namentlich um Nahrungsentzug, psychische Misshandlung, Erpressung, Isolation oder auch Körperverletzung, sexuelle Gewalt und Morddrohungen handeln“ (Bundesrat 2005: 2836). Im Unterschied zu anderen europäischen Staaten

---

<sup>11</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19260034/index.html>, aufgerufen am 2.12.2015.

<sup>12</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19560177/index.html>, aufgerufen am 2.12.2015.

<sup>13</sup> Das Internationale Arbeitsamt (IAA) ist das einzige permanente Organ der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO).

kennt die Schweiz aber weder eine verbindliche Begriffseingrenzung der Arbeitsausbeutung ohne Menschenhandel, noch verfügt sie über einen strafrechtlichen Auffangtatbestand für diesen Bereich, wie er bezüglich MH-S mit der Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) besteht.

Im Oktober 2015 legte die Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) ihren ersten Monitoringbericht für die Schweiz vor. Das aus maximal 15 unabhängigen Expert\_innen bestehende Gremium empfiehlt unter anderem, im Gesetz explizit festzuhalten, dass unter gewissen Umständen die Einwilligung des Opfers in die Ausbeutung unerheblich ist und dass ein spezieller Schutz vor Bestrafung (zum Beispiel für ausländerrechtliche Delikte) für mutmassliche Opfer von Menschenhandel erlassen werden sollte. Obwohl beide erwähnten Prinzipien auf Basis allgemeiner Prinzipien des Strafrechts bereits heute angewendet werden (können), scheinen diese Empfehlungen angesichts der Erkenntnisse aus dieser Studie relevant, da offensichtlich nicht davon ausgegangen werden kann, dass die entsprechenden rechtlichen Möglichkeiten den Strafverfolgungsbehörden und der zuständigen Justiz immer ausreichend bekannt sind. GRETA empfiehlt ferner, die Bekämpfung des MH-A sowie die Sensibilisierung für dieses Phänomen zu verstärken.

### 1.3 Forschungsgegenstand und Arbeitsdefinitionen

Da in der Schweiz bislang keine allgemein akzeptierte Definition von MH-A vorliegt, soll hier das für diese Studie angenommene Verständnis des untersuchten Phänomens vorgestellt werden. Hierbei dienen die in dieser Studie erhobenen Daten, rechtliche Bestimmungen sowie Ergebnisse anderer Studien als Grundlage.

#### 1.3.1 Ausschluss des Sex- und Erotikgewerbes

Um den Forschungsgegenstand auf den empirisch am wenigsten erschlossenen Bereich einzugrenzen, unterscheiden wir in dieser Studie zwischen Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung (im Folgenden MH-S) und Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (MH-A).<sup>14</sup> Diese Unterscheidung suggeriert nicht, dass Tätigkeiten im Sexgewerbe wie beispielsweise Prostitution und Tanzen im Nachtclub keine Arbeit darstellen (Cyrus et al. 2010: 42). Vielmehr wird in der vorliegenden Studie die gesetzliche Unterscheidung zwischen drei Formen von Menschenhandel (Art. 182 StGB.) übernommen, um Ausbeutungssituationen in bestimmten Wirtschaftsbranchen genauer zu untersuchen. Insofern ist nicht nur die Sexarbeit (Prostitution), sondern auch der Grenzfall des Tanzens im Nachtclub als dem Erotiksektor zugehörig vom Forschungsgegenstand ausgeschlossen. Berücksichtigt werden allerdings Situationen, in denen beide Ausbeutungsformen parallel zueinander bestehen. In der Tat legen die Ergebnisse dieser Studie nahe, dass mehrdimensionale Ausbeutung beispielsweise von Frauen, die in einem Bordell Reinigungsarbeiten und sexuelle Dienstleistungen erbringen müssen, bisher von Seiten der Strafverfolgung kaum als solche erkannt wird. Derartige Situationen werden explizit berücksichtigt und aufgezeigt (siehe Kapitel 3.2.6).

An dieser Stelle soll ausserdem betont werden, dass Schwarzarbeit *nicht* Gegenstand dieser Studie ist. Dieser Begriff wird im Gesetz (ebenfalls) nicht definiert und bezeichnet verschiedene Phänomene, darunter auch die ausländerrechtlich unbewilligte Erwerbstätigkeit.<sup>15</sup> Wenngleich Arbeitsausbeutung gemäss den vorliegenden Angaben in etwa der Hälfte der Fälle in ausländerrechtlich unbewilligten Arbeitsverhältnissen stattfindet

<sup>14</sup> Menschenhandel zur Entnahme von Körperorganen wird in diesem Bericht gänzlich ausser Acht gelassen.

<sup>15</sup> Siehe dazu die Erklärung des Seco: <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/01905/index.html?lang=de>, zuletzt aufgerufen am 13.11.2015; oder das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020224/index.html>, zuletzt aufgerufen am 13.11.2015.

(siehe 3.1) und dies oft auch unter Umgehung von Steuern oder Versicherungsbeiträgen<sup>16</sup> geschieht, kommt sie durchaus auch im Rahmen von deklarierten Arbeitsverhältnissen vor. Umgekehrt erweisen sich zahlreiche ordnungsrechtlich unbewilligte Beschäftigungsverhältnisse als einvernehmlich und korrekt hinsichtlich Entlohnung und Arbeitsbedingungen, wenn man vom Fehlen einer Aufenthaltsberechtigung oder/und Arbeitsbewilligung absieht. Mit anderen Worten besteht zwar eine Schnittstelle zwischen Schwarzarbeit und Arbeitsausbeutung, aber die beiden Phänomene dürfen keinesfalls verwechselt werden.

### 1.3.2 Komplementäres Verständnis von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel

Im Sinne der Fokussierung auf den Bereich der Arbeitsausbeutung geht diese Studie über die gesetzliche Definition von MH-A hinaus, um verschiedene Situationen im Grenzbereich zwischen ausländerrechtlichen, arbeitsrechtlichen und strafrechtlichen Verstössen zu erfassen – auch solche, die von der schweizerischen Rechtsordnung nicht abgedeckt werden. Während die schweizerische Gesetzgebung keinen eigenständigen Straftatbestand „Arbeitsausbeutung“ oder „Zwangsarbeit“ kennt und die Herbeiführung derartiger Situationen lediglich in Verbindung mit dem Menschenhandelstatbestand unter Strafe stellt,<sup>17</sup> sehen andere Länder einen strafrechtlichen Auffangtatbestand bzw. einen eigenständigen Straftatbestand (*stand-alone offense*) für die Arbeitsausbeutung vor. Wie Skrivankova zeigt, haben sich einige europäische Länder von der internationalen Definition entfernt, indem sie bei der Strafverfolgung das Ergebnis – die Ausbeutungssituation – und nicht ihr Zustandekommen in den Fokus rücken und hierbei das Konzept der Verletzung der Menschenwürde verwenden (Skrivankova 2010: 12). Dies trifft für Belgien, Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich zu. Letzteres hat im Jahre 2009 im *Coroners and Justice Act, Section 71* einen eigenständigen Tatbestand, namentlich *slavery, servitude and forced or compulsory labour*<sup>18</sup> eingeführt, mithilfe dessen Situationen von Zwangsarbeit unter Strafe gestellt werden können. Im Juli 2015 trat der *Modern Slavery Act*<sup>19</sup> in Kraft, der Menschenhandel, Sklaverei, Zwangsdienstbarkeit (*domestic servitude*) und Zwangsarbeit unter ein umfassendes Regelwerk stellt, um eine kohärente Strategie der Bekämpfung sowie des Monitorings der untersuchten Fälle zu bewirken (IDMG 2015; Office 2015). Auch der französische *Code pénal* enthält seit 2013 entsprechende Straftatbestände, die unabhängig von dem Straftatbestand des Menschenhandels anwendbar sind (Artikel 224-1 A und B; 224-14 1 und 2).

Diesem Bericht liegt ein komplementäres Verständnis der Phänomene Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zugrunde, wie es auch von Skrivankova vertreten wird:

Trafficking and forced labour are two linked but distinct concepts, and it is important to understand that not all forced labour is a result of trafficking. (Skrivankova 2010: 8)

Mit anderen Worten: Arbeitsausbeutung kann entweder alleine oder als Folge bzw. als Ziel von Menschenhandel auftreten. Die ausbeuterische Arbeitssituation ist in beiden Fällen gegeben. Der Unterschied besteht bezüglich des Eintritts in diese Situation, also Anwerbung und/oder Einreise des Opfers, bei der beim Men-

<sup>16</sup> Ausländerrechtlich nicht deklarierte Arbeitsverhältnisse sind oftmals auch bezüglich der Sozialversicherungen und Steuern den Sozialversicherungs- oder Steuerbehörden nicht gemeldet, wobei es möglich ist, dass Arbeitgebende von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung trotzdem sämtliche Sozial- und Quellsteuerabgaben leisten (sogenannte Grauarbeit).

<sup>17</sup> Gelegentlich wird der Tatbestand des Wuchers (157 StGB) bemüht, um Arbeitsausbeutung zu bestrafen. So wurde beispielsweise im Bundesgerichtsentscheid BGE 130 IV 106 ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis in einem Privathaushalt unter ebendiesem Tatbestand erfasst.

<sup>18</sup> Siehe: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/25/section/71>, zuletzt aufgerufen am 13.11.2015.

<sup>19</sup> Dieses Gesetz gilt für England und Wales, wobei auch Schottland und Nordirland (*Human Trafficking and Exploitation Act 2015*) entsprechende Vorkehrungen getroffen haben.

schenhandel das Element des Handels vorliegen muss, mithin also über eine Person wie über ein Objekt verfügt wird. Der Forschungsgegenstand dieser Studie umfasst alle ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse, ungeachtet, ob Menschenhandel bei ihrem Zustandekommen eine Rolle gespielt hat oder nicht.

### 1.3.3 Eingrenzung von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen

Es gilt nun, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse (in diesem Bericht synonym für „Arbeitsausbeutung“ verwendet) möglichst präzise zu umreißen. Hierzu greifen wir zunächst auf die von Cyrus et al. angenommene Definition zurück, welche sich wiederum auf das im deutschen Recht verankerte Verständnis stützt. Der deutsche Strafgesetzbuchartikel 233 „Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft“ akzentuiert einerseits die Ausnutzung der Zwangslage und bedient sich zur Erkennung von Arbeitsausbeutung des Vergleichs mit in Deutschland üblichen Arbeitsbedingungen:

(1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Beschäftigung bei ihm oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, bringt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer in Satz 1 bezeichneten Beschäftigung bringt. (Deutsches Strafgesetzbuch, § 233: Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft)

In Anlehnung an das deutsche Strafgesetzbuch verstehen Cyrus et al. unter Arbeitsausbeutung also eine Situation,

[...] die sich deutlich von üblichen Zwängen und Beschäftigungsstandards im kompetitiven deutschen Arbeitsmarkt zu Ungunsten der Beschäftigten abhebt. (Cyrus et al. 2010: 42)

Ein „auffälliges Missverhältnis“ liegt laut deutscher Rechtsprechung dann vor, wenn gesetzlich verbindliche Mindeststandards verletzt werden und die Entlohnung weniger als zwei Dritteln des tariflich vorgeschriebenen oder ortsüblichen Lohnes entspricht (Cyrus et al. 2010: 43). Auch der französische *Code pénal* definiert Zwangsarbeit (*travail forcé*) über ein offensichtliches Missverhältnis zwischen Entlohnung und geleisteter Arbeit.<sup>20</sup> Die Erkennung und Definition von Arbeitsausbeutung über den Vergleich der Arbeitsbedingungen anderer, dieselbe Arbeit verrichtender Personen wird auch von Skrivankova als zielführend betrachtet. In der Tat erlaubt dieser Ansatz, die Frage der Einvernehmlichkeit des Arbeitsverhältnisses und der Möglichkeit bzw. der Unmöglichkeit für die Arbeitnehmenden, Letzteres ohne erhebliche Nachteile zu beenden, in den Hintergrund zu stellen. In dieser Hinsicht distanzieren sich die Autorinnen der vorliegenden Studien von Cyrus et al., der Ausbeutungssituationen unter anderem mit Bezug auf den Grad der Einvernehmlichkeit beschreibt (Cyrus et al. 2010: 72-73). Auch in der Definition der ILO von Zwangsarbeit<sup>21</sup> ist die Frage der Freiwilligkeit der Opfer zentral. Wie die vorliegende Studie gezeigt hat, ist die Zwangs- bzw. Notlage der Betroffenen von Arbeitsausbeutung komplex und nur zum Teil durch das direkte Einwirken der Arbeitgebenden bedingt (siehe Kapitel 3.3.4). Aus pragmatisch-methodischen Gründen plädieren wir im Rahmen der

<sup>20</sup> Artikel 225-14-1 des französischen *Code pénal*. Siehe:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027806855&cidTexte=LEGITEXT000006070719>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2015.

<sup>21</sup> In ihrem Übereinkommen Nr. 29 (1930) definiert die ILO Zwangsarbeit im Sinne des Völkerrechts als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“.

Arbeitsdefinition dieser Studie dafür, die Frage der Willensfreiheit der Opfer in den Hintergrund zu stellen, vornehmlich objektive Aspekte der Ausbeutungssituation zu betrachten und die Ausnutzung der allgemeinen Zwangslage der Opfer durch die Täterschaft in den Fokus zu rücken. Somit stimmt der hier vorgestellte Definitionsansatz weitgehend mit dem dem FRA-Bericht zugrundeliegenden Verständnis von Arbeitsausbeutung überein:

However, while severe labor exploitation may be the result of trafficking, this is not always the case. Nor have victims of severe labor exploitation necessarily been coerced into working; they are victims of severe labor exploitation because their experience of work encompasses working conditions that extend far below what can be considered acceptable in law. (FRA 2015: 12)

### 1.3.4 Arbeitsdefinitionen

Auf der Grundlage des in dieser Studie gesammelten Datenmaterials und in Anbetracht der soeben vorgestellten Ansätze und Überlegungen haben wir ein für den vorliegenden Bericht gültiges Verständnis von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zu diesem Zweck entwickelt. Die folgenden Definitionen versuchen also, die empirisch beobachtbare Realität beider Phänomene in der Schweiz in verallgemeinernder Form zu umreißen:

---

#### *Arbeitsausbeutung*

Arbeitsausbeutung entspricht einer Situation, in der Arbeitgebende die Arbeitskraft von Personen nutzen, ohne Gegenleistungen in angemessener Höhe zu erbringen oder menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu garantieren. Hierbei liegen die Entlohnung oder die Arbeitskonditionen deutlich unter dem im betreffenden Sektor üblichen Niveau. Dieses – zu Ungunsten der Arbeitnehmenden ausgelegte – Missverhältnis zwischen geleisteter Arbeit und Gegenleistungen des Arbeitgebers wird durch die Abhängigkeit der Arbeitnehmerschaft von der Arbeitgeberschaft ermöglicht: Die Arbeitgeberschaft nutzt die vulnerable Lebenslage der Arbeitnehmenden aus, um die ausbeuterischen Beschäftigungsbedingungen durchzusetzen. Mitunter werden weitere psychische oder physische Druckmittel durch die Arbeitgebenden eingesetzt.

#### *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung*

Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung entspricht einer Abfolge von Handlungen, deren Ziel es ist, eine oder mehrere Personen in ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis (wie oben als „Arbeitsausbeutung“ definiert) zu bringen. Unter Ausnutzung ihrer vulnerablen Lage und/oder anhand von Täuschungen bezüglich der zu erwartenden Arbeit und der Bedingungen nötigen die Menschenhändler\_innen den Betroffenen die Einwilligung zur Rekrutierung und anschliessend zur Arbeit unter ausbeuterischen Bedingungen ab, teilweise unter Androhung oder Ausübung physischer Gewalt.

---

Sicherlich bestehen zwischen Arbeitsausbeutung gemäss oben erwähnter Definition und Zwangsarbeit gemäss dem Verständnis der ILO grosse Überschneidungen (1.2.2). Dennoch muss betont werden, dass für Arbeitsausbeutung (gemäss unserem Verständnis) die Anwendung von direktem Zwang durch den Arbeitgeber oder die Auftraggeberin weder bei Eintritt in die ausbeuterische Situation noch während ihres folgenden Bestehens gegeben sein muss (siehe Kapitel 3.3). Schliesslich sei angemerkt, dass sich Arbeitsausbeutung und Menschenhandel meistens im Kontext von internationaler Migration abspielen, dass die Überschreitung einer internationalen Grenze unserem Verständnis nach jedoch kein Element der Definition darstellt, weil sich die Ausbeutungssituation auch als lediglich indirekte Folge der Einreise in ein fremdes Land darstellen kann (vgl. Kapitel 3.3.1).

## 1.4 Methoden und empirisches Material

Die empirische Erforschung eines weitestgehend im Verborgenen stattfindenden Geschehens wie Arbeitsausbeutung und Menschenhandel stellt Forschende vor grosse Herausforderungen (Tyldum und Brunovskis 2005). Auf die Erfahrungen und das Wissen der direkt involvierten Personen kann aus offensichtlichen Gründen kaum zugegriffen bzw. zurückgegriffen werden. Es gilt also, sich dem Phänomen auf anderem Wege zu nähern.

Zur Erhebung von Daten zu Situationen von (Menschenhandel zwecks) Arbeitsausbeutung in der Schweiz kamen in dieser Studie drei sozialwissenschaftliche Methoden zum Einsatz: ein explorativer Fragebogen, die Analyse von polizeilichen, staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Akten, Interviews mit ausgesuchten Fachpersonen und mit potenziell von Arbeitsausbeutung betroffenen Migranten und Migrantinnen. Zur vertieften Betrachtung des Phänomens in bestimmten geopolitischen Kontexten konzentrierte sich die Forschungsarbeit auf vier ausgewählte Kantone aus den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz: Bern, Genf, Tessin und Zürich. Dieser Auswahl liegt die Annahme zugrunde, dass es sich – unter anderem wegen der Präsenz urbaner Zentren – um besonders betroffene Kantone handelt. Ausserdem sollte eine möglichst breite Palette von soziodemographischen oder sprachlichen, arbeitsmarktrelevanten und institutionellen Untersuchungskontexten abgedeckt werden. Wie unten beschrieben, sind jedoch auch im Rest der Schweiz Informationen gesammelt worden und in die Studie eingeflossen.

Die Methoden und das damit gewonnene empirische Material werden hier in chronologischer Reihenfolge vorgestellt, obgleich sich die Anwendung der verschiedenen Methoden teilweise zeitlich überschneidet.

### 1.4.1 Explorativer Fragebogen

In Zusammenarbeit mit der wissenschaftlichen Begleitgruppe der Studie hat das Forschungsteam einen explorativen Fragebogen ausgearbeitet.<sup>22</sup> Er umfasst zwölf inhaltliche Fragen (Variablen). Ziel des Fragebogens war es einerseits, einen Überblick über das Phänomen, seine Ausprägungen und die betroffenen Wirtschaftsbranchen zu gewinnen. Angesichts der kleinen Stichprobe wurde einerseits nur sehr bedingt eine statistische Auswertung der Daten angestrebt und sicherlich keine Quantifizierung des Vorkommens von MH-A in der Schweiz. Aus diesem Grund enthielt der Fragebogen viele Textfelder für frei formulierte Antworten, welche qualitativ ausgewertet wurden. Andererseits diente der Fragebogen auch zur Herstellung von Feldkontakten und zur Identifizierung geeigneter Interviewpartner\_innen.

Der Fragebogen wurde in drei Sprachversionen (Deutsch, Französisch, Italienisch) mit dem Programm Qualtrics programmiert, im Internet aufgeschaltet und anschliessend per E-Mail (Link) verschickt. Die Erstellung der Stichprobe verlief nach folgendem Schema:

- Schweizweit wurden alle Opferhilfestellen und andere spezialisierte Beratungsstellen sowie alle Arbeitsmarktbehörden angeschrieben.
- In den vier ausgewählten Kantonen (BE, GE, TI, ZH) wurden alle Bezirks-, Regional- und Obergerichte sowie die entsprechende Kantonspolizei angeschrieben.

---

<sup>22</sup> Siehe Anhang 1.

- Auf Bundesebene respektive überregionaler Ebene wurden ausgewählte Behörden und Organisationen angeschrieben (Interkantonaler Verband für Arbeitnehmerschutz, SEM, IOM Bern, Bundesgericht, Unia).

Das den Link zum Fragebogen beinhaltende Anschreiben wurde in jeder Institution an eine zentrale Adresse bzw. eine bereits identifizierte Schlüsselperson gerichtet, mit der Bitte, das Ausfüllen einem oder mehreren Mitarbeitenden zu übertragen, die über die grösstmögliche Erfahrung mit MH-A respektive ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen verfügen. Alle Stellen, die bis zum festgelegten Stichtag nicht geantwortet hatten, erhielten eine Erinnerung. Über diese initiale Versendung des Fragebogens hinaus haben wir den Fragebogen im Verlauf der Studie punktuell noch an weitere einschlägige Fachpersonen verschickt.

Der Rücklauf des Fragebogens ist differenziert zu betrachten. Während einige der angeschriebenen Stellen nicht geantwortet haben,<sup>23</sup> kam es auch vor, dass für einen versandten Link mehrere Fragebogen ausgefüllt wurden. Die aus diesem Vorgehen entstandene Stichprobe weist deshalb einige Besonderheiten auf. Erwartungsgemäss sind aus den vertieft untersuchten Kantonen vergleichsweise mehr Fragebogen eingegangen (mit Ausnahme des Tessins). Innerhalb der Zürcher Kantonspolizei wurde der Fragebogen offensichtlich sehr breit gestreut, sodass der weitaus grösste Teil der Fragebögen von Mitarbeitenden dieser Behörde ausgefüllt wurde. Dies führt zu einer Asymmetrie der Stichprobe, der in der Auswertung begegnet wurde, indem – wenn zutreffend – zwei Ergebnisse errechnet wurden: eines für die gesamte Stichprobe (N = 286 Antwortende) und eines für eine reduzierte Stichprobe (N = 57), die die Antworten der Zürcher Kantonspolizei ausschliesst.<sup>24</sup>

Wie in Tabelle 6 ablesbar, umfasst die gesamte Stichprobe 286 ausgefüllte Fragebögen (davon 229 der Kapo ZH). Der Fragebogen ist so konzipiert, dass gleich zu Beginn erfragt wird, ob die ausfüllende Person seit 2007 Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen<sup>25</sup> begegnet ist. Letztere sind im Fragebogen folgendermassen definiert:

Als Fälle von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen sind hier Situationen zu verstehen, die mehrere der folgenden Merkmale aufweisen:

- Extrem niedriger Lohn bzw. Vorenthalten / Nichtauszahlen des Lohns
- Extreme materielle Abhängigkeit von den Arbeitgebenden
- Kontrollieren der Privatsphäre
- Einschränkung der Bewegungsfreiheit
- Einziehen von Identitätsdokumenten
- Androhung/Ausübung verschiedener Formen von Gewalt gegenüber den Arbeitnehmenden bzw. ihren Angehörigen

Nur Personen, die diese Frage mit Ja beantworteten, bekamen die weiteren Fragen bezüglich der beobachteten Fälle präsentiert. Dies trifft für 112 Personen der gesamten Stichprobe (39%) und für 39 Personen der

<sup>23</sup> Keines der Tessiner Gerichte hat auf unser Anschreiben reagiert. Gering war der Rücklauf insgesamt unter den Opferhilfe- und Beratungsstellen, von denen etwa die Hälfte geantwortet hat.

<sup>24</sup> Im Folgenden werden die Begriffe „gesamte Stichprobe“ und „Stichprobe ohne Kapo ZH“ (229 Antwortende) verwendet.

<sup>25</sup> Der Begriff „ausbeuterische Arbeitsverhältnisse“ wird in diesem Bericht dem in Kapitel 1.3.4 definierten Begriff „Arbeitsausbeutung“ gleichgesetzt.

Stichprobe ohne Kapo ZH (68%) zu (siehe Tabelle 6). Trotz dem expliziten und fettgedruckten Hinweis auf den Ausschluss des Sexgewerbes weisen einige offene Antworten darauf hin, dass gewisse Antwortende diesen Bereich doch teilweise berücksichtigt haben. Auch aufgrund der kleinen und unausgewogenen Stichprobe ist bei der Interpretation der Ergebnisse Vorsicht geboten.

#### 1.4.2 Analyse von Polizei- und Gerichtsakten

Die Auswertung von Polizei-, Gerichts- und staatsanwaltlichen Akten verfolgte ein mehrschichtiges Ziel: Es ging darum, Einblicke in konkrete Situationen von MH-A, Informationen über die beteiligten Akteure sowie ein besseres Verständnis der Mechanismen der Ermittlung und der Strafverfolgung in Bezug auf relevante Tatbestände zu erlangen. In jedem der vier ausgewählten Kantone wurden die Kantonspolizei sowie alle Bezirks- und Obergerichte angeschrieben (darunter auch das Genfer Arbeitsgericht). Die Anfrage zur Konsultation relevanter Akten verschickten wir gemeinsam mit der Anfrage zum Ausfüllen des Fragebogens (und dem entsprechenden Link). Die Kriterien für die Auswahl relevanter Fälle (Akten) wurden in Zusammenarbeit mit einem Juristen aus der Begleitgruppe definiert und in einem dem Anschreiben beigelegten Merkblatt (siehe Anhang 2) festgehalten.

Insgesamt bestand die Herausforderung darin, unter den ermittelten Menschenhandelsfällen diejenigen herauszufiltern, in denen es nicht (ausschliesslich) um sexuelle Ausbeutung geht, was angesichts der Beschaffenheit der behördlichen Datenbanken und Suchmasken nur bedingt möglich zu sein scheint: Ähnlich wie in der Strafurteilsstatistik (SUS) und der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ist der Tatbestand Menschenhandel nicht nach dessen drei Formen der Ausbeutung aufgeschlüsselt. Auch die angestrebte Identifizierung jener Fälle von Arbeitsausbeutung, bei denen der Tatbestand Menschenhandel nicht berücksichtigt worden war, stellte sich als ausserordentlich schwierig heraus. Die Hoffnung, dass Mitarbeitende von der Polizei, den Gerichten und Staatsanwaltschaften die Akten solcher Fälle aufgrund von Anhaltspunkten in ihrer Erinnerung wiederfinden könnten, wurde enttäuscht. Viele der angeschriebenen Behörden teilten uns mit, dass die Identifikation der gesuchten Fälle entweder technisch unmöglich oder zu aufwendig wäre. Keine angefragte Behörde war in der Lage, dem Forschungsteam eine vollständige Sammlung der Akten aller (Verdachts-) Fälle von MH-A seit 2007 auszuhändigen.

Dank dem Engagement einiger Behörden konnte dennoch eine Stichprobe von über 40 Fällen zusammengestellt werden, von denen insgesamt 24 für diese Studie relevant sind. Sie stammen aus folgenden Quellen:

- Datenbank der Kantonspolizei Zürich
- Online-Datenbank der Zürcher Gerichte<sup>26</sup>
- Staatsanwaltschaft Genf
- Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland
- Staatsanwaltschaft Tessin
- Archiv der KSMM

Die Akten wurden dem Forschungsteam teils in digitaler, teils in Papierform anonymisiert bzw. vertraulich zur Verfügung gestellt. Zur näheren Auswahl wurde ein Teil der Unterlagen mit dem Einverständnis der zuständigen Behörden in den Kantonen Genf, Tessin und Zürich konsultiert und verwendbare Auszüge ko-

<sup>26</sup> Siehe: <http://www.gerichte-zh.ch/entscheide/entscheide-suchen.html>, zuletzt aufgerufen am 04.11.2015.

piert. Einige Akten umfassen mehrere Dokumente zum gleichen Fall. Das gesammelte Material wurde archiviert und inhaltsanalytisch ausgewertet.

### 1.4.3 Interviews mit Fachpersonen

Experteninterviews sind eine häufig angewandte sozialwissenschaftliche Methode, die es erlaubt, Insiderwissen über eine bestimmte Thematik zu erhalten. Die zu befragenden Personen werden also nach ihrem beruflichen Erfahrungshorizont und ihrem Fachwissen auf dem erforschten Gebiet ausgewählt. Ziel der Interviews dieser Studie war es also, das Wissen und die Erfahrungen von Personen abzuschöpfen, die in ihrer beruflichen Tätigkeit mit dem Phänomen der Arbeitsausbeutung und dem Menschenhandel in Berührung kommen (Mitarbeitende aus Behörden, Hilfsorganisationen, Gewerkschaften, Gerichten usw.).

Die interviewten Fachpersonen wurden einerseits auf Hinweise der Begleitgruppe und der Mandantin hin ausgewählt. Andererseits wurden die aus dem Fragebogen gewonnenen Kontakte sowie Empfehlungen von bereits interviewten Personen für eine breite und unabhängige Auswahl der Interviewpartner\_innen berücksichtigt. Bei der Erstellung der Stichprobe (insgesamt 31 Interviews) konzentrierte sich die Forschungsarbeit auf die vier ausgewählten Kantone, wobei vereinzelt auch Fachpersonen mit besonders relevanten Erfahrungen oder Kenntnissen aus anderen Kantonen befragt wurden.<sup>27</sup>

Tabelle 1: Stichprobe Anzahl der befragten Fachpersonen nach Kanton und Institution

Kanton \ Institution	Verein	Behörde	Polizei	Justiz	Total
BE			2	2	4
GE	4	5	2	1	12
TI	1	1	1		3
ZH	3		3	1	7
CH	1	2	1	1	5

Interviews mit Personen aus schweizweit tätigen Stellen oder aus nicht zur Stichprobe gehörenden Kantonen werden unter der Kategorie „CH“ vermerkt.

Die themenzentrierten Interviews wurden mittels eines Leitfadens teils persönlich, teils per Telefon geführt. Alle Gespräche wurden mit dem Einverständnis der befragten Person aufgezeichnet und anschliessend zusammenfassend protokolliert. Die Gesprächsprotokolle wurden mithilfe einer Software zur qualitativen Datenauswertung (MAXQDA) codiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Die in diesem Bericht präsentierten Ergebnisse beziehen sich weitgehend auf die Aussagen dieser 31 befragten Personen, welche jedoch mit aus den anderen Methoden gewonnen Informationen abgeglichen und kritisch hinterfragt werden.

<sup>27</sup> Für eine Liste der befragten Fachpersonen siehe Tabelle 7 im Anhang.

#### 1.4.4 Interviews mit Migrant\_innen

Um die Perspektiven der von Arbeitsausbeutung betroffenen Personen zu berücksichtigen, sah das Studiendesign Interviews mit Migrant\_innen mit entsprechenden Erfahrungen vor. Die Zusammenstellung dieser Stichprobe stellte sich allerdings schwierig dar. Im Fragebogen gaben nur sehr wenige Personen an, das Forschungsteam mit ehemaligen Opfern in Verbindung setzen zu können, und auch die interviewten Fachpersonen sahen hierzu kaum eine Möglichkeit; entweder weil sie nicht über entsprechende Kontakte verfügten, aus Datenschutzgründen oder aufgrund der psychischen Belastung, die ein Interview über das Erlebte für die Betroffenen darstellen würde. Aus verschiedenen Gründen wurde kaum in Betracht gezogen, Opfer in laufenden Verfahren zu befragen, und ehemalige Opfer waren in der Regel nicht mehr auffindbar. Über eine spezialisierte Stelle konnte schliesslich ein Interview mit einem ehemaligen Opfer arrangiert werden. In einer anderen spezialisierten Stelle führten wir zwei Interviews mit langjährigen Beraterinnen, die uns auf diesem Wege vertiefte Informationen zu von ihnen begleiteten Fällen von MH-A zur Verfügung stellten. Ausserdem wurden über einen Repräsentanten einer Migrantengruppe fünf Personen kontaktiert und befragt. Bei Letzteren handelt es sich nicht um ehemalige Opfer von Arbeitsausbeutung (nach der hier verwendeten Definition), wohl aber um Personen, die aufgrund ihres Migrationshintergrunds in der Schweiz in extrem nachteilhaften Beschäftigungsverhältnissen gearbeitet hatten.

*Tabelle 2: Stichprobe Interviews mit Migrant\_innen*

Befragte Person	Anzahl	Kanton
Opfer von MH-A	1	GE
Migrant_innen	5	BE/GE
Beratende von Opfern von MH-A <sup>28</sup>	2	ZH

Bei der Archivierung und Auswertung dieser Gespräche wurde wie bei den Experteninterviews verfahren (siehe letzter Absatz in Kapitel 1.4.3).

<sup>28</sup> In der Tat handelt es sich bei diesen beiden Personen um Expertinnen, die ebenfalls in der Liste in Tabelle 7 im Anhang aufgeführt werden.

## 2 Umgang mit MH-A in der Schweiz: Behörden und Zivilgesellschaft

### In Kürze

- In allen analysierten Kantonen ist inzwischen die Bekämpfung des MH-S und der Opferhilfe eingespielt; Zuständigkeiten für Ermittlung und Strafverfolgung sowie Kooperationsmechanismen sind bestimmt. Erfahrungen und Vorstösse im Bereich des MH-A sind hingegen noch beschränkt.
- Aus verschiedenen Gründen lassen die Daten und Statistiken wenige Rückschlüsse auf die Ausprägungen von Arbeitsausbeutung generell und im Rahmen von Menschenhandel zu. Die Tatsache, dass es erst in vier Fällen – zweien in Genf, je einem in Basel-Stadt und St. Gallen – zu einer Verurteilung aufgrund von MH-A gekommen ist, sagt daher viel weniger über die tatsächliche Verbreitung des Phänomens aus als über die kriminalpolitische Weichenstellung und Kontrolldichte in diesem Bereich.
- Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Bereich der Strafverfolgung wird vielfach als zentral bezeichnet, wobei neben kriminalpolitischen Überlegungen auch finanzielle und politische Sachzwänge für deren Handlungsspielraum ausschlaggebend sind. Der Umgang mit Ausbeutung der Arbeitskraft, die nicht oder nur teilweise strafrechtlich relevant ist, bleibt weitgehend ungeklärt. Mögliche ausländerrechtliche Konsequenzen erschweren die Einforderung von zivil- bzw. arbeitsrechtlichen Ansprüchen insbesondere für Migrant\_innen mit prekärem Aufenthaltsstatus.
- Die unumgängliche Zusammenarbeit von Akteuren aus sehr unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen – Polizei, Justiz, Opferhilfe, MigrantInnenberatung usw. – erweist sich als eine umso grössere Herausforderung, als die definitorische Eingrenzung des komplexen Phänomens bis heute viel Interpretationsspielraum offen lässt. Divergierende Begriffsverständnisse erschweren ein konzertiertes Vorgehen.
- Es zeichnet sich ab, dass bei der Bekämpfung des MH-A teilweise andere Akteure gefragt sind als bei derjenigen des MH-S: Eine stärkere Einbindung der Arbeitsmarktbehörden, Sozialpartner, Arbeitsgerichte und Schlichtungsstellen betrachten die meisten Fachpersonen als unerlässlich.

Die folgenden Ausführungen zur Aufdeckung von und zum Umgang mit MH-A in der Praxis stützen sich teils auf die Gespräche mit Fachleuten von Bund und Kantonen (siehe 1.4.3). Teils fliessen auch Hinweise aus den über 40 abgeschlossenen, strafrechtsrelevanten Akten von Gerichten, Staatsanwaltschaft oder Polizei ein (1.4.2). Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Aktenanalyse vorrangig die Ausprägungen des Phänomens ins Auge fasste und keine vertiefte Untersuchung der Verfahrensverläufe einschliesst.<sup>29</sup>

In einem föderalistischen Land wie der Schweiz können Wahrnehmung und Einschätzung des MH-A erst aufgrund ihrer lokalen Einbettung verstanden werden, da sowohl die Organisation der Strafverfolgungsbe-

<sup>29</sup> Eine solche Untersuchung wäre zweifellos interessant, würde aber eine rechtliche Abhandlung in grösserem (zeitlichem) Rahmen voraussetzen, wie sie etwa von Zschokke (2005) zu MH-S in der Schweiz und von Herz (2015) in Deutschland oder Clesse et al. (2014) vorgelegt wurde.

hörden als auch der Opferhilfe primär kantonal geregelt sind. Aus forschungsökonomischen Gründen wurden für die vorliegende Studie die Kantone Bern, Genf, Tessin und Zürich ausgewählt (siehe 1.4).

## 2.1 Hinweise zur Entwicklung in den ausgewählten Kantonen

Im Folgenden sollen exemplarisch einige Hinweise auf die Entwicklung und gegenwärtige Lage in den analysierten Kantonen geliefert werden, die zur Kontextualisierung des Phänomens dienen. Hierbei geht es darum, die Zusammenhänge zwischen dem behördlichen und zivilgesellschaftlichen Umfeld und der Wahrnehmung des MH-A aufzuzeigen, nicht aber um eine Beurteilung der kantonalen Menschenhandels-Politiken (*policies*), die per se kein Fokus dieser Studie sind. In diesem Sinn erhebt die Darstellung der Situation in den Kantonen keinen Anspruch auf Systematik oder Vollständigkeit. Ausserdem haben die Kantone bisher erst ansatzweise Massnahmen im Bereich des MH-A ergriffen, sodass der Zeitpunkt für eine Einschätzung ihrer Wirkung ohnehin verfrüht wäre.

In den Kantonen Bern, Tessin und Zürich wurde der Menschenhandel bereits in der ersten Hälfte der Nullerjahre thematisiert, wobei u. a. die Reglementierung und Kontrolle der Sexarbeit wichtige Auslöser waren. Damals wurden die ersten Diskussionsplattformen involvierter Akteure und/oder Koordinationsnetzwerke (Tessin) ins Leben gerufen. Die KSMM förderte diese Zusammenarbeit unter anderem, indem sie 2005 einen Leitfaden veröffentlichte, in dem detailliert beschrieben ist, wie runde Tische aller Beteiligten an einem Fall von Menschenhandel funktionieren können und welche Akteure sie idealerweise umfassen (KSMM 2005). In anderen Kantonen hatte Menschenhandel zu diesem Zeitpunkt wenig Priorität. In Genf etwa vertraten die Behörden die Ansicht, dass Menschenhandel durch entschlossene und abschreckende Kontrollmassnahmen im Milieu verhindert werde; Ausbeutungsverhältnisse könnten so gar nicht erst entstehen (Moret et al. 2007). Dies ist eine Auffassung, die – allerdings nur vereinzelt – auch Befragte in den Gesprächen der vorliegenden Studie vertreten. Verbreitet ist hingegen die Meinung, dass Kontrollen vor Ort (Arbeitsmarkt, Sexindustrie, Quartiere usw.) das Potenzial haben, Menschenhandel aufzudecken, was nur teilweise ein Widerspruch ist.<sup>30</sup> Leider gibt es kaum empirische Studien, die diesbezüglich Klarheit schaffen: Interessant sind immerhin die Erkenntnisse von Hernandez und Rudolph (2015), die in einem internationalen Vergleich keinen Zusammenhang zwischen der Reglementierung der Sexarbeit, das heisst vermehrten Kontrollen im Sexgewerbe, und dem Vorkommen von Menschenhandel finden, obwohl sie durchaus eine Korrelation zwischen letzterem und Bekämpfungsintensität des Menschenhandels nachweisen.<sup>31</sup> Auch das ist kein Widerspruch, da die Kontrollen im Sexgewerbe primär einen ordnungspolitischen Ansatz verfolgen, während sich die eigentliche Bekämpfung des Menschenhandels im repressiven Bereich gegen die Täter wendet.

In den letzten Jahren hat die Mehrheit der Schweizer Kantone (18) runde Tische gegen den Menschenhandel eingeführt, die teilweise unterschiedlich ausgerichtet und organisatorisch ausgestaltet sind (GRETA 2015). In der Regel steht in diesen Gremien nach wie vor der Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung im Vordergrund, was sich historisch erklären lässt<sup>32</sup> und möglicherweise auch mit dem (vermuteten) Vorkommen der Fälle in Verbindung steht. In den vier untersuchten Kantonen sind bei der Staatsanwaltschaft Fachzuständige für Menschenhandel bestimmt. Ferner haben die Kantone Bern und Genf in den vergangenen Jahren Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich vertieft mit MH-A befassen.

<sup>30</sup> Würden Kontrollen das Phänomen tatsächlich verhindern, gäbe es keine Fälle aufzudecken. Kein Widerspruch besteht, wenn man davon ausgeht, dass die Kontrollen MH-S eindämmen und gleichzeitig zur Aufdeckung beitragen können.

<sup>31</sup> Gemessen wird die Umsetzung auf der Basis des sogenannten *3P Anti-trafficking Policy Index*, der in den meisten EU/EFTA-Staaten gegenwärtig zwischen 10 und 15 liegt (11 für die Schweiz, 2014). Siehe auch (Cho 2015).

<sup>32</sup> Die Erweiterung der Definition des Menschenhandels ist seit Dezember 2006 in Kraft.

### 2.1.1 Bern

Im Kanton Bern wurde Anfang der Nullerjahre eine Arbeitsgruppe zu Menschenhandel initiiert, die hauptsächlich durch Vertretende von Behörden und Vereinigungen aus der Stadt Bern organisiert wurde. Eine Formalisierung der Massnahmen und die Einsetzung eines runden Tisches wurden dann infolge anderer politischer Prioritäten aufgeschoben, obwohl gemäss Interviewberichten bereits in mehreren Fällen mit Verdacht auf MH-A ermittelt worden war.

Eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des Menschenhandels spielte und spielt die städtische Fremdenpolizei, die eine einzigartige Funktion in der Schweiz innehat, da sie nicht nur über administrative Aufgaben, sondern auch über polizeiliche Befugnisse verfügt: Verschiedene Dienste (Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei) sind unter dem gleichen Dach vereinigt und arbeiten routiniert zusammen, was den Austausch wesentlich erleichtert. Bei der Kantonspolizei ist das Dezernat für besondere Ermittlungen mit Menschenhandel befasst. Es arbeitet eng mit dem beco Berner Wirtschaft zusammen, das heisst mit der kantonalen Arbeitsmarktbehörde, die ebenfalls eine breite Palette von Tätigkeiten aufweist.

Bereits vor einigen Jahren wurde eine Arbeitsgruppe zum Thema MH-A eingesetzt, die auch das beco einschloss. Nach einer längeren Unterbrechung der Arbeiten legte die Gruppe im März 2014 einen kurzen Bericht zum Thema vor (KOGÉ 2014). In diesem werden die Arbeitsmarktinspektoren als wichtige potenzielle Akteure und Kooperationspartner in der Erkennung von MH-A bezeichnet, und es wird darin bedauert, dass die Behörden gegenwärtig über keine einschlägigen Arbeitsinstrumente oder festgelegten Vorgehensweisen bei entsprechenden Verdachtsfällen verfügen. In einem Interview wurde die Möglichkeit sogenannter Verbundkontrollen mit verschiedenen Akteuren (Kantons-, Fremden-, Orts- und Gewerbe-Polizei und Arbeitsmarktbehörden) angesprochen.

Mehrere Befragte berichten über Verdachtsfälle in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit im Seeland und in gastronomischen Betrieben wie auch einer Bäckerei, die teilweise auch in den Medien Schlagzeilen machten. Gemäss unseren Nachforschungen ist gegenwärtig im Kanton ein Ermittlungsfall aus der Hauswirtschaft hängig.

### 2.1.2 Genf

In Genf gelangten mutmassliche Fälle von MH-A in diplomatischen Kreisen bereits ab 1995 an die Öffentlichkeit, was zur Schaffung eines Mediationsdispositivs, des Bureau de l'Amiable Compositeur (BAC) führte, das sich insbesondere der Fälle annimmt, die unter die diplomatische Immunität der mutmasslichen Täterschaft fallen. Gemäss Expertenaussagen führt das Vorgehen oft zu einer einvernehmlichen Lösung in Form einer Entschädigung bzw. von Lohnnachzahlungen an die betroffenen Hausangestellten. Die ständige Mission der Schweiz bei der Uno arbeitet Hand in Hand mit dem BAC und hat in den letzten Jahren massgebliche Vorstösse gemacht, um korrekte Arbeitsverhältnisse für in der Hauswirtschaft Beschäftigte bei Arbeitgebern mit Immunitäten sicherzustellen. Eine entsprechende Verordnung über die privaten Hausangestellten von 2011 definiert Auflagen (keine Familienangehörigen, Mindestlohn, Lohnzahlung auf ein eigenes Konto, Kenntnis einer der Landessprachen, Arbeitgeberwechsel möglich usw.) zum Schutz der betreffenden Personen aus dem Ausland, die bei der Schweizer Mission vorsprechen, um ihre Legitimationskarte zu erhalten oder jährlich zu erneuern. Diese Vorkehrungen dürften massgeblich dazu beitragen, MH-A in diesem Sektor

– und zwar in der ganzen Schweiz<sup>33</sup> – vorzubeugen. Allerdings weisen einzelne Befragte darauf hin, dass Ausbeutung in nicht deklarierten Anstellungsverhältnissen, wie man sie auch häufig in anderen Haushalten antrifft, nicht auszuschliessen sind und dass die verstärkte Reglementierung ein Ausweichen auf den Schwarzarbeitsmarkt begünstigen könnte.

Sieht man von den genannten Vorstössen ab, kam das Thema Menschenhandel in Genf erst 2009 auf die politische Agenda, als die Impulse der KSMM auf ein offenes Ohr der neu besetzten ordnungsbehördlichen Entscheidungsinstanzen trafen: Ein Koordinationsmechanismus wurde geschaffen, der eine breite Palette von relevanten Akteuren sowie zwei Arbeitsgruppen (zu MH-A und Information/Kampagne) umfasst und der auch dem Grossrat Rechenschaft ablegt. Der Aktionsplan 2014–2016 des Sicherheits- und Wirtschaftsdepartements<sup>34</sup> sieht Massnahmen in allen Bereichen – Prävention, Strafverfolgung und Opferhilfe – vor, die unter anderem die Unterstützung einer telefonischen Helpline für Zeugen von Menschenhandel und zwei Sensibilisierungskampagnen (im Herbst 2014 und 2016), verschiedene Weiterbildungsmassnahmen und die Bildung einer spezialisierten Polizeibrigade ab 2016 einschliessen (*Brigade de lutte contre la traite et la prostitution illicite*). Genf verfügt ebenfalls über eine Gruppe, die mit Bettelei und nomadisierender Kriminalität befasst ist und ihre Expertise in die neue *brigade* einbringen wird. Im Bahnhofquartier Grottes nimmt ein Frauenhaus Opfer von Gewalt und Menschenhandel auf und unterstützt sie bei der Eingliederung (siehe 2.5).

Auch Studienergebnisse aus anderen Kantonen machen deutlich, dass in diesem komplexen, teilweise umstrittenen und anspruchsvollen Politikfeld erst dann Fortschritte angestossen werden, wenn kompetente Behörden (Staatsanwaltschaft, Polizei, Migrationsbehörden usw.), eine sensibilisierte Zivilgesellschaft (Opferhilfe, Betreuung, *advocacy*) und engagierte Persönlichkeiten aus allen Kreisen trotz unterschiedlichen Interessenschwerpunkten kooperieren.

### 2.1.3 Tessin

Das Tessin verfügt ebenfalls über langjährige Erfahrung bei der Bekämpfung des Menschenhandels, der bei der Polizei in die Kompetenz der TESEU (*Sezione tratta e sfruttamento esseri umani*), der Sektion für Menschenhandel und Ausbeutung, fällt. Nach Inkrafttreten des neuen Prostitutionsgesetzes im Jahr 2002 wurde ferner ein soziosanitäres Netzwerk für Sexarbeiterinnen (einschliesslich Opfern von Menschenhandel) errichtet, das einen kostenlosen Zugang zu bestimmten Diensten garantiert. Die Verantwortung für dieses Dispositiv fällt den Koordinierenden der Opferberatungsstellen des Kantons zu. Sie arbeiten eng mit der gut vernetzten Beratungsstelle *Antenna MayDay* zusammen, die sich für Migrant\_innen in Not einsetzt. Auch Straf- und Polizeibehörden haben die Bedeutung der Problematik im Bereich der Sexarbeit seit längerem erkannt.

Während Ermittlungen zu Menschenhandel erfahrungsgemäss selten zu Schuldsprüchen führen, ist der Anteil an Verurteilungen im Tessin, wie übrigens auch im Kanton Bern, relativ hoch. Allerdings liegen bis heute erst beschränkte Erfahrungen in Zusammenhang mit MH-A vor, obwohl es gezielte (Initiativ-) Ermittlungen in diese Richtung gab – unter anderem in der Landwirtschaft. Einzelne Akteure gehen davon aus, dass die Kontrolldichte im Kanton eine abschreckende Wirkung hat, während die Präsenz zahlreicher billiger und williger Arbeitskräfte eine zusätzliche Nachfrage für MH-A eindämmt. Falls Letzteres zutrifft, ist von einem hohen Risiko für extreme Arbeitsausbeutung (ohne Menschenhandel) auszugehen.

<sup>33</sup> Die Tätigkeit der Schweizer Mission ist nicht auf den Kanton Genf begrenzt, sondern betrifft alle Fälle privater Anstellungsverhältnisse in Haushalten von Diplomaten mit Immunität. Der weitaus grösste Teil der Arbeitgebenden mit Vorrechten und Immunitäten lebt in Genf und Waadt.

<sup>34</sup> Siehe: <https://www.ge.ch/traite-etres-humains/doc/notice-accueil.pdf>, zuletzt aufgerufen am 11.10.2015.

#### 2.1.4 Zürich

Weitgehend unbestritten ist unter den befragten Fachpersonen eine gewisse Vorreiterrolle des Kantons Zürich, der seit 2001 einen runden Tisch gegen Menschenhandel einberufen und seither viel in die Weiterbildung von Behörden investiert hat, unter anderem durch die Bereitstellung spezieller Kompetenzen und Ressourcen in der Strafverfolgung. Die Tatsache, dass die Beantwortung der Fragebogen aus diesem Kanton, genau genommen aus der Kantonspolizei, so zahlreich waren, hängt mit der effizienten Weiterleitung der Anfrage innerhalb dieser Institution zusammen und zeugt somit auch von einer in diesem Kanton erhöhten Wahrnehmung des Phänomens. In Zürich werden schweizweit die meisten Fälle von Menschenhandel aufgedeckt, Täter verfolgt, aber auch zahlreiche Opfer – zumindest vorübergehend – geschützt. Dies erklärt sich zweifellos nicht allein mit der (kritischen) Grösse des Kantons. Die Präsenz der schweizweit wichtigsten zivilgesellschaftlichen Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) bzw. ihrer Interventionsstelle Makasi<sup>35</sup> hat im Kanton Zürich sicherlich eine bewusstseinsfördernde Rolle gespielt. Die FIZ-Makasi ist seit längerem eine Partnerorganisation der Behörden: Sie ist verantwortlich für die Organisation und Koordination der Opferhilfe (Unterkunft, finanzielle Unterstützung, Sozialhilfe, medizinische und psychologische Unterstützung). Die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und der FIZ nimmt in Zürich insofern eine besondere Stellung ein, als bei Ermittlungen mit starkem Verdacht auf Menschenhandel die Mitarbeiterinnen der FIZ beigezogen werden.

Doch selbst in Zürich ist der Umgang mit dem MH-A ein noch relativ neues Thema, was ein Hinweis darauf ist, dass sich die Erfahrungen aus dem Bereich des MH-S nicht in jeder Hinsicht auf den MH-A übertragen lassen: Die Interessenslage gestaltet sich anders, und Akteure wie auch Opfer-Täter-Konstellationen unterscheiden sich zum Teil von denjenigen in der Sexarbeit.

## 2.2 Erfahrungen aus (polizeilichen) Ermittlungen und Kontrollen

Die Kurzdarstellung der Entwicklungen in den Kantonen – wie auch zahlreiche Erfahrungen aus anderen Ländern (FRA 2015) – weisen darauf hin, dass das Problembewusstsein immer eine gezielte Weiterbildung der Behörden voraussetzt. Eine solche kommt nur zustande, wenn entsprechende Schritte eingeleitet, Ressourcen bereitgestellt und kompetente Ermittlungsinstanzen designiert werden, da sich Menschenhandel nicht spontan manifestiert, sondern ein sogenanntes Kontrolldelikt darstellt. Der Begriff bezeichnet eine Straftat, deren Auftreten durch Kontrollen von Polizei oder Sicherheitspersonal überhaupt erst festgestellt wird und sonst unbemerkt bleibt, weil sie praktisch nie von den Betroffenen angezeigt wird (Anzeigedelikt). Fachpersonen verwenden hier auch den Begriff Holkriminalität. Dieser scheint insofern zutreffender, als in der Regel weniger die üblichen Polizeikontrollen als vielmehr aufsuchende Arbeit und gezielte Nachforschungen – beispielsweise proaktive Ermittlungen oder Beobachtungen – zur Aufdeckung von Menschenhandel führen.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Makasi ist innerhalb der FIZ ein spezialisiertes Angebot für Opfer von Frauenhandel, welches neben dem Kanton Zürich auch von anderen Kantonen in Anspruch genommen wird. In der Folge werden die Bezeichnung FIZ und Makasi bzw. FIZ-Makasi gleichbedeutend verwendet. Siehe: [www.fiz-info.ch](http://www.fiz-info.ch), zuletzt aufgerufen am 15.11.2015.

<sup>36</sup> Frommel (2011) moniert, dass es sich im Falle des Menschenhandels nur bedingt um ein Kontrolldelikt handelt, da in den meisten Verfahren ein Rollenwechsel von Beschuldigten (Ausländerstrafrecht) zu Opfern oder Zeug\_innen im Strafrecht stattfindet.

## 2.2.1 Beschränkte statistische Grundlagen

In Tabelle 3 sind die polizeilichen Verzeigungen und rechtskräftig ergangenen Strafurteile wegen Menschenhandels in den analysierten Kantonen zwischen 2009 und 2014 aufgeführt, soweit sie in die entsprechende Polizei- beziehungsweise Strafurteils-Statistik Eingang gefunden haben.<sup>37</sup> Dass es im Vergleich zu den polizeilichen Ermittlungen zu relativ wenigen Verurteilungen kommt, ist ein auch aus zahlreichen anderen europäischen Staaten bekanntes Phänomen (Dettmeijer-Vermeulen 2012; Kelly 2005; Schloenhardt und Jolly 2011; Skrivankova 2010). Es hängt mit der Komplexität des Tatbestands, der Lage der geringen Anzeigebereitschaft der Opfer sowie den generellen Rahmenbedingungen und Strategien der (Straf-)Ermittlung zusammen, auf die wir in den folgenden Kapiteln in Zusammenhang mit dem MH-A mehrfach zurückkommen werden.

Einzelne Studien weisen auf einen Rückgang der Ermittlungen oder der Bekämpfungsmassnahmen des Menschenhandels allgemein hin (Cho 2015; Cyrus et al. 2010: 41), wobei eine Prüfung der international vorliegenden Daten, der Hintergründe dieser Entwicklung sowie eine Analyse der entsprechenden Zahlen zu Auffangtatbeständen – wo diese vorhanden sind – vertiefte Nachforschungen erfordern würde. Bemerkenswert ist immerhin, dass in Grossbritannien seit 2012 eine Zunahme der Ermittlungen und Verurteilungen zu verzeichnen ist, wenn nicht nur Menschenhandel im engeren Sinn, sondern auch die anderen Delikte, welche unter den *Modern Slavery Act* fallen, ins Auge gefasst werden (siehe 1.3.2). Es zeigt sich ausserdem, dass andere Formen der Ausbeutung (Arbeit, Zwangsdienstbarkeit) praktisch ebenso häufig vorkommen wie sexuelle Ausbeutung (IDMG 2015: 20).

Da keine Aufschlüsselung der Statistik nach Art der Ausbeutung<sup>38</sup> möglich ist, sind in Tabelle 3 zusätzliche Angaben aus den Interviews und der Aktenauswertung über MH-A aufgezeichnet. Tatsächlich haben alle Befragten darauf hingewiesen, dass sie keine Gewähr auf Vollständigkeit der zur Verfügung gestellten Daten geben konnten (vgl. 1.4).<sup>39</sup> Ausserdem gilt es zu beachten, dass in den Interviews meistens von Fällen die Rede ist, die nicht immer nach Täterschaft und Opfer aufgeschlüsselt werden, wobei gerade im Bereich des Gastgewerbes oder der Bettelei vielfach mehrere Opfer und eine grössere Täterschaft involviert sind.

Zwar sind die vorliegenden Angaben zu MH-A demnach mit Vorsicht zu interpretieren, aber ein Blick auf Tabelle 3 macht klar, dass es in den vergangenen sechs Jahren nur in wenigen Fällen zu einem strafrechtlich erhärteten Verdacht und entsprechenden Ermittlungen gekommen ist. Diese Feststellung deckt sich mit den Aussagen der befragten Behördenvertretenden, von denen die meisten nur beschränkte Erfahrungen mit MH-A haben. In der Tat kam es nur im Kanton Genf über die Ermittlungen hinaus zu zwei Verurteilungen, die beide Zwangsbettelei – in einem Fall nebst Sexarbeit – betrafen. Schweizweit sind zwei weitere

<sup>37</sup> Eine Aufschlüsselung nach Zweck des Menschenhandels ist leider nicht möglich. Die polizeiliche Kriminalstatistik besteht in ihrer aktuellen Form seit 2009. Die Strafurteilsstatistik kann weiter zurückverfolgt werden, wobei wir keine Anhaltspunkte dafür haben, dass es zwischen Dezember 2006 (Inkrafttreten Art. 182 StGB) und 2008 bereits zu Verurteilungen wegen MH-A kam. Die Aufklärungsquote, das heisst der Anteil der Straftaten, bei welchen zumindest eine verantwortliche Person identifiziert werden kann, schwankte in den letzten Jahren zwischen 90% (2010) und 74% (2014), wobei von Menschenhandel insgesamt die Rede ist.

<sup>38</sup> Da es unseres Wissens bisher nur zu einer relevanten Ermittlung über Menschenhandel zum Zweck der Entnahme eines Körperorgans gekommen ist (keine Verurteilung), kann diese Dimension bei der Beurteilung der Daten vernachlässigt werden.

<sup>39</sup> Eine systematische Indexierung der elektronisch erfassten Angaben in den Akten bei Polizei, Gerichtsarchiven und Staatsanwaltschaften besteht nicht überall bzw. wird in einer Weise durchgeführt, die keine einheitliche und vollständige Erfassung garantiert. Defizite der statistischen Dokumentation von MH in der Schweiz zu wissenschaftlichen Zwecken werden auch von internationalen Experten hervorgehoben (GRETA 2015).

Verurteilungen aus den Kantonen Basel-Stadt und St. Gallen bekannt; bei beiden Fällen wurden Frauen in privaten Haushalten ausgebeutet.

*Tabelle 3: Verzeigungen und Verurteilungen wegen Menschenhandels (alle Formen) bzw. MH-A, 2009–2014*

PKS: Polizeilich registrierte Straftaten und Beschuldigte Art. 182 StGB						
SUS: Rechtskräftige Verurteilungen nach Kanton (Täterschaft) Art. 182 StGB						
2009–2014	BE	GE	TI	ZH	4 Kte.	CH
PKS Straftaten nach Art. 182	55	45	18	105	223	332
PKS Beschuldigte id.	31	41	23	138	233	327
SUS Verurteilungen id.	17	2	6	15	40	65
<i>Ermittlungen bezüglich MH-A<sup>1</sup></i>	<i>(5)</i>	<i>8</i>	<i>(2)</i>	<i>3</i>	<i>11 (18)</i>	<i>15</i>
<i>Verurteilungen bezüglich MH-A<sup>2</sup></i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>4</i>

Quellen: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und Strafurteilsstatistik (SUS) des BFS, Stand: Feb. 2015.

<sup>1</sup> Schätzung der verzeigten oder auch nur polizeilich ermittelten (Zahlen jeweils in Klammern aufgeführt) Fälle aufgrund von Informationen aus Interviews und Akteneinsicht.

<sup>2</sup> Urteile aufgrund der vorliegenden Akten und SUS.

Gemäss Aussagen von Fachpersonen sehen sich die Behörden vielfach mit dem Dilemma konfrontiert, anstatt Menschenhandel leichter nachweisbare Straftaten anzuklagen: Angesichts knapper Mittel ist es für die Verantwortlichen schwierig, in einen komplexen und ressourcenintensiven Bereich wie MH-A zu investieren, während hoher öffentlicher und politischer Druck besteht, die bestehenden Ressourcen für Ermittlungen gegen Delikte, welche die (einheimische) Bevölkerung direkter betreffen (wie beispielsweise Einbrüche, Diebstahl), einzusetzen. Angesichts der minimalen Zahl von Verurteilungen für MH-A ist es umso schwieriger, zu begründen, dass dieses Thema schwerpunktmässig aufzugreifen ist. Letztlich ist nur Eingeweihten bewusst, dass die Ergebnisse der Ermittlungsbehörden weniger direkte Rückschlüsse auf das tatsächliche Ausmass von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zulassen, als dass sie eben die Tätigkeit der Ermittlungsbehörden in diesem Bereich widerspiegeln. Ein Polizist mit einiger Erfahrung in der Bekämpfung des MH-S zieht eine Parallele zwischen den vergangenen Entwicklungen in seinem Tätigkeitsfeld und der heutigen Situation betreffend MH-A:

Wir sind uns in der Schweiz noch nicht so sicher, wo Arbeitsausbeutung beginnt und wo es nur arbeitsrechtliche Verfehlungen sind. Aber das ist wie vor zehn bis fünfzehn Jahren, als man die Prostituierte auch eher als eine Delinquente angesehen, sie ins Visier genommen und die Sache nicht weiter hinterfragt hat. Ich hoffe, dass man bei der Arbeitsausbeutung nicht genauso lange braucht, um festzustellen, dass da vielleicht Leute [im Verborgenen] dahinter sind, die verfolgt werden müssen. ZH\_E\_01

Es gibt tatsächlich eine Reihe von Hinweisen, welche die Hypothese der genannten Parallelen untermauert. So können etwa bewährte Kooperationsmechanismen oder Erfahrungen der Milieuaufklärenden teilweise in einen anderen Kontext übertragen werden. Gleichzeitig sind aber auch wesentliche Differenzen auszumachen, aufgrund derer die Synergien zwischen den beiden Tätigkeitsbereichen eher erschwert werden und die im ungünstigsten Fall gar eine Konkurrenz um knappe Ressourcen zur Folge haben können.

### 2.2.2 Hindernisse bei Ermittlungen

Tatsache ist, dass Menschenhandel in der Öffentlichkeit und unter Fachpersonen nach wie vor stark mit dem Sexgewerbe in Verbindung gebracht wird. Dies hängt zweifellos auch mit der Medienberichterstattung zu-

sammen, die das Thema Frauenhandel sporadisch aufgreift. So wurden beispielsweise im Umfeld grosser Fussballanlässe gezielte Medienkampagnen lanciert (etwa bei der WM 2006 und der EURO 2008). Was die Bekämpfung des MH-A betrifft, ist die Sensibilisierung weit weniger fortgeschritten: Erstens ist die Ausbeutung der Arbeitskraft in ihren vielfältigen Facetten und Kontexten noch schwerer einzugrenzen als die Prostitution, und zweitens wurde der Tatbestand im aktuellen Wortlaut später in das Strafgesetzbuch aufgenommen (Dezember 2006). Somit kommen bei der Anwendung des ohnehin hochkomplexen Tatbestands des Menschenhandels Schwierigkeiten mit der Konzeptualisierung der Arbeitsausbeutung hinzu, für die eine juristische und operative Definition teilweise fehlt (siehe Kapitel 1).

Ferner kann die Polizei, wenn es um sexuelle Ausbeutung geht, teilweise auf spezialisierte Milieufachgruppen zurückgreifen, was sich insbesondere dann als vorteilhaft erweist, wenn diese vertrauensbildende Strassenarbeit verrichten (Milieuaufklärung), das heisst, wenn diese nicht repressiv vorgehen, sondern gezielt und in opferschützender Absicht nach Ausbeutungssituationen fahnden.

Ein interessantes Beispiel liefert in diesem Zusammenhang die Zürcher Kantonspolizei, die unseren Fragebogen breit gestreut und beantwortet hat. Die Zürcher Stadtpolizei gilt als Pionierin in der Bekämpfung von Menschenhandel, allerdings primär im Bereich MH-S. Sie besitzt weite Ermittlungsbefugnisse, die ihr erlauben, den Sachverhalt ausreichend abzuklären, bevor sie einen Fall an die Staatsanwaltschaft weiterreicht. Auch sie verfügt über einen eigenen Fachdienst für Menschenhandel, der infolge einer Reorganisation für MH-A kompetent ist, während sich die Stadtpolizei auf das Sexgewerbe konzentriert.<sup>40</sup> Wie die Antworten der Zürcher Kantonspolizei auf den Fragebogen zeigen, greift diese nicht ausschliesslich auf den kantonalen Kooperationsmechanismus zurück (41/98), sondern leitet häufig auch Fälle an den eigenen internen Fachdienst weiter (15/98). Allerdings kommt es trotzdem relativ häufig vor, dass Polizeifachleute nicht wissen, an wen sie sich wenden können (19/98); Letzteres dürfte insbesondere ländliche Polizeistellen betreffen.

Während die Kontrolltätigkeit der (Sitten-)Polizei im Sexgewerbe geläufig ist, gestaltet sich die Intervention in anderen Wirtschaftsbranchen schwieriger. Von einer möglichen Kooperation etwa mit Gewerbepolizeidiensten oder Sozialpartnerschaft war in den Interviews selten die Rede. Ein Gesprächspartner berichtete über einen offensichtlich klaren Fall von Ausbeutung der Arbeitskraft<sup>41</sup> im Rahmen scheinlegaler Tätigkeit von Drittstaatenangehörigen mit „ausgeliehenen“ EU-Pässen, die per Bus aus dem Balkan in die Schweiz angereist waren, um in der Landwirtschaft zu arbeiten. Da jedoch alle potenziellen Opfer die Aussage verweigert hatten, konnte keine Anzeige wegen MH-A erstattet werden. Letztlich wurden alle Beteiligten „nur“ wegen Schwarzarbeit bestraft, wobei entsprechende Sanktionen bekanntlich weniger abschreckend sind als allfällige Reputationsschäden. Infolge dieser Ermittlungen organisierte die Polizei im betroffenen Kanton einen Informationsanlass, um die Arbeitgeberschaft über das Phänomen und die Risiken einer (ungewollten) Mittäterschaft zu informieren. Dieser Vorstoss führte beinahe zu einem diplomatischen Zwischenfall mit dem Landwirtschaftsverband. Das genannte Beispiel lässt erahnen, wie aufwendig und heikel die Arbeit der Behörden angesichts der ohnehin hohen Anforderungen an die Nachweisbarkeit von MH-A ist. Auch die Kosten der Ermittlungen und der Opferhilfe spielen gemäss Aussagen eine wesentliche Rolle. Ferner sind gerade Landwirtschaft und Privathaushalte Bereiche, die sich einer staatlichen (Arbeitsmarkt-)Kontrolle in der Regel entziehen.

In diesem Zusammenhang interessant ist die Aussage eines Polizeiverantwortlichen, der im Hinblick auf die Ermittlung der Täterschaft noch grossen Handlungs- und Forschungsbedarf ausmacht: Aus Sicht des Befrag-

<sup>40</sup> Siehe auch Artikel von Brigitte Hürlimann, NZZ vom 24.07.2015, „Polizei rüstet auf. Verstärkt gegen Menschenhandel“. Siehe: <http://www.nzz.ch/zuerich/verstaerkt-gegen-menschenhandel-1.18585093>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2015.

<sup>41</sup> Die Arbeitnehmenden verdienen 5 CHF/Std. abzüglich Kost und Logis.

ten fehlen einschlägige Untersuchungen gegen die Täterschaft und die Möglichkeiten, diese zu überführen, während zahlreiche internationale Studien über die Identifizierung und Begleitung potenzieller Opfer von Menschenhandel vorliegen. Auch juristische Expertisen und internationale Vergleiche der Rechtsgrundlagen sind relativ zahlreich (siehe 1.2). Dieser Hinweis scheint umso berechtigter, als – trotz vorgefassten Vorstellungen über mafiöse Verbindungen im Menschenhandel – empirische Erkenntnisse eher auf eine Vielfalt von kleineren Netzwerken und sogar familialen Täterschaftsprofilen hinweisen, wie auch die in Kapitel 3 dargelegten Erkenntnisse bestätigen (Cyrus 2011; D’Amato et al. 2005; Moret 2007). Diese Feststellung bestätigt zum Teil auch die internationale Fachliteratur über MH-A (FRA 2015).

### 2.2.3 Rolle der Arbeitsmarktbehörden

In diesem Zusammenhang weisen zahlreiche Befragte darauf hin, dass sich, wenn es um MH-A geht, grundsätzlich eine Zusammenarbeit mit der Arbeitsmarktaufsicht aufdrängt, da diese in ihrer routinemässigen Kontrolltätigkeit am ehesten mit dem Phänomen in Berührung kommt. Einstimmigen Aussagen zufolge kommt es kaum je zu einer Meldung von dieser Seite; nur in einem Fall wurde auf Nachforschung der Justiz hin eine potenzielle Ausbeutungssituation vermeldet:

Wir haben noch *nie* eine Zuweisung von einem Arbeitsinspektorat bekommen! Dabei könnte man ja vermuten, dass die sehr nah dran sind. Da gibt es wohl schon eine Offenheit, aber es muss einfach noch ein Paradigmenwechsel stattfinden, so wie es bei der Polizei geschehen ist: Dass man die Betroffenen nicht als Täter\_innen sieht, sondern eben als Betroffene oder Opfer. [...] Aber was da fehlt, ist das Interesse für die Situation dieser Personen, ungeachtet der aufenthaltsrechtlichen Fragen. Die werden dann oft einfach als Schwarzarbeiter\_innen behandelt. ZH\_E\_05

Bekräftigt wird diese Beobachtung durch die Antworten auf den Fragebogen, der sämtlichen kantonalen Arbeitsmarktbehörden der Kantone<sup>42</sup> zugestellt wurde: Rund die Hälfte (vierzehn Personen) antwortete, aber nur drei gaben an, dass ihre Stellen bereits mit Arbeitsausbeutung in Berührung gekommen waren *und* dass sie in den kantonalen Kooperationsmechanismus eingebunden sind (BE, GE, BL).<sup>43</sup> Für ein Gespräch stellten sich die Arbeitsmarktbehörden leider nicht zur Verfügung, sodass nur in einem Fall ein telefonischer Austausch stattfand.

Mehrere Behördenvertretende betonen, in diesem Tätigkeitsfeld hätten bisher kaum Weiterbildungen stattgefunden, was wiederum ein Grund dafür sein dürfte, dass sich die Arbeitsmarktbehörden wenig angesprochen fühlen. Dies hat vermutlich auch damit zu tun, dass sich die runden Tische weiterhin schwerpunktmässig auf die Ausbeutung im Sexgewerbe konzentrieren. Eine gezielte und breit kommunizierte Anpassung infolge der Erweiterung des Strafrechtsartikels ist offenbar in den meisten Kantonen nicht erfolgt, obwohl mehrere Befragte aus Behörden und diversen NGO betonen, wie wichtig der Einschluss dieses Tätigkeitsfelds wäre.

Berücksichtigt man, dass sich selbst Fachpersonen mit der Definition des Menschenhandels und insbesondere mit derjenigen der Arbeitsausbeutung schwertun, ist es umso verständlicher, dass Akteure, die bisher nur am Rande mit der Thematik in Berührung gekommen sind, nicht unbedingt geneigt sind, einen Platz in den Kooperationsgremien einzufordern. Die Arbeitsmarktbehörden sehen sich, ähnlich wie die Polizei, mit einer Schwierigkeit konfrontiert, nämlich: eine primär repressiv ausgerichtete Tätigkeit (Ausländerrecht, Schwarz-

<sup>42</sup> Diese sind kantonal unterschiedlich organisiert, kümmern sich aber in der Regel um die Arbeitsmarktaufsicht in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit, den flankierenden Massnahmen im Rahmen der Personenfreizügigkeit und des Arbeitsnehmerschutzes.

<sup>43</sup> Mit Ausnahme vom Kanton Waadt gehören in der Romandie Vertretende der Arbeitsmarktbehörden den runden Tischen an, wobei der Kanton Jura keinen Kooperationsmechanismus kennt.

arbeitsbekämpfung) mit schutzrelevanten Massnahmen (im Sinne des Opfer- und nicht bloss des Arbeitnehmerschutzes) in Einklang zu bringen.

In Genf ist die Arbeitsmarktbehörde am runden Tisch vertreten, was dazu geführt hat, dass in diesem Kanton das genannte Spannungsfeld mit den beteiligten Stellen debattiert worden ist, um konzertiert Lösungsansätze zu entwerfen. Ein solcher Prozess will begleitet sein. In der Vergangenheit hat es sich bewährt, institutionelle Anpassungen im Bereich Menschenhandel immer auch durch Massnahmen von oben (Top-down-Methode) zu begünstigen, was bedeutet, dass hier ein entsprechender Impuls vom Bund förderlich wäre.

## 2.3 Erkenntnisse aus den Strafverfahren

Befragte aus verschiedenen Tätigkeitsfeldern weisen darauf hin, wie zentral die Rolle der Staatsanwaltschaft ist, wenn es um Menschenhandel geht. Dies gilt zweifellos auch in anderen Deliktbereichen, aber die Komplexität des MH allgemein und des MH-A im Speziellen sowie die hohen Anforderungen an die Beweisführung stellen für die Strafverfolgung eine besondere Herausforderung dar, was auch aus der Fachliteratur klar hervorgeht (Cyrus 2011; Herz 2005). Viele Fälle sind nicht nur sehr aufwendig, sondern gleichzeitig mit einer grossen Unsicherheit bezüglich des Ausgangs behaftet, da insbesondere das Verhalten der mutmasslichen Opfer schwer kalkulierbar ist und manchmal inkonsistent wirkt. Mangels objektiver Nachweise steht oft Aussage gegen Aussage, weshalb in den meisten Fällen keine Verurteilung erfolgen kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Teile der Opferaussagen „wackelig“ (Befragte) sind und einem Prozess schlecht standhalten. Ein Polizeixperte meint dazu, dass das Opfer immer das schwächste Glied in MH-A-Fällen darstellt (Aussagebereitschaft, Glaubwürdigkeit).

### 2.3.1 Wenige Verurteilungen im Bereich MH-A

Die vorliegenden Daten zeigen, dass es trotz Anzeigen wegen Menschenhandels im Allgemeinen nur selten zu Verurteilungen kommt (vgl. Tabelle 3). Ferner gibt es Hinweise, dass dies für MH-A in noch stärkerem Masse zutrifft als für den MH-S. Die beiden rechtskräftigen Urteile auf MH-A im Untersuchungszeitraum und -kontext stammen aus dem Kanton Genf und betreffen in beiden Fällen Bettelbanden aus Rumänien, wobei die Opfer im einen Fall ein Mann, im anderen mehrere Männer und Frauen (vgl. Fallbeispiel 6) und die Täter junge Männer sind. In beiden Fällen sind die Geldstrafen und bedingten Freiheitsstrafen relativ gering, was vermutlich mit den spezifischen Umständen oder der Dauer der Ausbeutung zu tun hat. Allerdings verbrachte einer der Schuldigen mehrere Monate in Untersuchungshaft. Landesweit sind nur zwei weitere Verurteilungen aus Basel-Stadt und St Gallen (vgl. Fallbeispiel 1) aus dem Bereich der Hauswirtschaft bekannt (vgl. Kapitel 3.2.1). Praktisch alle Fachpersonen betonen, dass diese geringe Anzahl von Verurteilungen allenfalls etwas über die Strafverfolgungspraxis aussagt, keinesfalls aber als Hinweis darauf interpretiert werden darf, dass Ausbeutung der Arbeitskraft ein Nischenphänomen sei.

Die beschränkte Zahl an Ermittlungen wegen MH-A und *a fortiori* an Verurteilungen lässt keine Schlüsse auf die tatsächliche Verbreitung des Phänomens und allfällig Trends zu. Aus europäischen Studien geht hervor, dass die Ermittlungen und Verurteilungen für MH-A auch in anderen Staaten praktisch inexistent sind, demnach „einem vermuteten grossen Dunkelfeld ein sehr kleines Hellfeld eröffneter Ermittlungsverfahren gegenübersteht“ (Cyrus et al. 2010: 42). Denkbar ist, dass dies mit dem Ausgang der angestrebten Prozesse zusammenhängt, die nicht zu Verurteilungen führten. Es ist naheliegend, dass die zuständigen Behörden infolge solcher Erfahrungen eine gewisse Zurückhaltung zeigen bzw. andere Tatbestände fokussieren; diese Vermutung bestätigen andere Studien (Hernandez und Rudolph 2015). Ferner weisen Letztere darauf hin, dass die zuständigen Strafbehörden dazu neigen, die vorhandenen Mittel auf Grossverfahren in Zusammenhang mit Menschenhandel zu konzentrieren. In unseren Gesprächen mit Polizei und Staatsanwaltschaften

wurde ebenfalls berichtet, dass neben kriminalpolitischen Überlegungen auch Belange in Zusammenhang mit den (nicht) vorhandenen Ressourcen für die Strafbehörden ein Thema sind.

Je préfère une décision avec une sanction modérée et une condamnation qui entre en force, plutôt qu'une longue procédure avec un acquittement au bout qui est contraire au but recherché: les gens qui continuent à faire ce qu'ils font. Ce sont aussi des questions de politique criminelle qui se posent. GE\_E\_03

Angesprochen sind in diesem Zusammenhang vor allem Delikte gegen die Freiheit (insbesondere Drohung, Nötigung, Zwangsheirat, Freiheitsberaubung und Entführung) und gegen Leib und Leben (Körperverletzung, Ausnützung einer Notlage) sowie Delikte gegen das Vermögen (Betrug, Erpressung, Wucher, Missbrauch von Lohnabzügen usw.), wobei diese Aufzählung nicht vollständig ist (siehe Anhang 2). Relativ häufig sind Wucher, Betrug und Nötigung im Spiel.

Noch häufiger kommen hingegen ausländerrechtliche Verstösse der Arbeitgeberschaft und gelegentlich auch der Arbeitnehmenden zur Anzeige. Einen speziellen Schutz vor Bestrafung für Ausländerdelikte für Menschenhandelsopfer sieht das Schweizer Recht nicht vor, allerdings kann eine Strafbefreiung im Rahmen der allgemeinen Grundsätze des StGB erfolgen (SKMR 2015: 365). Die Doppelrolle der Betroffenen als mutmassliche Opfer und Beschuldigte hat in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung. Sie verweist auf das justizielle Spannungsfeld zwischen ordnungs- bzw. migrationspolitischen Interessen auf der einen und der Verbrechensbekämpfung auf der anderen Seite. Die Tatsache, dass die Opferhilfe und eine allfällige Kriminalisierung der – oftmals illegal anwesenden – Betroffenen in einem strukturell angelegten Interessenskonflikt stehen, belastet das Verhältnis zwischen diesen und den Ermittlungsbehörden.

Aus der Perspektive der mutmasslichen Opfer ist ferner zu bedenken, dass eine Verlagerung der Ermittlungsschwerpunkte auf leichter zu beweisende Tatbestände, wie insbesondere ausländerrechtliche Delikte, weitreichende Folgen hat: Lautet eine Anzeige auf Menschenhandel, greifen Opferhilfe, Aufenthalts- und Betreuungsmöglichkeiten für die Betroffenen; steht hingegen der ausländerrechtliche Aspekt im Vordergrund, so werden dieselben Personen schlimmstenfalls Täter\_innen. Selbst wenn von einer Strafe abgesehen wird, steht für die illegal Arbeitenden angesichts der bereits angesprochenen Unsicherheit über den Verfahrensausgang insofern viel auf dem Spiel, als sie in der Regel mit einer Ausschaffung in ihre Heimatländer und einem Wiedereinreiseverbot rechnen müssen. Dieser Umstand bestärkt viele von ihnen und oft auch Unterstützungskreise in einer skeptischen Haltung gegenüber einem strafrechtlichen Verfahren (Genf) und auch gegenüber Zivil- bzw. Arbeitsgerichten (siehe 2.4.1).

### 2.3.2 Divergenzen bei der Rechtsauslegung

Auf Seiten der Behörden steht umgekehrt die Befürchtung, dass eine zu grosszügige Opferhilfe missbraucht werden könnte, immer dann im Raum, wenn keine eindeutigen Sachbeweise vorliegen, was eher der Regelfall ist. Folglich spielt die Beurteilung der Glaubwürdigkeit des mutmasslichen Opfers im Verfahren eine wichtige Rolle. Angesichts der beschränkten Verfahrenszahl im Bereich MH-A kam es im Rahmen der Studie vereinzelt vor, dass wir mit Beurteilungen der gleichen Fälle aus verschiedenen Perspektiven (Akteure) konfrontiert waren. Dabei wurde deutlich, wie unterschiedlich die Einschätzung derselben Sachlage und insbesondere der Glaubwürdigkeit des mutmasslichen Opfers ausfallen kann. Es ist sicherlich nachvollziehbar, dass Beratende, die sich länger und empathisch mit den Betroffenen beschäftigen, eine andere Sicht der Dinge entwickeln als Behördenvertretende, deren Verhältnis zu den Arbeitnehmenden fast zwingend durch gegenseitige Vorbehalte geprägt ist. Eine Beraterin betont, wie wichtig die Spezialisierung der involvierten Akteure ist in diesem Zusammenhang ist.

Es kommt vor, dass die Staatsanwaltschaft an der Wahrhaftigkeit der Geschichte zweifelt. Sicher ist, dass zu wenig Sensibilisierung da ist und dass es spezialisierte Staatsanwälte braucht, die alle diese Fälle übernehmen. Die Verfahrensführung sollte schon vor der Anklageerhebung breiter ermitteln, damit es auch Präzedenzfälle gibt. Wenn so ein Fall am Anfang in falsche Hände kommt, ist er verloren. ZH\_M\_08

Les associations et le ministère public n'ont vraiment pas la même définition de la traite. GE\_E\_12

In den Gesprächen wird immer wieder deutlich, dass sich auch spezialisierte Fachpersonen aus der Justiz untereinander nicht immer einig sind. Wir gehen davon aus, dass in diesem Zusammenhang die historische Entwicklung der Definition des MH-A eine wichtige Rolle spielt, da es offensichtlich viel Ermessensspielraum in der Rechtsauslegung gibt und die Regelungsdichte (noch) gering ist. Einzelne Vertretende der Justiz erwähnen beispielsweise notwendige Kriterien in Zusammenhang mit der internationalen Grenzüberschreitung, der bandenmässig agierenden Täterschaft sowie dem Tatvorsatz, die andere Aussagen oder Hinweise aus der Fachliteratur wiederum in Frage stellen.

En ce qui concerne l'infraction de traite d'êtres humains (art. 182. 1 CP), aucun élément du dossier ne permet d'établir une éventuelle filière entre les écoles et le recrutement des étudiants dans le restaurant du prévenu. (...) Les conditions de l'ouverture de l'action pénale n'étant pas remplies, le classement de la présente procédure pénale sera ordonné (...). (Dossier classé, Staatsanwaltschaft GE)

Es lag nicht in der Absicht dieser Studie und hätte die juristische Kompetenz der Autorinnen überstiegen, divergierende Auslegungen des MH-A in Einzelfällen zu diskutieren. Relevant scheint hingegen die Vielfalt der Interpretationen des Begriffs innerhalb eines spezialisierten Tätigkeitsfeldes und *a fortiori* zwischen Akteuren aus verschiedenen Bereichen. Eine Fachperson bemerkt dazu, dass Justiz und „soziale Akteure eine ganz andere Sprache sprechen“. Dies wirft angesichts der Bedeutung einer engen Kooperation verschiedener Instanzen mehrere Fragen auf (vgl. Kapitel 2.6).

## 2.4 Hinweise auf andere Gerichte oder Instanzen

Während die zuständigen Personen bei den Staatsanwaltschaften in der Regel fachlich spezialisiert sind, ist das bei Gerichten seltener der Fall, was vermutlich auch eine Erklärung dafür ist, dass die meisten per Fragebogen oder telefonisch kontaktierten Gerichte keine Auskünfte zu dem Thema liefern konnten. Im Kanton Genf haben das Arbeits- und das Jugendgericht geantwortet, dass sie mit Arbeitsausbeutung wie mit Menschenhandel in Berührung gekommen sind; leider waren die Antwortenden für Gespräche nicht verfügbar.

### 2.4.1 Klagen bei Arbeits- oder Zivilgerichten

Die Situation in Genf hebt sich in zweifacher Weise von der Lage in anderen Kantonen ab: Erstens wurden etwas mehr Ermittlungen wegen Verdachts auf MH-A angestrengt, die aber abgesehen von der Bettelei nicht zu Verurteilungen geführt haben. Aus keinem anderen Kanton ist ferner bekannt, dass sich Gewerkschaften explizit um mutmassliche Opfer von (Menschenhandel zwecks) Arbeitsausbeutung kümmern (siehe 2.5) und diese vor dem Arbeitsgericht vertreten, das Betroffene ohne Aufenthaltsberechtigung den Migrationsbehörden nicht meldet. Wie ein Gespräch mit einer Beraterin aus Zürich deutlich macht, kommt es kaum vor, dass sich Betroffene an das Arbeitsgericht wenden:

Das ist sehr selten, weil die Personen viel zu grosse Angst haben, dass der unregelmässige Aufenthalt dabei auffliegt. Beim Friedensrichter ist das zwar noch nicht zwingend, aber beim Arbeitsgericht dann schon. Also, unserer Erfahrung gemäss machen nicht alle Richter automatisch eine Meldung, aber es gibt schon solche, die das dem Migrationsamt melden. Die befürchteten Konsequenzen sind in der Abwägung dann so schlimm, dass die schlechten Arbeitsbedingungen eher in Kauf genommen werden als die drohende Ausschaffung. ZH\_E\_04

Unseres Wissens ist die Lage in den anderen Kantonen ähnlich wie in Zürich, das heisst, es besteht keine Garantie, dass Personen ohne Aufenthaltsberechtigung nicht gemeldet werden, was für die meisten ein Grund ist, auf eine Klage beim Arbeitsgericht zu verzichten. Dabei könnten Möglichkeiten ausserhalb der strafrechtlichen Verfolgung ein Weg sein, Arbeitnehmende durch Unterstützung bei der Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Ansprüchen auf dem zivilen Weg zu ermutigen, sich aus ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen zu befreien. Eine pragmatische Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen wider-

spricht allerdings einer manichäischen Vorstellung, die nur ein hilfloses, handlungsunfähiges Opfer und ein selbstbestimmtes Migrationssubjekt kennt, das sich vorsätzlich über die Zuwanderungsvorschriften hinwegsetzt.

Oftmals empfehlen Beratungskreise, nach Möglichkeit zunächst arbeitsrechtliche Ansprüche geltend zu machen und erst bei erfolglosem Ausgang allenfalls strafrechtliche Vorstösse zu wagen.<sup>44</sup> Die Rückmeldungen des SIT in Genf sowie weiterer Befragter lassen darauf schliessen, dass in gewissen Mediationen oder arbeitsgerichtlichen Verfahren zumindest Entschädigungen oder Lohnrückzahlungen erwirkt werden können, während umgekehrt in anderen Fällen die Arbeitgeberschaft jede Verpflichtung oder gar dass eine Beschäftigungsverhältnis bestanden hat, strikte abstreitet, was ohne handfeste Beweise und Zeugen schwer zu widerlegen ist.

### 2.4.2 Andere Instanzen

Verschiedene Erfolge werden auch dem Bureau de l'Amiable Compositeur (BAC) in Genf nachgesagt. Es handelt sich wie bereits erwähnt um ein Mediationsdispositiv der *Genève internationale* (siehe 2.1.2), das seit zwei Jahrzehnten besteht und inzwischen als Modell in anderen Ländern Interesse findet, obwohl vereinzelt auch kritische Stimmen laut werden und auf die Grenzen des Vorgehens und mangelnde Transparenz verweisen. Die Vermittlung zwischen Personen unter diplomatischer Immunität und den ausgebeuteten Hausangestellten wird durch hochrangige Persönlichkeiten aus Politik oder Behörden geführt, die auch mit Gewerkschaften zusammenarbeiten. Dieses Vorgehen führt nicht selten zu einvernehmlichen Lösungen, die es erlauben, die Opfer zu entschädigen, auch wenn die Verantwortlichen bereits wieder das Land verlassen haben. Praktisch alle Befragten betrachten das BAC als zweckmässige Instanz, die pragmatisch Hilfe leistet, obwohl oder gerade weil die Fälle diskret behandelt werden und in den Ermittlungsstatistiken aus naheliegenden Gründen nicht auftauchen.

Abschliessend sei darauf verwiesen, dass mehrere Befragte spezifische Hindernisse bei der Unterstützung von möglichen Opfern des Menschenhandels im Asylwesen zur Sprache brachten. Obwohl es eher um sexuelle Ausbeutung ging, wirft die Lage im Asylwesen grundsätzliche Fragen in Zusammenhang mit der Opferhilfe auf: Insbesondere Asylsuchende im Dublin-Verfahren werden prinzipiell in den Erstasyl-Staat (bzw. in den europäischen Staat, der den Betroffenen ein Visum ausgestellt hat) überstellt, selbst wenn sie mutmasslich in der Schweiz von Menschenhandel betroffen waren.<sup>45</sup> Dies scheint umso problematischer, als Letzteren gemäss Aussagen von Befragten in einzelnen Fällen sogar ausdrücklich empfohlen wurde, ein Asylgesuch zu stellen.

## 2.5 Rückmeldungen aus Beratungsstellen

Die Ausgestaltung der Beratung und der Opferhilfe ist nicht Gegenstand dieser Studie,<sup>46</sup> aber die Einsichten aus Beratungsstellen und Unterstützungskreisen für (zugewanderte) Arbeitende liefern insofern wertvolle Hintergrundinformationen über das Phänomen, als die Beratenden aufgrund ihrer Vertrauensstellung einen erleichterten Zugang zu potenziellen Opfern von MH-A haben. Die Ausbeutungssituation und Benachteiligung

<sup>44</sup> Gegenwärtig sind Bemühungen im Gang, in Strafverfahren mit Betroffenen ohne geregelten Aufenthalt die Möglichkeit vorzusehen, auf eine Meldung bei den Migrationsbehörden zu verzichten.

<sup>45</sup> Dies hat u.a. zur Konsequenz, dass gewisse Schutzmechanismen für Opfer von Menschenhandel, die im Rahmen der Ratifizierung der Europaratskonvention eingeführt wurden, nicht direkt angewandt werden können, weil sie im Ausländerrecht verankert sind.

<sup>46</sup> Siehe dazu insbesondere Moret et al. (2007).

gung der betroffenen Personen ist Hauptfokus ihrer Tätigkeit und stellt eine komplementäre Wissensquelle zu den Erkenntnissen aus Ermittlungsakten und von Seiten der Behörden dar.

Generell ist Menschenhandel Fachpersonen, die mit dem Sexgewerbe in Berührung kommen (Beratung, Gesundheitsversorgung usw.), mehr oder weniger ein Begriff, selbst wenn sie sich nicht näher damit auseinandergesetzt haben. In anderen Tätigkeitsbereichen ist das nicht immer der Fall. Auf Menschenhandel spezialisierte Organisationen sind landesweit an einer Hand abzuzählen, wobei niedrighschwellige Beratungsstellen für Zugewanderte oder Sans-Papiers wie beispielsweise May-Day im Tessin, die Anlaufstelle des *Centre social protestant* in Genf oder der SPAZ in Zürich – zumindest in grösseren Städten – mit der Problematik vertraut und meist optimal vernetzt sind, so dass sie in Zweifelsfällen wissen, an wen sie sich wenden können.

Neben der bisher einzigen einschlägigen Fachstelle FIZ-Makasi in Zürich ist kürzlich auch in Lausanne eine Vereinigung gegründet worden, die sich auf die Hilfe für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung spezialisiert.<sup>47</sup> In Genf betreibt das *Centre social protestant* (CSP) eine telefonische Informations-Helpline zu Menschenhandel, berät und begleitet mutmassliche Opfer in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Ebenfalls in Genf verfügt ein Frauenhaus im Herzen des Bahnhofquartiers Grottes – genannt *Foyer Coeur des Grottes* (*coeur.ch*) – über ein innovatives Konzept für die Notaufnahme und auch längere psychosoziale Begleitung von Frauen, die von häuslicher Gewalt, familiären Problemen, Menschenhandel oder Zwangsheirat betroffen sind.

Die Opferhilfe-Beratungsstellen sind in allen vier Kantonen gut mit den Kooperationsmechanismen vernetzt und verfügen über Fachkompetenz im Bereich Menschenhandel, auch wenn sie ebenso wie die Ermittlungsbehörden bis jetzt noch wenige Erfahrungen aus dem Bereich der Arbeitsausbeutung haben. Die Leistungen der Opferhilfe umfassen neben Beratung medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe. Zwischen 2009 und 2014 wurden in den vier Kantonen 549 Beratungen bei Menschenhandel allgemein registriert, was einem jährlichen Durchschnitt von 110 Fällen entspricht (Quelle: Opferhilfe, BFS, Stand Juni 2015). Der Anteil von Opfern von MH-A dürfte – ausser eventuell im Kanton Genf – eher gering sein. Auf den Fragebogen, der an sämtliche Opferhilfestellen landesweit adressiert worden war (37), antworteten 11 von ihnen.

Verschiedene Aussagen lassen darauf schliessen, dass sich die rechtliche Lage im Bereich der Opferhilfe in den vergangenen Jahren verbessert hat, was teilweise auch auf die internationalen Vorstösse zurückzuführen ist.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ihr Ziel ist die Koordinierung der Opferbetreuung mit den Schwerpunkten Erkennung, Unterbringung, Betreuung und Verteidigung (siehe *astree.ch*). Da sie bei Abschluss der Studie ihre Arbeit erst aufnahm, wurde sie nicht kontaktiert.

<sup>48</sup> Angesprochen sei etwa die Konvention des Europarats gegen Menschenhandel, die 2013 von der Schweiz ratifiziert wurde.

Tabelle 4: Beratungsfälle der Opferhilfe und Härtefallregelungen für Menschenhandel (alle Formen)

2009–2014	BE <sup>49</sup>	GE	TI	ZH	4 Kte.	CH
Beratungsfälle Opferhilfe	<b>88</b>	<b>100</b>	<b>25</b>	<b>336</b>	<b>549</b>	<b>798</b>
Härtefallregelungen	2012–2014					
Erteilte Duldungen (Bedenkzeit)	30	1	0	7	38	62
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	20	11	0	90	121	150
Härtefallbewilligungen <sup>1</sup>	9	2–3 <sup>2</sup>	0	21	30	33

Quellen: Opferhilfe, BFS, Stand: Juni 2015. Erteilte Bewilligungen (Art. 35, 36 resp. 31 VZAE), BFM.

<sup>1</sup> Nach Abschluss des Gerichtsverfahrens. <sup>2</sup> Gemäss Angaben des zuständigen Migrationsamts (OCPM).

Eine Mitarbeiterin von FIZ-Makasi berichtet, dass die meisten Frauen eher „zufällig“ an ihre Stelle gelangen, nachdem beispielsweise eine Nachbarin, ein Kirchgemeindemitglied oder eine Verkäuferin auf sie aufmerksam geworden ist und ihnen einen Hinweis gegeben hat. Andere Befragte beobachten, dass Zeuginnen und Zeugen von ausbeuterischen Arbeitssituationen nachträglich häufig von einem „unguten Gefühl“ sprechen, aber nicht wissen, wie sie diesem Ausdruck geben sollen. Solange keine handfesten Hinweise vorliegen, zögern die meisten Menschen zur Polizei zu gehen und wenden sich bestenfalls an niedrigschwellige Anlaufstellen für Zugewanderte. Die Zürcher Polizei zieht die FIZ vor allem bei Spezialeinsätzen oder auch auf einzelne Verdachtsmomente hin bei. Mehrere Vertreter von Polizeibehörden unterstreichen die Bedeutung einer Zusammenarbeit mit spezialisierten Beratungsstellen, die es erst möglich machen, mit mutmasslichen Opfern in einen konstruktiven Dialog zu treten und sie allenfalls zu einer Aussage zu bewegen.

Allerdings setzt diese Kooperation gemäss Aussagen der Polizei wiederum ein Vertrauensverhältnis zwischen Behörden und Beratungsstellen – in diesem Fall die FIZ – voraus. Ein solches bildet sich erst aufgrund eines konstruktiven und meist längeren Austausches heraus. Kooperationsmechanismen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, um die Akteure an einen Tisch zu bringen und weitergehenden Austausch zu ermöglichen.

Während im Sexgewerbe aufsuchende Strassensozialarbeit oder spezialisierte Gesundheitsdienste eine wichtige Rolle im Kontakt mit mutmasslichen Opfern spielen, wäre prinzipiell anzunehmen, dass bezüglich der Arbeitsausbeutung den Gewerkschaften eine ähnliche Funktion zukäme. Diese Vermutung bestätigt sich insofern nicht, als sich offensichtlich bisher nur sehr wenige Gewerkschaften dieser Frage angenommen haben. Es ist naheliegend, dass dies mit der generell geringen gewerkschaftlichen Abdeckung in den relevanten Branchen und prekären Arbeitsverhältnissen zusammenhängt. Ausserdem bringen auch Gewerkschaftsvertretende problematische Arbeitsverhältnisse vermutlich nicht mit Menschenhandel in Verbindung. Ferner stehen zum Teil gewerkschaftliche Kreise den betreffenden Beschäftigten, vor allem wenn diese nicht im Besitz einer Arbeitsbewilligung sind, insofern skeptisch gegenüber, als sie diese für Lohn- und Sozialdumping mitverantwortlich machen und – wie berichtet wird – mitunter auch denunzieren. Tatsächlich arbeiten Gewerkschaften bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung zum Teil eng mit den Kontrollbehörden zusammen, was mutmassliche Opfer von MH-A in ihrem – bisweilen von der Arbeitgeberschaft eingeredeten – Misstrauen gegenüber Amtspersonen und solchen, die mit ihnen kooperieren, nur bestärken kann (vgl. Arbeitsmarktkontrollen in 3.3).

<sup>49</sup> Hier wurden teilweise vom Kanton keine Angaben geliefert, aber von den Städten Bern, Thun und Biel.

Allerdings bestehen vereinzelt auch alternative gewerkschaftliche Angebote. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Arbeit des *Syndicat interprofessionnel des travailleurs (SIT)* in Genf, eine Gewerkschaft, die sich seit Jahren für Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen aus unterschiedlichen Branchen und für Arbeitende ohne Aufenthaltsberechtigung einsetzt. Diese Gewerkschaft ist im Kooperationsmechanismus vertreten und arbeitet eng mit Migrations-Beratungsstellen, sowie dem BAC und der Mission Suisse zusammen.

## 2.6 Zusammenarbeit zwischen Akteuren

Gemäss übereinstimmenden Aussagen aus den Interviews haben Runde Tische in den Kantonen in den vergangenen Jahren einiges in Bewegung gesetzt, was die Bekämpfung des Menschenhandels insgesamt betrifft. Dies gilt übrigens nicht nur für die vier analysierten Kantone (vgl. GRETA 2015). Runde Tische stellen zwar ein wertvolles, aber nicht ausreichendes Instrument für die Sensibilisierung und Legitimation der Zusammenarbeit dar. Die in diesem Rahmen erarbeiteten Kooperationsmechanismen erweisen sich in der Praxis für die Orientierung der beteiligten Akteure als unverzichtbar. Über die Hälfte der auf den Fragebogen Antwortenden, die konkrete Erfahrungen mit Ausbeutung der Arbeitskraft haben, geben an, dass sie im Rahmen des kantonalen Kooperationsmechanismus arbeiten (53% bzw. 18/32 ohne Kapo ZH), wenn sie nicht über eigene Dienste oder Netzwerke verfügen, wie beispielsweise die Polizei.

Praktisch unbestritten ist, dass eine zielführende Bekämpfung des Menschenhandels politischen Rückhalt für eine wirkungsvolle Kooperation voraussetzt, die sich auf entsprechende Ressourcen – einschliesslich gezielter Weiterbildung aller Beteiligten bis hin zur Strafverfolgung – abstützt. Ein wesentlicher Knackpunkt in diesem Dispositiv bleibt allerdings die Arbeitsdefinition des MH-A.

### 2.6.1 Divergierendes Begriffsverständnis

Da der Übergang im Kontinuum von ungünstigen Arbeitsverhältnissen bis hin zu einer extremen Ausbeutungssituation (Skrivankova 2010) – im Rahmen von Menschenhandel oder nicht – fließend ist, wird der Begriff je nach Kenntnisstand und Perspektive der involvierten Akteure sehr unterschiedlich ausgelegt, was nicht selten zu Missverständnissen in der Zusammenarbeit führt. Mehrere Fachpersonen, insbesondere jene die in direkten Kontakt mit Betroffenen kommen, bedauern, dass kein Leitfaden bzw. keine Checkliste zur Identifizierung von Opfern des MH-A vorhanden ist. Die bestehenden Dokumente stellen in ihren Augen wertvolle und vielverwendete Arbeitsinstrumente für Polizei, Opferhilfe, Beratende usw. dar, sind aber eher auf die Lage von Opfern des MH-S zugeschnitten. In einzelnen Kreisen zirkulieren Checklisten aus anderen Staaten und in Genf sind offenbar Bemühungen im Gang, ein eigenes Instrument zur Bestimmung des MH-A zu erarbeiten.

En ce moment on part de la grille pour exploitation sexuelle et on aménage. Mais du coup c'est pas clair. C'est pas adapté pour la traite-force du travail. GE\_E\_06

Eine Fachberaterin weist darauf hin, dass sich Checklisten gelegentlich auch „verselbständigen“ können, wenn sie mechanisch eingesetzt werden. So sei es vorgekommen, dass Fachleute Menschenhandel ausgeschlossen hätten, weil das vermeintliche Opfer im Besitz eines Reisepasses war. Ein Ermittler präzisiert in diesem Zusammenhang, dass die informierte Täterschaft darauf achtet, dass die Opfer im grenznahen Raum immer im Besitz eines – nicht selten fremden – Passes sind, um bei allfälligen Kontrollen keinen Verdacht zu erwecken.

## 2.6.2 Soziokulturelle Dimensionen

Zusätzlich erschwerend für die Ermittlungen ist die Situationswahrnehmung der Opfer bzw. Täterschaft, die für ein strafrechtliches Verfahren besonders relevant ist, sich aber mit dem von Schweizer Verhältnissen geprägten Blick der Fachleute nicht immer deckt. Dies gilt insbesondere, wenn Opfer und/oder Täter\_in andere rechtliche und soziokulturelle Codes benützen. Ein adäquater Umgang mit solchen Differenzen benötigt grosse transkulturelle Kompetenz und Reflexivität, die in der Ausbildung von Fachpersonen in Behörden, Justiz, Polizei (noch) selten und auch in der Sozialarbeit nur bedingt vermittelt werden (Kaya und D'Amato 2013). Es ist bezeichnend, dass mehrere Behördenvertretende offen zögern, solche Fragen anzusprechen und sich allenfalls dem Vorwurf der Kulturalisierung<sup>50</sup> auszusetzen. Einzelne Beratende sprechen den heiklen Umgang mit kulturellen Differenzen offensiver an, wie die beiden folgenden Aussagen verdeutlichen:

Les gens arrivent chez nous quand ils sont au bout du rouleau. Une femme est arrivée dernièrement en me disant qu'elle n'avait pas été payée pendant deux ans. Elle m'a expliqué, de manière crédible, qu'elle ne pouvait pas dire « non » à son employeur. Mais j'ai beaucoup de mal à faire comprendre cela aux prud'hommes, ce biais culturel. Les juges ne comprennent pas comment la personne peut tolérer une telle situation aussi longtemps. GE\_E\_07

C'est culturel aussi, le rapport à la domesticité en Afrique. GE\_E\_04

Hintergrundwissen etwa über Gepflogenheiten in den Herkunftsländern der Arbeitnehmenden erweist sich als hilfreich, wie gelegentlich auch der Rückgriff auf soziokulturelle Mediation. Entgegen einer verbreiteten Auffassung besteht aber die Förderung transkultureller Kompetenz nicht in der Vermittlung von Wissen über andere Kulturen, sondern in einem reflexiven und vorurteilslosen Umgang mit solchen Differenzen (Keuk 2011).

Eine der wenigen empirischen Studien zu diesem Thema in der Schweiz zeigt, dass in Urteilsbegründungen zu ausländischer Straftäterschaft weder kulturalistische noch ethnisierende Zuschreibungen auftauchen. Als Erklärung wird angeführt, dass solche einer allfälligen Einsprache vermutlich schlecht standhalten würden (Maurer 2002). Gleichzeitig muss gemäss Wicker (2005) davon ausgegangen werden, dass entsprechende Überlegungen auch in Polizei und Justiz ein Thema sind, aber in den mündlichen Urteilsberatungen keinen Eingang finden.

Von Seiten der Beratungsstellen wird mehrfach der Eindruck geäussert, dass die ermittelnden Behörden den soziokulturellen Hintergrund und die Lage, in der sich mutmassliche Opfer von MH-A befinden, (zu) wenig berücksichtigen und gelegentlich sogar mit den Arbeitgebenden sympathisieren, die ihren Standpunkt wortgewandter und kohärenter vorbringen als die Gegenseite. Dass sich Beratende eher auf die Lageeinschätzung und Perspektive des Opfers beziehen als die Behörden, ist naheliegend. In der internationalen Literatur wird in diesem Zusammenhang von der Schutzperspektive gesprochen, die sich an den Bedürfnissen des Opfers orientiert bzw. *victim-centered* ist. Dies stellt eine Dimension des 4-P-Rahmenplans *Prevention – Protection – Prosecution-Partnership*<sup>51</sup> dar. Empathisches Verhalten ist insofern vorteilhaft, als dadurch ein Vertrauensverhältnis entstehen kann, das vielfach notwendig ist, um die betreffenden Menschen überhaupt zu errei-

<sup>50</sup> Kulturalisierung besteht darin, Menschen primär auf eine vermeintliche oder tatsächliche kulturelle Zugehörigkeit zu reduzieren, anstatt sie in ihrer Individualität und Vielfältigkeit wahrzunehmen.

<sup>51</sup> Im Jahr 2010 hat ein amerikanisches Forschungsteam (*Colorado Project*) dem bisherigen 3-P-Ansatz eine vierte Säule, *Partnership*, beigelegt, um die notwendigerweise übergreifende und multisektorielle Herangehensweise zu unterstreichen.

chen. Dies wiederum ist eine Voraussetzung dafür, Opfer zu einer Aussage zu bewegen und Ausbeutungssituationen zu erkennen.

Gleichzeitig sind auch Sachzwänge der Ermittlungsinstanzen zu beachten, die vielfach nicht die Ressourcen haben, um auf die mutmasslich ausgebeuteten Angestellten einzugehen – insbesondere wenn diese ihnen mit Misstrauen und Ablehnung begegnen. Erfahrungsgemäss kommt es nur in Ausnahmefällen vor, dass sich Betroffene direkt an die Polizei oder an eine der kantonalen Opferhilfestellen wenden. Sie gelangen vielmehr an niedrigschwellige Beratungsstellen, die ihnen allenfalls von Drittpersonen empfohlen werden und Vertraulichkeit – insbesondere bezüglich des illegalen Aufenthalts – garantieren. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Erfahrung einer befragten Hausangestellten, die aufgrund sporadischer Treffen mit einer Jugendfreizeitbetreuerin Kontakt knüpfen konnte, wodurch sie den Mut fasste, aus ihrer Situation auszubrechen. Zu diesem Schritt wäre es vermutlich nie gekommen, wenn die beiden Frauen sich nicht in einer gemeinsamen Sprache (Englisch) hätten verständigen können (siehe Fallbeispiel 2). Die telefonische Helpline in Genf ist diesbezüglich eine interessante Möglichkeit, diskret und einfach an professionelle Informationen zu gelangen. Sie wird insbesondere von Zeuginnen und Zeugen potenzieller Opfer kontaktiert.

### 3 Vorkommen und Ausprägungen von Arbeitsausbeutung in der Schweiz

#### In Kürze

- Diese Studie kommt zu dem Schluss, dass das Phänomen der Arbeitsausbeutung und – in geringerem Masse – des Menschenhandels zu diesem Zweck in der Schweiz existiert.
- Die Dunkelziffer der nicht entdeckten Ausbeutungssituationen in der Schweiz wird von vielen Fachpersonen als gross eingeschätzt.
- Die am stärksten von Arbeitsausbeutung betroffenen Wirtschaftssektoren sind das Bauwesen, das Gastgewerbe, die Hauswirtschaft, irreguläre Tätigkeitsbereiche (insbesondere Bettelei und Diebstahl) und die Landwirtschaft.
- Mitunter kommt es zu mehrdimensionaler Ausbeutung, so dass beispielsweise Frauen in Bordellen nicht nur für sexuelle Dienstleistungen, sondern auch für Reinigungsarbeiten eingesetzt oder Hausangestellte ebenfalls zur Prostitution gezwungen werden.
- Bei den Opfern von Arbeitsausbeutung handelt es sich in den meisten Fällen um vulnerable Personen in prekären Lebenslagen. Vulnerabilität und eingeschränkter Handlungsspielraum sind vor allem durch die wirtschaftlichen Verhältnisse in den Herkunftsländern, die migrationsbedingte Fremdheit und den ungesicherten Aufenthaltsstatus der Betroffenen bedingt.
- Es kommt nur selten zum Einsatz harter und strafbarer Druckmittel wie körperlicher Gewalt und physischer Einschränkung der Bewegungsfreiheit. Um den Arbeitnehmenden extrem schlechte Arbeitsbedingungen aufzuzwingen, bedienen sich die Arbeitgebenden viel mehr psychischer Druckmitteln wie der Drohung, den illegalen Aufenthalt der Betroffenen auffliegen zu lassen, verschiedener Formen der Erniedrigung und vor allem der mangelnden Wahlfreiheit der Opfer.
- Kennzeichnend für die Ausbeutungssituation, ungeachtet dessen, ob sie durch Menschenhandel zustande kam oder nicht, ist die Ausnutzung der vulnerablen Lage der Arbeitnehmenden durch die Arbeitgebenden. Die Ausbeutungsstrategie besteht darin, sich dem für die Opfer gerade noch Ertragbaren weitestmöglich anzunähern, ohne sich dabei zu weit in den Bereich der Strafbarkeit zu begeben.

In der Schweiz traten in den letzten Jahren vermehrt Verdachtsfälle von MH-A auf. Dies beunruhigte Expert\_innen und machte auch die Politik auf die Problematik aufmerksam. Um sich eine grobe Vorstellung über das Vorkommen und die Ausprägungen von Arbeitsausbeutung in der Schweiz zu machen, wurden im Rahmen dieser Studie diverse Fachpersonen per Fragebogen und in persönlichen Interviews befragt. Diese vorliegenden Daten lassen die Aussage zu, dass es in der Schweiz Arbeitsausbeutung, auch im Kontext von Menschenhandel, gibt. Auf das dieser Studie zugrunde liegende komplementäre Verständnis beider Phänomene (siehe 1.3.2) Bezug nehmend soll die Verbreitung von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zu diesem Zweck zunächst getrennt besprochen werden. Im Folgenden werden die (sektorenspezifischen) Ausprägungen dieser ineinandergreifenden Phänomene beschrieben.

### 3.1 Verbreitung des Phänomens: Hellfeld und Dunkelfeld

Arbeitsausbeutung wird in dieser Studie als eine Situation betrachtet, in der die Arbeitsleistungen von Arbeitnehmenden in einem extremen, zu ihren Ungunsten ausgelegten Missverhältnis zu arbeitgeberischen Gegenleistungen stehen. Das Eintreten und Fortbestehen solch gesetzeswidriger und allenfalls strafrechtlich relevanter Arbeitsverhältnisse wird durch die komplexe Zwangslage, in der sich die Arbeitenden befinden und die von der Arbeitgeberschaft ausgenutzt wird, möglich (siehe Kapitel 1.3.4). Im explorativen Fragebogen dieser Studie wurde zunächst erörtert, inwiefern die Antwortenden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit seit 2007 mit Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in Berührung gekommen sind (siehe Kapitel 1.4.1).

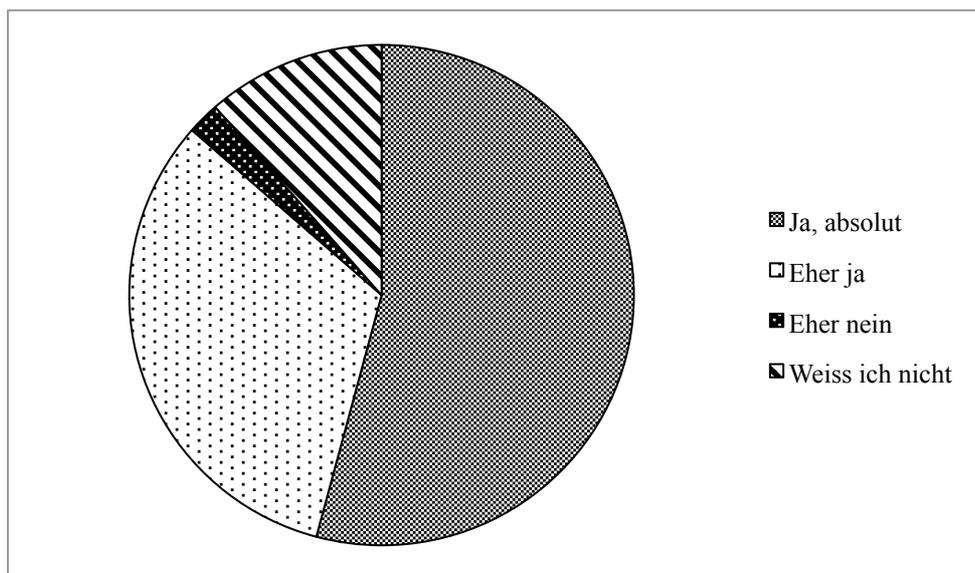
Die Auswertung der entsprechenden Antworten – wie auch der Interviewaussagen der direkt befragten Fachpersonen – zeigt, dass Arbeitsausbeutung in der Schweiz ein recht verbreitetes Phänomen ist. Rund 40% der auf den Fragebogen Antwortenden geben an, seit 2007 in ihrer beruflichen Laufbahn bereits Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen begegnet zu sein. Schliesst man die Kapo ZH aus, steigt dieser Prozentsatz auf 68%. Durchschnittlich wird in der gesamten Stichprobe über eine Anzahl von ca. 10 beobachteten Fällen (seit 2007) berichtet.<sup>52</sup> Darüber hinaus gehen die meisten Antwortenden von einem grossen Dunkelfeld aus: Danach gefragt, ob sie die Vermutung unterstützen, dass es in der Schweiz wesentlich mehr Fälle von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen gibt, als den Behörden und Beratungsstellen bekannt werden, antworteten 54% der Befragten mit „Ja, absolut“, 32% mit „Eher ja“ und nur 2% mit „Eher nein“. 11% gaben an, es nicht zu wissen (siehe Abbildung 1).

Die bemerkenswert häufige Vermutung eines grossen Dunkelfeldes kann natürlich nur bedingt als ein Indiz für ein tatsächlich bestehendes Dunkelfeld gelten. Wie auch zahlreiche Aussagen aus den Interviews weist dieses Ergebnis der Fragebogenerhebung dennoch darauf hin, dass Fachpersonen häufig Situationen begegnen, die ihnen verdächtig vorkommen, ohne dass diesem Verdacht je nachgegangen werden kann. Die Vermutung eines grossen Dunkelfeldes wird im Fragebogen am häufigsten mit der vulnerablen Situation der Opfer und dem hieraus resultierenden Verzicht auf Meldung begründet.<sup>53</sup> Laut den Befragten tragen Isolation, Unkenntnis über Rechte und Angst vor Nachteilen, die eine Meldung nach sich ziehen könnte, massgeblich dazu bei, dass ausbeuterische Arbeitsverhältnisse oft nicht ans Licht kommen. In den Expertengesprächen wird häufig von Opfern extrem ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse berichtet, die sich jedoch selbst nicht als „ausgebeutet“ wahrnehmen und eine Meldung ihrer Situation auch aus diesem Grund kaum in Erwägung ziehen (siehe Kapitel 3.3.4).

<sup>52</sup> Auf die Frage: „Sind Sie seit 2007 im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit mit Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in Berührung gekommen?“ antworteten 112 der 289 Befragten mit Ja. Von diesen 112 Personen wurden insgesamt 1165 Fälle angegeben. Diese Anzahl ist von extremen Ausreissern, die über hundert Fälle angaben, bereinigt worden. Sie ist dennoch mit grosser Vorsicht zu betrachten, da sie trotz definitorischen Hinweisen im Fragebogen stark von der persönlichen Definition von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen geprägt ist und sicherlich auch viele Fälle von sexueller Ausbeutung angegeben wurden (siehe Kapitel 1.4.1).

<sup>53</sup> Die Befragten wurden dazu aufgefordert, ihre Antwort in einem offenen Textfeld frei formuliert zu erklären.

Abbildung 1: Einschätzungen bezüglich des Dunkelfeldes nichtaufgedeckter Fälle von Arbeitsausbeutung (in Prozent der Antwortenden)



Quelle: Fragebogen, gesamte Stichprobe, Anzahl der Antwortenden = 98.

Betrachtet man die Ergebnisse des Fragebogens nun im Hinblick auf die Verbreitung von MH-A, geht klar hervor, dass nur ein Bruchteil der beobachteten Fälle ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse gemäss der Einschätzung der Befragten Elemente von Menschenhandel aufweisen. Von den 112 Befragten, die Erfahrungen mit Fällen von Arbeitsausbeutung haben, sagen nur knapp die Hälfte (49), in ihrer beruflichen Laufbahn Fällen begegnet zu sein, die sie eindeutig als Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft im Sinne von Art. 182 StGB betrachten würden.<sup>54</sup> Dies entspricht auch der generellen Einschätzung der interviewten Fachpersonen: Die Existenz von MH-A in der Schweiz wird keinesfalls in Frage gestellt, es wird jedoch auch nicht von einem stark verbreiteten Phänomen ausgegangen. Viele Befragte ziehen es vor, sich einer Spekulation über dieses Dunkelfeld zu enthalten.

Aus der Analyse von gerichtlichen und staatsanwaltlichen Akten geht hervor, dass es in der Schweiz seit 2007 lediglich vier Verurteilungen wegen des Tatbestands MH-A gab und auch nur wenige Verfahren dazu eingeleitet wurden. Wie viele Fachpersonen unterstreichen, kann hieraus keinesfalls gefolgert werden, dass das Phänomen in der Schweiz nicht oder nur in sehr geringem Ausmass vorkommt. Immer wieder wird betont, dass MH-A ein Kontrolldelikt ist und dass die bislang bekannten Fälle hauptsächlich durch gezielte Kontrollen oder andere äussere Einflüsse, seltener hingegen aufgrund spontaner Meldungen der Betroffenen ans Licht kamen. Am häufigsten werden Missstände dort vermutet, wo Menschen in sehr isolierten, von der

<sup>54</sup> Es muss davon ausgegangen werden, dass einige Antwortende hier auch Fälle im Bereich des Erotikgewerbes (insbesondere das Tanzen im Nachtclub) berücksichtigt haben.

Öffentlichkeit abgeschirmten und undurchsichtigen Situationen arbeiten (vor allem in Privathaushalten, aber auch in der Gastronomie, im Baugewerbe und in der Landwirtschaft – siehe Kapitel 3.2).<sup>55</sup>

Wie eingangs erwähnt, war und ist die quantitative Einschätzung des Vorkommens von MH-A in der Schweiz nicht Ziel dieser Studie. Versuche zur Schätzung der Grössenordnung bzw. der Dunkelziffer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung (Cyrus et al. 2010: Kapitel 5; ILO 2012; Jensen und Pearson 2002; Kutnick et al. 2007; Leyland et al. 1993) haben gezeigt, mit welchen methodischen Schwierigkeiten quantitative Ansätze wie die *Capture-recapture*-Methode hier zu kämpfen haben. Auch die Machbarkeitsstudie erachtet den Versuch, die Anzahl der Opfer von MH-A in der Schweiz zu schätzen, als nicht zielführend (Bader und D'Amato 2013: 59).<sup>56</sup> In dieser Studie bildet sich insgesamt ab, dass MH-A im Sinne des Artikels 182 Abs. 1 StGB ein in der Schweiz eher selten anzutreffendes Phänomen ist. Häufiger kommen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse vor, die jedoch strafrechtlich allenfalls unter dem Tatbestand des Wuchers (157 StGB) oder des Betrugs (146 StGB) relevant werden.<sup>57</sup>

### 3.2 Betroffene Sektoren

Aus Vorabklärungen mit Fachpersonen und internationaler Literatur sind potenzielle Risikosektoren für Arbeitsausbeutung bekannt. Im Fragebogen wurden die befragten Fachpersonen aufgefordert anzugeben, in welchen dieser Tätigkeitsbereichen sie bereits Fälle von Arbeitsausbeutung beobachtet haben. Hierbei bestand die Möglichkeit von Mehrfachantworten und der freien Antwort unter der Kategorie „Andere“.

Das sich in der Auswertung des Fragebogens ergebende Bild wird auch von den Ergebnissen der Interviews unterstützt.<sup>58</sup> Betrachtet man die gesamte Stichprobe des Fragebogens,<sup>59</sup> so erscheint das Baugewerbe am stärksten von Arbeitsausbeutung betroffen zu sein (28%), vor Hotellerie und Gastgewerbe (22%), den Bereichen Hauswirtschaft und Care (21%) und der Landwirtschaft/Lebensmittelverarbeitung (19%). Betrachtet man die Stichprobe ohne Kapo ZH, ist der Bereich Hauswirtschaft und Care am stärksten betroffen (38%); es folgen Hotellerie und Gastgewerbe (22%), Baugewerbe (16%), Landwirtschaft/Lebensmittelverarbeitung (12%) und illegalen Sektoren<sup>60</sup> (12%). Aus den Unterschieden der Ergebnisse beider Stichproben werden auch kantonstypische Situationen deutlich: Wie die Interviews mit Fachpersonen zeigen, ist die Hauswirtschaft ein in Genf stark betroffener Sektor, wobei in Zürich häufiger von Fällen im Baugewerbe berichtet wird.

<sup>55</sup> Aus den Interviews mit Migrantinnen und Migranten konnten nur wenige Schlüsse bezüglich der Verbreitung des Phänomens gezogen werden. Sechs der Befragten hatten zwar sehr ungünstige bis hin zu arbeitsrechtswidrigen Anstellungsverhältnisse erlebt, waren jedoch nicht Opfer von Arbeitsausbeutung im Sinne dieser Studie geworden. Auch in ihrem näheren sozialen Umfeld hatte ihrer Kenntnis nach niemand in der Schweiz in extrem ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen gearbeitet.

<sup>56</sup> Der zeitliche und finanzielle Rahmen dieser Studie erlaubt es nicht, die Grössenordnung des Phänomens für die Schweiz einzuschätzen. Auch unabhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln muss die Möglichkeit einer seriösen Schätzung der jährlichen Fallzahl aufgrund der Charakteristika des Phänomens in Frage gestellt werden.

<sup>57</sup> Eventuell gepaart mit Erpressung (156 StGB), Drohung (180 StGB) oder Nötigung (181 StGB).

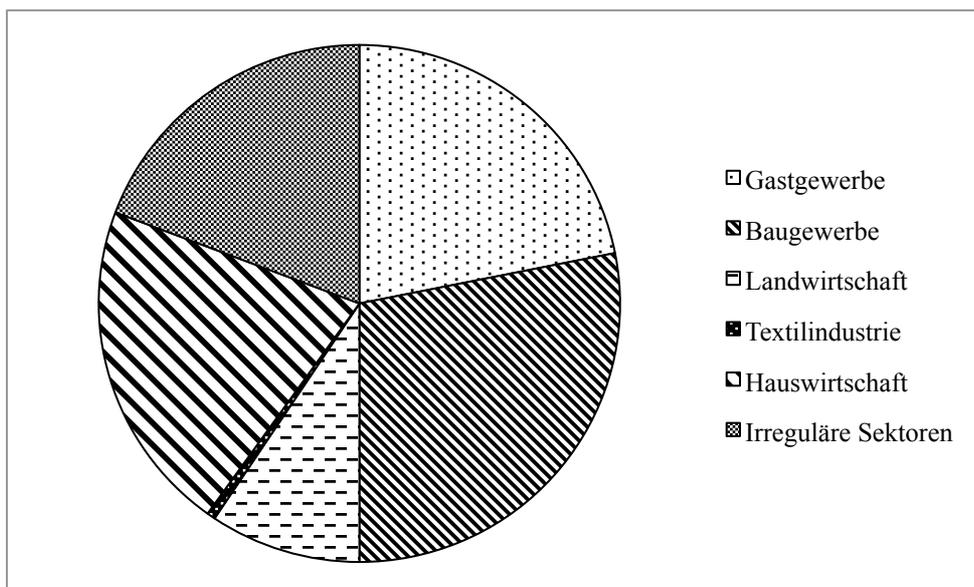
<sup>58</sup> Es ist davon auszugehen, dass dieses Bild durch die Fokussierung der Studie auf die vier ausgewählten Kantone BE, GE, TI und ZH geprägt ist und nur unter diesem Vorbehalt für die Schweiz allgemeine Gültigkeit hat.

<sup>59</sup> Originale Formulierung: „In welchen Tätigkeitsbereichen kamen die Fälle vor, denen Sie seit 2007 begegnet sind (Mehrfachnennungen möglich)?“ Da Mehrfachnennungen möglich waren, beziehen sich die im Folgenden aufgeführten Prozentzahlen auf die Gesamtzahl der Nennungen von Sektoren (ohne „Andere“ und „Weiss ich nicht“).

<sup>60</sup> Bettelei, Diebstahl, Drogenhandel, Einbrüche.

Der Textilsektor wurde insgesamt nur einmal genannt, und in der Kategorie „Andere“ wurden nur sehr vereinzelt Autowerkstätten (Garagen), Umzugsunternehmen, Post- und Kurierdienste sowie Zirkus-Kompanien erwähnt.

Abbildung 2: Sektoren, die am häufigsten von Arbeitsausbeutung betroffen sind (in Prozent der Antworten)



Quelle: Fragebogen, gesamte Stichprobe, Mehrfachnennungen möglich, ohne „Andere“ und „Weiss ich nicht“, Anzahl der Antwortenden = 101, Anzahl der Antworten = 192.

Der Wirtschaftssektor korreliert stark mit dem Profil der darin ausgebeuteten Arbeiter\_innen. Es lassen sich typische Konstellationen und Mechanismen ausmachen, die wir im Folgenden für jeden betroffenen Sektor beschreiben. Die generalisierende Beschreibung ist jeweils von einem Fallbeispiel begleitet, welches aus der Fallsammlung dieser Studie (Aktenanalyse) oder anderen Quellen stammt. Sektorenübergreifende und allgemeine Charakteristika von Ausbeutungssituationen werden in den darauffolgenden Kapiteln beschrieben.

### 3.2.1 Hauswirtschaft

Die Hauswirtschaft ist der Sektor, in dem in der Schweiz bislang am meisten Fälle von MH-A strafrechtlich verfolgt wurden: Zwei der insgesamt vier Verurteilungen betrafen diese Wirtschaftsbranche. Laut Fragebogen, der nach dem Vorkommen des Phänomens fragte, kommt die Hauswirtschaft insgesamt erst an dritter Stelle. Die meisten Fälle von Arbeitsausbeutung in der Hauswirtschaft wurden bisher im Kanton Genf beobachtet.

Die Arbeitsbereiche, die hier unter dem Begriff „Hauswirtschaft“ zusammengefasst werden, sind vielfältig. Sie umfassen hauptsächlich die Reinigung von Wohnräumen, die Zubereitung von Mahlzeiten, Einkäufe, Kinderbetreuung und Betagtenpflege.<sup>61</sup> Tätigkeiten wie Putzen und Kochen trifft man auch im Gastgewerbe

<sup>61</sup> Kinderbetreuung und insbesondere Altenpflege werden oft unter dem englischen Begriff „Care“ gefasst.

an. Die Arbeitssituation im Privathaushalt unterscheidet sich jedoch fundamental von anderen Anstellungsverhältnissen und ist besonders anfällig für Missbräuche verschiedener Art. Die Hauswirtschaft, wie auch die Landwirtschaft, untersteht nicht dem Arbeitsgesetz; Arbeitsverhältnisse in diesen Wirtschaftsbranchen sind lediglich durch kantonale Normalarbeitsverträge (NAV) geregelt. Vielfach werden Hauswirtschaft und Care nicht als wirtschaftliche Tätigkeiten anerkannt, weil die Grenze zwischen bezahlter und unbezahlter reproduktiver Arbeit fließend ist. Verschiedene schweizerische Studien beschreiben weitere Besonderheiten des Arbeitsplatzes Privathaushalt (Knoll et al. 2012; Schertenleib und Hug 2003; Schilliger 2013): die Intimität mit den Arbeitgebenden, die Isolation der Arbeitnehmenden und das hieraus entstehende Abhängigkeitsverhältnis.

Im Rahmen dieser Studie wird die besondere Anfälligkeit des Hauswirtschaftssektors für missbräuchliche Arbeitsbedingungen bestätigt. Interviews mit Fachpersonen wie auch die Umfrage belegen, dass Androhung und Anwendung von Gewalt hier im Vergleich zu anderen Sektoren häufiger vorkommen. Auch ausufernde Arbeitszeiten und fehlende Privatsphäre sind laut Fragebogen besonders typisch für die Hauswirtschaft (siehe Abbildung 4 im Anhang). Besonders riskant sind Situationen, in denen die Person in einem einzigen Haushalt arbeitet und auch dort lebt (sogenannte Live-ins). Bei stundenweiser Anstellung bei verschiedenen Arbeitgebenden kommt es offensichtlich weniger häufig zu krasser Ausbeutung und anderen Missbräuchen (Knoll et al. 2012). Eine besondere Situation stellt die Beschäftigung in Haushalten von Personen, die diplomatische Immunität genießen, dar. Den in der Vergangenheit mediatisierten Missbräuchen in diesem Feld begegnet man in der Schweiz heute mit einer Reihe von Auflagen und Kontrollen (vgl. Kapitel 2.1.2).

Erwartungsgemäss sind fast alle in privaten Haushalten ausgebeuteten Personen Frauen. Wenngleich auch von sehr jungen, gar minderjährigen Opfern berichtet wird, scheint der Altersdurchschnitt eher im mittleren Lebensdrittel zu liegen. Viele der Frauen stammen aus Lateinamerika (vor allem Brasilien), Osteuropa (auch EU-Ländern wie insbesondere Polen) sowie afrikanischen Ländern.

Bei Fällen von MH-A in der Hauswirtschaft sind auf Täterseite häufig binationale Paare involviert, bei denen meist die Frau selbst einen Migrationshintergrund hat. Letztere wirbt dank ihren Kontakten zum Herkunftsland eine Bekannte oder ein Familienmitglied an, um die Betreffende im eigenen Haushalt zu ausbeuterischen Bedingungen zu beschäftigen. Im internationalen Diplomatenmilieu kommt es vor, dass Familien bereits mit ihren Hausangestellten (hierbei kann es sich auch um Gärtner, Chauffeure u.a. handeln) einreisen.

Besonders typisch für die Anstellung im Privathaushalt sind extrem ausgedehnte Arbeitszeiten, die teilweise die Form einer 24-Stunden-Bereitschaft annehmen. Mitunter werden völlig ausbleibende Lohnzahlungen und Schuldarbeit beobachtet. Die Bewegungsfreiheit und die sozialen Kontakte der Opfer werden meist durch Verbote eingeschränkt. Die Einhaltung dieser Einschränkungen wird weniger durch physische Kontrolle (Einsperren) als durch psychischen Druck erreicht. Neben Drohungen sind oft Erniedrigungen und moralische Zwänge im Spiel, die unter anderem der engen Bindung an die ausbeutende Familie geschuldet sind.

*Fallbeispiel 1*

Ein brasilianisch-schweizerisches Paar im Kanton St. Gallen wirbt über die Schwester der Ehefrau in Brasilien eine Hausangestellte an. Die junge Brasilianerin reist mit einem Dreimonatsvisum in die Schweiz ein. Ihre Arbeitgebenden konfiszieren sogleich das bereits gebuchte Rückflugticket. Die mündlich vereinbarten Anstellungsbedingungen werden von Anfang an nicht eingehalten: Die Beschäftigte hat kaum Freizeit und erhält anstatt der vereinbarten CHF 2000 nur CHF 100 Monatslohn, was die Arbeitgebenden mit Rückzahlungen für die vorgestreckten Kosten des Flugtickets rechtfertigen. Mehrfach wird die Arbeitnehmerin des Diebstahls beschuldigt, was als weitere Begründung für die viel zu geringen Lohnzahlungen verwendet wird. Ihre sozialen Kontakte werden immer enger durch die Arbeitgeberin kontrolliert, und schliesslich kommt es auch zu Gewaltandrohungen. Der Fall fliegt auf, als Nachbarn aufmerksam werden und die Polizei einschalten. Die Täterin und der Täter werden des Menschenhandels, der Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts mit Bereicherungsabsicht sowie der Beschäftigung von Ausländer\_innen ohne Bewilligung schuldig gesprochen und dafür bestraft.

Quelle: KSMM

*Fallbeispiel 2*

Ein minderjähriges Mädchen aus Tansania, welches aus armen Verhältnissen stammt und nie eine Schule besuchte, gelangt mit einer Bekannten der Familie in die Schweiz, wo es einer Freundin der Bekannten überlassen wird. Anstatt die Sprache zu lernen und eine Ausbildung zu machen, arbeitet die Jugendliche während Jahren als „Mädchen für alles“, wird ständig zurechtgewiesen, gedemütigt und manchmal bei kaltem Wetter ausgesperrt. Bei gelegentlichen Telefongesprächen ermutigt die alleinerziehende Mutter im Herkunftsland sie, dieses Leid, das zum Leben gehöre, weiter zu ertragen. Beim Abholen des Kindes ihrer Arbeitgeberin von der Schule trifft die inzwischen Volljährige wiederholt auf eine Jugendfreizeitbetreuerin, zu der sie im Lauf der Zeit Vertrauen fasst, weil sie sich auf Englisch verständigen können. Es dauert neun Monate, bis sich die Betroffene nach einem erneuten Vorfall mit der Hausherrin traut, auszureissen und die Jugendleiterin aufzusuchen. Diese vermittelt ihr einen Platz in einer Betreuungseinrichtung. Wie sie selber sagt, war das Schlimmste für sie die Einsamkeit, die darin bestand, immer nur für andere verfügbar und selbst niemand zu sein.

Quelle: Interview

Abschliessend muss betont werden, dass ausbeuterische Arbeitsverhältnisse bei Anstellungen im Privathaushalt natürlich die Ausnahme bilden. Die meisten Arbeitgebenden verhalten sich ihren Hausangestellten gegenüber korrekt und rechtskonform, nutzen deren ausländerrechtlich und ökonomisch prekäre Situation nicht aus und sind sogar daran interessiert, sie zu verbessern, wie eine sachkundige Person betonte. Dennoch ist und bleibt der Privathaushalt aus oben genannten Gründen ein Risikosektor für Arbeitsausbeutung, was sich auch in Zukunft kaum ändern wird: Im Rahmen der derzeitigen demografischen Entwicklung geht man davon aus, dass sowohl in der Betagtenpflege als auch in der privaten Kinderbetreuung ein wachsender Bedarf an (billigen) Arbeitskräften bestehen wird, der die Anfälligkeit des Sektors für irreguläre Beschäftigungsverhältnisse verstärken dürfte.

### 3.2.2 Gastgewerbe

Im Gastgewerbe (Hotelgewerbe und Restauration) wird von vielen Fällen des Verdachts auf Arbeitsausbeutung (und Menschenhandel) berichtet. Laut den Ergebnissen des Fragebogens handelt es sich um die am zweitstärksten betroffene Wirtschaftsbranche. Insbesondere im Kanton Bern häufen sich Fälle im Gastgewerbe. Unter dem Gesichtspunkt der Schwarzarbeit beobachtet die Polizei das Gastgewerbe seit langem, wobei den Arbeitsbedingungen der dort anzutreffenden Beschäftigten in der Vergangenheit oft kaum Beachtung geschenkt wurde. So gab es zum Beispiel im Jahr 2014 eine grossangelegte Razzia in asiatischen Restaurants, bei der jedoch nur auf Schwarzarbeit und nicht auf MH-A hin ermittelt wurde. Bislang kam es in

der Schweiz nach unserer Kenntnis nicht zu Verurteilungen für MH-A im Bereich der Gastronomie, wobei juristische Fachpersonen vereinzelt von Prozessen berichten.

Die Verdachtsfälle betreffen am häufigsten asiatische – insbesondere chinesische und indische – Restaurants und darin den Arbeitsbereich hinter den Kulissen, welcher sich dem Blick der Kundschaft entzieht. Auch in Hotels und in türkischen Bäckereien berichten Expert\_innen von verdächtigen Situationen. Die polizeiliche Ermittlung hat hier mit dem Umstand zu kämpfen, dass die Beschäftigten oft schnell ausgewechselt werden bzw. bei Kontrollen verschwinden und sich jeglicher Aussage enthalten. Ausserdem erwähnen Fachpersonen aus Beratung und Polizei, dass für chinesische Sprachen wenig geeignete Dolmetscher\_innen zu finden sind, was die Aufklärung des Sachverhalts zusätzlich erschwert.

---

#### *Fallbeispiel 3*

Ein bengalischer Arbeitgeber beschäftigt in seinem Restaurant in Genf vier indische und bengalische Studenten ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung zu arbeitsrechtlich nicht konformen Bedingungen: Die Studenten müssen an allen Wochentagen über 9 Stunden pro Tag arbeiten, haben keine Ruhe- oder Ferienzeiten – dies alles zu Monatsgehältern von ca. CHF 800, weit unter dem im Gesamtarbeitsvertrag festgelegten Lohnniveau. Die Mietkosten für eine unweit des Restaurants liegende Wohnung, die den Studenten vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt wird, werden vom Lohn abgezogen. An diese Adresse schreibt der Arbeitgeber den Studenten Drohbriefe. Später bestreitet er, selbst Autor der Briefe zu sein, und beschuldigt stattdessen zwei der Studenten, die Briefe geschrieben zu haben. Die vier Studenten erstatten Anzeige. Daraufhin kommt es zu einem physischen Übergriff, durch den der Arbeitgeber versucht, sie zum Rückzug der Anzeige zu bewegen und den Kontakt zu Gewerkschaften einzustellen. Die Studenten lassen sich jedoch nicht einschüchtern. Der Arbeitgeber wird schliesslich wegen Wucher, Drohung, falscher Anschuldigung, Angriff sowie nach Artikel 116 und 117 des Ausländergesetzes verurteilt. Es kam zwar zu einer Anklage wegen Menschenhandel, jedoch wurde dieser Tatbestand schliesslich als nicht erfüllt betrachtet, da die Staatsanwaltschaft keine Verbindung zwischen der Ausbildungsstätte der Studenten und dem Restaurant des Arbeitgebers nachweisen konnte.

Quelle: Staatsanwaltschaft Genf

---

Im Gastronomiesektor sind sowohl Frauen als auch Männer mittleren Alters anzutreffen; mitunter trifft man junge „Praktikant\_innen“ oder „Studierende“ an. Der kulinarischen Ausrichtung der Etablissements entsprechend stammen die Arbeitnehmenden meist aus asiatischen Ländern. Die Anwerbung scheint hier in der Tat unter Landsleuten abzulaufen und sich auf ein breites Netzwerk von Kontakten zu stützen. Bei der Rekrutierung werden die Betroffenen oft über die zu erwartenden Arbeitsbedingungen getäuscht: Sie erhalten schliesslich viel zu niedrige Löhne für sehr ausgedehnte Arbeitszeiten und müssen häufig mit eingeschränkter Privatsphäre leben (siehe Abbildung 4 im Anhang). Während die Arbeitgebenden in der Regel die Schweizer Staatsbürgerschaft oder eine Niederlassungsbewilligung haben, ist der Aufenthalt der Beschäftigten unregelt.

### **3.2.3 Bauwesen**

Das Bauwesen ist laut Ergebnissen des Fragebogens der am stärksten von Arbeitsausbeutung betroffene Sektor, wobei es nach unserer Kenntnis bis anhin kaum Gerichtsverfahren gab. Eine Sonderstellung nimmt hierbei der Kanton Zürich ein, wo laut Fragebogenauswertung die meisten Fälle beobachtet wurden.

Von Arbeitsausbeutung sind vor allem Tätigkeiten im Baunebengewerbe, wie beispielsweise Eisenlegen, Gipsen, Streichen, betroffen. Im Baugewerbe sind sehr verschachtelte und unübersichtliche Anstellungsverhältnisse typisch, bei denen sich mehrere Subunternehmen aneinanderreihen und die Verantwortlichkeiten oft ungeklärt sind. Am Ende dieser Kette stehen ausländische Arbeiter (ausnahmslos Männer) ohne lokale

Sprachkenntnisse, meist aus Ost- und Südeuropa stammend, die nur für eine begrenzte Zeit im Land bleiben. Sie verrichten schwere Arbeiten gegen extrem geringe und unzuverlässige Bezahlung. Die Anwerbung läuft fast immer über Bekanntschaften und Mundpropaganda. Von organisierten Netzwerken hatten die Befragten kaum Kenntnis; nur sehr vereinzelte Beobachtungen weisen auf deren Existenz hin.<sup>62</sup>

---

*Fallbeispiel 4*<sup>63</sup>

Ein im Tessin ansässiger Italiener zeigt eine Baufirma an, welche vorgefertigte Häuser aus Serbien in der Schweiz verkauft. Er selbst hatte ein Haus bestellt, welches jedoch nie geliefert wurde. Der Anzeigeerstanter wirft dem Beschuldigten vor, acht serbische Arbeiter in das Tessin geholt und zwei Monate lang ohne Genehmigung, Sozial- und Unfallversicherung sowie steuerliche Anmeldung beschäftigt zu haben. Während sich die ausländerrechtliche Verzeigung in den Ermittlungen als substantiell erweist, wird der angezeigte Tatbestand des Menschenhandels als nicht erfüllt betrachtet, da die Staatsanwaltschaft keine entsprechenden Anhaltspunkte feststellt.

Quelle: Staatsanwaltschaft Tessin

---

Bauarbeiter werden oft kurzfristig bei zeitlichen Engpässen in der Fertigstellung von Gebäuden eingesetzt und ebenso schnell wieder entlassen. Neben extrem geringem Lohn und ausufernden Arbeitszeiten ist die Anwerbung im Herkunftsland für Tätigkeiten auf Baustellen laut Ergebnissen des Fragebogens besonders typisch (siehe Abbildung 4 im Anhang). Es wird von Situationen berichtet, in denen Arbeiter im Rohbau nächtigten oder vom Arbeitgeber in leerstehenden Gebäuden unweit der Baustelle untergebracht wurden. Im Baugewerbe ist bisher kein Fall von MH-A zur Verurteilung gekommen, wobei es jedoch häufig wegen Schwarzarbeit zu ausländerrechtlichen Sanktionen gegen Arbeitgebende und Arbeitnehmende kommt.

### 3.2.4 Landwirtschaft

In den Fragebogen wird die Landwirtschaft erst an fünfter Stelle als betroffener Sektor genannt. Viele befragte Fachpersonen äussern allerdings Vermutungen über eine hohe Dunkelziffer in diesem Bereich und schildern verschiedene Verdachtsfälle, insbesondere aus den Kantonen Bern und Tessin.

Die Landwirtschaft ist, wie auch die Hauswirtschaft, vom Arbeitsgesetz ausgenommen, wobei Beschäftigungsverhältnisse teilweise in kantonalen (oder seit 2011 in nationalen) Normalarbeitsverträgen geregelt werden. Ebenfalls analog zur Hauswirtschaft bewegen sich Arbeitnehmende in der Landwirtschaft meist in relativ isolierten Räumen, was das Auftreten von Arbeitsausbeutung begünstigen dürfte. In Landwirtschaftsbetrieben beobachten Fachpersonen zwei Typen von Ausbeutungssituationen: einerseits eine der Anstellung im Privathaushalt ähnliche Situation, in der einzelne ausländische Arbeitnehmende über längere Zeit auf einem Landwirtschaftsbetrieb in verschiedenen Tätigkeitsbereichen beschäftigt werden (gegen Kost und

---

<sup>62</sup> Ein Sachkundiger aus einer Arbeitsmarktbehörde berichtet über ein umfangreiches Strafverfahren aus einem anderen Kanton, in dem man die regelmässige Einschleusung von Bauarbeitern aus dem Balkan im grösseren Rahmen feststellte. Diese Person wurde im Rahmen einer Studie über Sans-Papiers in der Schweiz befragt. Siehe auch Fallbeispiel 4.

<sup>63</sup> Zum Baugewerbe existiert besonders wenig Judikatur. Auch erwiesen sich die Recherchen in diesem Bereich als schwierig. So beriefen sich etwa die Baustellenkontrolle Basel-Stadt (BASKO) und die paritätischen Kommissionen der betroffenen Branchen auf den Datenschutz, als sie von uns auf einen Fall angesprochen wurden, über den die „Basler Zeitung“ (siehe Artikel vom 04.10.2012) und die „Basellandschaftliche Zeitung“ (siehe Artikel vom 29.11.2012 und vom 06.11.2012) berichteten und bei dem es den Zeitungen gemäss beim Ergänzungsbau des Basler Messegebäudes zu krasser Unterbezahlung von Bauarbeitern und zu Mängeln bei deren Sicherheit gekommen sein soll.

Logis); andererseits die saisonale Beschäftigung grösserer Gruppen ausländischer Arbeitnehmender, die Ernte- oder Feldarbeiten verrichten. Hier weiss man wenig über die Unterbringung; nur vereinzelt wird von Arbeitenden berichtet, die neben dem Feld in Autos übernachteten.

---

*Fallbeispiel 5*

Ein Schweizer Landwirt wirbt in Polen einen Landarbeiter an, um ihn auf seinem Hof zu beschäftigen. Er nimmt ihm seinen Reisepass ab und beantragt eine L-Bewilligung, die er auch erhält und dem Arbeiter aushändigt. Der Arbeiter muss nach seinen Aussagen der Zürcher Kantonspolizei gegenüber von 5 Uhr morgens bis 8 Uhr abends arbeiten, hat nur eine kurze Pause und einen freien Tag pro Woche, an dem er dennoch Kühe melken muss. Lohnzahlungen treffen sporadisch und in Form von „Anzahlungen“ ein (für die ersten 4 Monate erhält der Arbeitnehmer CHF 2000). Als der Arbeitnehmer wegen eines wichtigen Termins nach Polen reisen will, nimmt sein Arbeitgeber ihm die L-Bewilligung gegen Rückgabe seines Reisepasses weg. Nach seiner Rückkehr erhält der Arbeitnehmer immer noch keine Lohnzahlungen in vereinbarter Höhe. Durch eine polnische Frau, die er in einem Reisebüro kennenlernte, ermutigt, entschliesst er sich zur Anzeige. Seine Bekannte fungierte gegenüber der Polizei als Übersetzerin und sagte auch als Zeugin aus. Die Polizei ermittelte gegen den Arbeitgeber wegen Nötigung, Förderung der rechtswidrigen Einreise und Verdacht auf Menschenhandel, gegen den Arbeitnehmer wegen rechtswidrigen Aufenthalts und Stellenantritt ohne Bewilligung. Über den Fallausgang liegen uns keine Informationen vor.

Quelle: Kantonspolizei Zürich

---

Da Landwirtschaftsbetriebe häufig von gebürtigen Schweizern und Schweizerinnen geführt werden, wird mehr über Zeitungsannoncen oder Agenturen als über informelle Bekanntschaftsnetzwerke rekrutiert. Oft trifft man hier auch angebliche Praktikant\_innen oder Studierende an, die sich aber offensichtlich kaum in einer seriösen Ausbildung befinden. Es handelt sich meist um Männer mittleren Alters aus Osteuropa und seltener aus EU-Ländern wie Portugal. Neben Fällen im Gemüse- und Obstanbau werden einige auf Schlachthöfen und in Molkereien beobachtet. Die Ergebnisse des Fragebogens zeigen, dass ausufernde Arbeitszeiten für die Landwirtschaft typisch sind und dass es bei der Anwerbung für Arbeiten in diesem Sektor besonders häufig zu Täuschungen über die auszuführende Tätigkeit kommt (siehe Abbildung 4 im Anhang). Letzteres wurde allerdings in den Expertengesprächen nicht hervorgehoben.

### 3.2.5 Nichtreguläre Sektoren: Bettelei, Diebstahl, Einbruch, Drogenhandel

Bettelei, Diebstahl, Einbruch und Drogenhandel können durch ihren rechtswidrigen Charakter<sup>64</sup> nie im Rahmen eines ordentlichen Anstellungsverhältnisses stattfinden. Dennoch kann in diesen Bereichen die Arbeitskraft von Personen ausgenutzt werden, indem diese zu solcher nichtregulären Tätigkeit angehalten oder gezwungen werden. Derartige Situationen wurden in den letzten Jahren häufig in urbanen Zentren angetroffen. Laut den Ergebnissen des Fragebogens tritt Arbeitsausbeutung in nichtregulären Sektoren relativ häufig auf (ca. 20% der Fälle). Besondere Bedeutung kommt Ausbeutung in der Bettelei bezogen auf ergangene Verurteilungen zu, da zwei der vier bisher wegen MH-A in der Schweiz erfolgten Verurteilungen diesen Bereich betrafen (beide im Kanton Genf).

---

<sup>64</sup> Mit Ausnahme der Bettelei, die nur in einigen Kantonen verboten ist.

---

*Fallbeispiel 6*

Ein 30-jähriger Rumäne macht sich des Menschenhandels mitschuldig, indem er zwei Personen wiederholt dabei hilft, in Rumänien in Armut Lebende anzuwerben und ihren Transport nach Genf zu organisieren. Die betreffenden Männer und Frauen werden in Genf zu Bettelei, Prostitution und Diebstahl angehalten und müssen die Erträge dem Beschuldigten und seinen Komplizen abgeben. Nach Ankunft in Genf wird der Preis für die Reise von € 120 auf € 800 nach oben korrigiert – eine Summe, die die Opfer dann zurückzahlen müssen. Das durch die genannten Tätigkeiten verdiente Geld wird den Opfern unter Androhung von Gewalt gegen ihre Angehörigen in Rumänien zwecks Begleichung der Schulden vorenthalten. Acht Opfer entscheiden sich zur Anzeige und sagen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden aus. Der Mann wird wegen Menschenhandel (Mittäterschaft) und wegen Verstössen gegen das Ausländergesetz schuldig gesprochen. Die Strafe beträgt 180 Tage Freiheitsentzug auf Bewährung (Frist 3 Jahre).

Quelle: KSMM / Staatsanwaltschaft Genf

---

Da die zu verrichtende Tätigkeit mit Gesetzesverstössen einhergeht, ist davon auszugehen, dass die Täterschaft in diesem Sektor oft in kriminellen Strukturen organisiert ist. Täter\_innen wie Opfer der bisher beobachteten Fälle stammen grösstenteils aus Balkanländern, insbesondere aus Rumänien, Albanien und Bulgarien. Auf Opferseite sind sowohl Männer als auch Frauen verschiedenen Alters, darunter vermehrt Minderjährige, betroffen. Obgleich die Opfer, um ihre Tätigkeit auszuüben, in der Stadt bewegen, unterliegen sie hierbei einer engen Kontrolle durch die Ausbeutenden. Typisch ist in diesem Sektor die Konfiszierung der Reisedokumente der Opfer. Auch die Androhung und Ausübung von Gewalt kommt besonders häufig bei Ausbeutung in illegalen Tätigkeiten vor (siehe Abbildung 4 im Anhang).

### 3.2.6 Überschneidungen mit dem Sexgewerbe

Bei der Ausbeutung in der Hauswirtschaft bzw. dem Reinigungsgewerbe wie auch in illegalen Sektoren (siehe Fallbeispiel 6) kann es zu Überschneidungen mit dem Sexgewerbe kommen.<sup>65</sup> Insbesondere folgende Konstellationen werden von Fachpersonen beobachtet: Einerseits kommt es vor, dass Hausangestellte neben ihrer Tätigkeit im Haushalt zur Prostitution gezwungen werden und das hierbei verdiente Geld durch den Hausherrn/die Hausherrin kassiert wird. Ebenfalls wird von Fällen berichtet, in denen Hausangestellte durch die Hausherrschaft (Hausherrin oder Hausherr) zu sexuellen Dienstleistungen für ihre eigenen Bedürfnisse gezwungen werden. Bei Sexarbeiterinnen wird andererseits festgestellt, dass ausserhalb der Haupttätigkeit in der Prostitution auch Reinigungsdienstleistungen verlangt werden: Insbesondere in thailändischen Etablissements wird häufig erwartet, dass die Sexarbeiterinnen während der kundenfreien Zeit die Räumlichkeiten des Bordells säubern.

Dass es sich sowohl bei sexuellen Diensten für die Arbeitgebenden als auch bei Reinigungsarbeiten für Bordellbetreiber um geldwerte Leistungen handelt, scheint bei der juristischen Betrachtung dieser Situationen teilweise in Vergessenheit zu geraten – insbesondere wenn Prostitution die Haupttätigkeit ist. Offenbar hat sich kaum ein Bewusstsein für mehrdimensionale Ausbeutung herausgebildet, unterscheidet man doch gewohnheitsmässig nach sexueller und arbeitsmässiger Ausbeutung. Fachpersonen bestätigen jedoch, dass ohne entsprechende Entlohnung erbrachte Reinigungsdienstleistungen von Prostituierten im Etablissement

---

<sup>65</sup> Theoretisch sind derartige Überschneidungen in jeder Ausbeutungssituation denkbar; allerdings liegen uns nur aus den genannten Wirtschaftsbranchen konkrete Fallbeschreibungen vor.

oder gar im Privathaushalt der Bordellbetreiber\_in durchaus als zusätzliche Arbeitsausbeutung gewertet werden können:

Bei den Prostitutionsfällen gab es in letzter Zeit eine Häufung mit thailändischen Prostituierten, und da kommt es schon dazu – aber ich habe es noch nie unter dem Aspekt angeschaut –, dass die natürlich auch in die „Hausarbeit“ in diesem Bordell einbezogen werden. Also: Zuerst wird geputzt, dann müssen sie sich bereit machen, und dann kommt die ganze Ausbeutung in der Prostitution dazu. Aber ich habe das nie als Ausbeutung der Arbeitskraft angeschaut, weil für mich immer klar war: Da geht es um Förderung der Prostitution und Menschenhandel. Das habe ich mir nie [...], aber das könnte man sich schon überlegen. CH\_E\_04

Thai-Frauen, Opfer von Menschenhandel, werden im Bordell nicht nur in der Prostitution, sondern auch zusätzlich als Putzfrauen ausgebeutet. Sie müssen 24 Stunden sexuell zur Verfügung stehen, man weckt sie, wenn Kunden kommen. Und stehen um neun Uhr auf und putzen die ganze Bude. Das gehört wie dazu. Sie hinterfragen das nicht, für sie ist es das kleinere Übel. Die Frauen sind nur in dem Salon, schlafen dort, essen dort [...], putzen dort. Erst nach einiger Zeit und vielen Gesprächen mit mir realisieren die Frauen, wie sie ausgebeutet wurden. Stimmt, das hat Parallelen zum Privathaushalt. ZH\_M\_07

Über derartige Fälle paralleler Ausbeutung in zwei Sektoren hinaus beobachtete eine Befragte mehrfach folgende Konstellation: Frauen werden unter Vortäuschung anderer Absichten über eine\_n Menschenhändler\_in für die Prostitution rekrutiert, können dann aber aus bestimmten Gründen nicht in diesem Bereich eingesetzt werden (vehemente Weigerung, zu hohes Alter). Daraufhin beuten die Täter\_innen das Opfer im eigenen Privathaushalt als Kindermädchen und Putzfrau aus. Diese Frauen entinnen zwar der Prostitution, finden sich aber in einer anderen Ausbeutungssituation wieder.

### 3.2.7 Betroffene Sektoren im internationalen Vergleich

Unter Ausschluss des Sexgewerbes, welches in fast allen Ländern gemäss Wissensstand am stärksten von Menschenhandel betroffen ist, werden in europäischen Studien immer wieder bestimmte Risikosektoren genannt (Cyrus et al. 2010; Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings 2009; Guichon und Van den Anker 2006). Diese decken sich weitgehend mit den Wirtschaftsbranchen, in denen in der Schweiz ausbeuterische Arbeitsverhältnisse festgestellt werden.

Wie eine jüngste EU-Vergleichsstudie zeigt, variieren die am stärksten betroffenen Sektoren von Land zu Land.<sup>66</sup> Innerhalb der EU wird der Sektor *Agriculture, forestry and fishing* insgesamt am häufigsten genannt, vor *Construction* und auch vor *Accommodation and food service activities*, wobei zum Beispiel in Deutschland das Bauwesen wesentlich deutlicher als Risikosektor hervortritt als die Landwirtschaft (FRA 2015: 46-48). Forstarbeiten und Fischerei wurden von befragten Fachpersonen in der Schweiz nicht angesprochen, sieht man von einer einzigen Nennung einer Situation im Landschaftsbau ab.

Wie die Machbarkeitsstudie prognostizierte (Bader und D'Amato 2013: 3-4), überschneiden sich die von Arbeitsausbeutung betroffenen Sektoren in der Tat mit den von ausländerrechtlich nicht bewilligter Arbeit stark betroffenen (Cattacin und Chimenti 2008: 197 - 198; Longchamp et al. 2006; Morlok et al. in Vorbereitung).<sup>67</sup> Cyrus et al. (2010) sowie Dettmeijer-Vermeulen (2007) stellen ein erhöhtes Risiko von Arbeitsausbeutung besonders in Branchen mit folgenden Merkmalen fest:

<sup>66</sup> Wie oben beschrieben, können auch für den schweizerischen Kontext Unterschiede zwischen den Kantonen festgestellt werden.

<sup>67</sup> Dies liegt insofern auf der Hand, als laut Fragebogen ein grosser Teil der von Arbeitsausbeutung Betroffenen ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz verweilt (siehe Kapitel 3.3.2), worin ein Element ihrer Verletzlichkeit liegt.

- Dreckige, gefährliche und entwürdigende Arbeit;
- Nachfrage nach billigen und flexiblen Arbeitskräften;
- Knapp kalkulierte Gewinnspannen; die Personalkosten machen einen relevanten Anteil der Produktionsausgaben aus;
- Geringe Qualifikationsanforderungen;
- Einsatz von Subunternehmen.

Aufgrund der Ergebnisse dieser Studie können den erwähnten Merkmalen folgende hinzugefügt werden:

- Arbeit, die wenig Sprachkenntnisse erfordert;
- Von der Öffentlichkeit abgeschirmte Arbeitsplätze ohne Kundenkontakt;
- Ortsgebundene Arbeit, die nicht delokalisiert werden kann;
- Privatwirtschaft (keine Fälle im öffentlichen Sektor);
- Erhöhtes Vorkommen von ausländerrechtlich nicht bewilligter Arbeit.

Insgesamt bestehen grosse Übereinstimmungen zwischen den Ergebnissen dieser schweizerischen Studie und jenen vergleichbarer europäischer Studien. Dennoch spielt der nationale Kontext eine wichtige Rolle für ein detailliertes Verständnis der jeweiligen Ausprägungen des Phänomens, wie insbesondere in Kapitel 2 dieses Berichts deutlich wird.

### **3.3 Allgemeine Merkmale von Ausbeutungssituationen**

Über die sektorenspezifischen Konstellationen hinaus können anhand des gesammelten empirischen Materials allgemeine Züge von (Menschenhandel zwecks) Arbeitsausbeutung in der Schweiz herausgearbeitet werden. In Anlehnung an die Arbeitsdefinition (siehe Kapitel 1.3.4) stellt dieses Kapitel die Merkmale der beobachteten Fälle von Arbeitsausbeutung dar, von denen einige auf Menschenhandel hinweisen. Wir betrachten zunächst die für den Tatbestand des Menschenhandels besonders relevanten Momente der Anwerbung und der Einreise bzw. das Zustandekommen der Ausbeutungssituation und analysieren anschliessend die für Letztere charakteristischen Zwänge.

#### **3.3.1 Eintritt in die Ausbeutungssituation**

Ausbeutungssituationen zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden können auf verschiedene Weise zustande kommen. Nur in wenigen Fällen ist eine kontinuierliche Kette von Handlungen und Akteuren, die vom Herkunftsland direkt in die Ausbeutungssituation in der Schweiz führt, ersichtlich. Bei der Rekrutierung können die drei in Artikel 182 StGB aufgeführten Funktionen unterschieden werden, welche sich auf mehrere Personen verteilen oder in einer Person vereint sind: Anwerbende, Vermittelnde und Abnehmende. Die abnehmende Person ist diejenige, die das Opfer für sich arbeiten lässt und somit aus dessen Arbeitskraft Profit schlägt. Bezugnehmend auf die in dieser Studie vorgenommene Definition (siehe Kapitel 1.3.4), kann ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis ohne das Zutun von Dritten zustande kommen, die als Anwerbende oder Vermittelnde fungieren. Kommen bei der Anwerbung und der Vermittlung des Opfers verschiedene Personen zum Einsatz, so besteht nicht immer eine direkte Verbindung zwischen ihnen.

## Anwerbung

Unter den im Fragebogen erhobenen Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen sind die Anwerbung im Herkunftsland und die Organisation der Einreise durch die Anwerber\_innen ein mittelhäufig auftretendes Merkmal (siehe Tabelle 5). In selteneren Fällen besteht laut den antwortenden Fachpersonen eine direkte oder indirekte Vermittlung des Opfers von der anwerbenden an die ausbeutende Person. Kommt es zu einer Anwerbung, so kann diese sowohl im Herkunftsland als auch in der Schweiz stattfinden. Wie auch bei Rekrutierungen innerhalb des regulären Arbeitsmarkts gibt es bei der Anwerbung zur Arbeitsausbeutung zwei unterschiedliche Strategien:

- Anwerbung über persönliche Kontakte: Es besteht ein – wenn auch entferntes – Bekanntschafts- oder Verwandtschaftsverhältnis zwischen Opfer und Täter\_in. Dieses wird genutzt, um den Kontakt herzustellen und das Opfer der Ausbeutungssituation zuzuführen. Fachpersonen sprechen hier häufig von einer Anwerbung über Mundpropaganda, informelle Netzwerke oder Empfehlungen.
- Anonyme Anwerbung: Der Kontakt zwischen Opfer und Täter\_in wird durch eine Vermittlungsplattform hergestellt (Inserate in Zeitungen bzw. im Internet, Agenturen oder, im speziellen Fall von Heiratshandel, Chatforen).

Auf welchem Weg auch immer das Opfer zur Täterschaft gelangt, geschieht dies fast immer aufgrund eines durch Täuschung erlangten Einverständnisses. Täuschung über die zu erwartenden Arbeitsbedingungen<sup>68</sup> ist laut den Ergebnissen des Fragebogens ein sehr häufig auftretendes Merkmal (siehe Tabelle 5). Etwas seltener wird das Opfer über die auszuführende Tätigkeit getäuscht.<sup>69</sup> Gewaltsame Entführung ist laut den interviewten Fachpersonen in Europa nicht anzutreffen.

## Einreise

Betrachtet man nun Organisation und Zeitpunkt der Einreise, so wird deutlich, dass sich unter den Opfern von Arbeitsausbeutung Personen befinden, die erst nach einem längeren Aufenthalt in der Schweiz in ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis gelangen. Sie reisten zu einem früheren Zeitpunkt aus familiären oder asylrechtlichen Gründen bzw. unter dem damaligen Saisonier-Status ein und verweilten seither unter prekärem oder ungeregeltem Aufenthaltsstatus in der Schweiz.

Die meisten späteren Opfer von Arbeitsausbeutung nutzen dieselben Einwanderungsstrategien wie nicht-einreiseberechtigte Migrant\_innen allgemein. Häufig nehmen sie eine Schleusung in Anspruch, wobei es sich aber bei fehlender Verbindung zur späteren Arbeitgeberschaft aus juristischer Sicht nicht um Menschenhandel, sondern um Menschenschmuggel handelt. Fachpersonen berichteten ausserdem von Fällen, in denen Opfer von Arbeitsausbeutung fremde Ausweise aus nichtvisumspflichtigen Staaten vorlegen, die sie offensichtlich durch Korruption erworben haben (beispielsweise Personen aus Bangladesch mit rumänischen Pässen). In anderen Fällen wird die Einreise durch ein reguläres Touristenvisum möglich. Im Diplomatenmilieu kommt es vor, dass die Arbeitgebenden gemeinsam mit ihren Hausangestellten einreisen (siehe Kapitel 3.2.1). In klaren Fällen von Menschenhandel wird die Einreise durch (Mit-)Täter\_innen organisiert, die das

<sup>68</sup> Formulierung des Items: „Die Arbeitsbedingungen (Gehalt, Arbeitszeiten ...) entsprechen nicht dem, was bei der Anwerbung vereinbart wurde.“

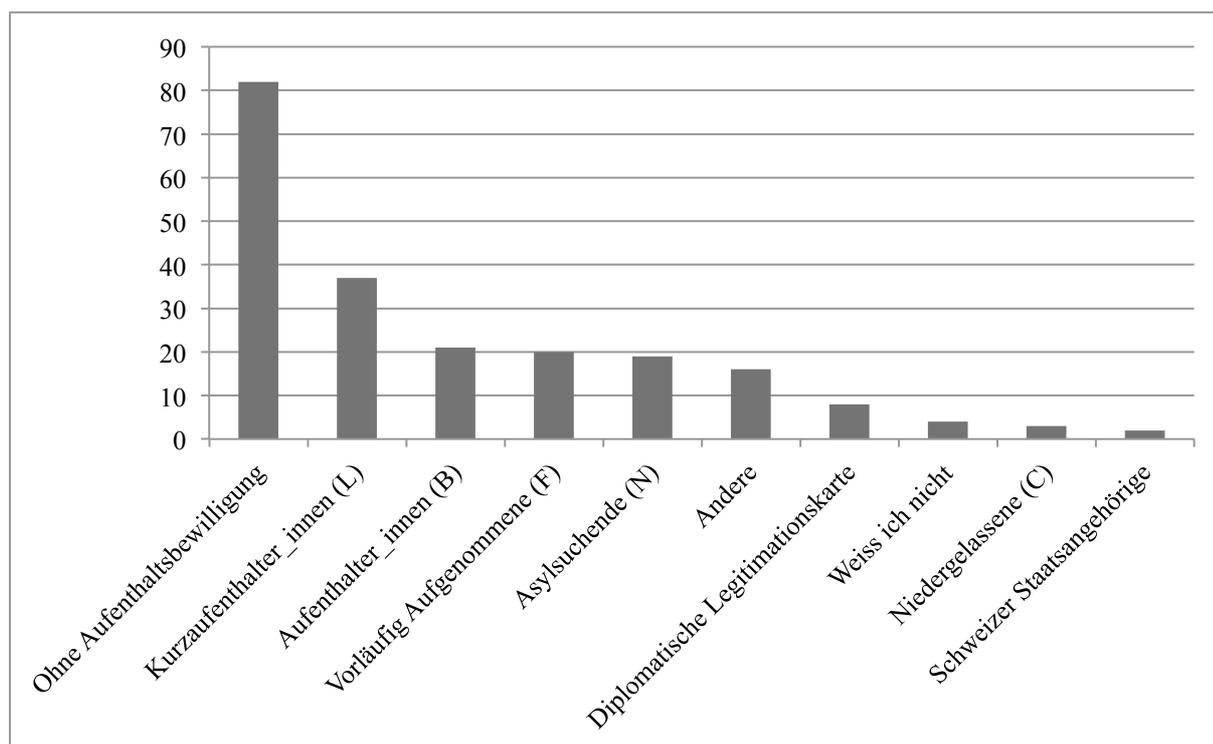
<sup>69</sup> Formulierung des Items: „Die zu verrichtende Arbeit entspricht nicht dem, was bei der Anwerbung vereinbart wurde.“

Opfer ggf. auf der Reise begleiten. Vereinzelt wurde beobachtet, dass spätere Arbeitgebende ihren eigenen Schweizer Reisepass Opfern leihen (und hierfür hohe Geldsummen verlangen).

### 3.3.2 Opfer- und Täterprofile

Die überwiegende Mehrheit der Fachpersonen berichtet im Fragebogen von Betroffenen, die zum Zeitpunkt der Aufdeckung des Falles ohne geregelten Aufenthalt (als Sans-Papiers) in der Schweiz verweilten (82%).<sup>70</sup> An zweiter Stelle werden Fälle von Kurzaufhalt mit L-Bewilligung (37%)<sup>71</sup>, genannt. Darauf folgen Aufenthalter\_innen mit B-Bewilligung (21%), vorläufig Aufgenommene mit F-Bewilligung (20%), Asylsuchende mit N-Bewilligung (19%) und Inhaber\_innen einer diplomatischer Legitimationskarte (8%). Verschwindend gering ist der Anteil von Niedergelassenen mit C-Bewilligung und von Schweizer\_innen (je ca. 2%). Hier wird deutlich: Je instabiler der Aufenthaltsstatus, desto grösser ist das Risiko für Arbeitsausbeutung. Der ungesicherte Aufenthaltsstatus ist massgeblich für die Zwangslage der Opfer und die Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten verantwortlich.

Abbildung 3: Aufenthaltsstatus der von Arbeitsausbeutung Betroffenen (in Prozent der Antwortenden)



Quelle: Fragebogen, gesamte Stichprobe, Mehrfachnennungen möglich, Anzahl aller Antwortenden = 101.

<sup>70</sup> Originale Formulierung der Frage: „Unter welchem Aufenthaltsstatus hielten sich die betroffenen Arbeiter\_innen in der Schweiz auf (Mehrfachnennungen möglich)?“ Die im Folgenden aufgeführten Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der antwortenden Fachpersonen.

<sup>71</sup> Es muss davon ausgegangen werden, dass viele Fachpersonen hier auch Tänzerinnen in einem Nachtclub berücksichtigt haben, was nicht im Sinne dieser Studie ist.

Es liegt auf der Hand, dass Menschen mit beschränktem Handlungs- und Reflexionsvermögen anfälliger dafür sind, in die Abhängigkeit von ausbeuterischen Arbeitgebenden zu geraten. Aus diesem Grund findet man unter den Betroffenen immer wieder Minderjährige und geistig oder körperlich behinderte Menschen. In den Akten wie auch aus den Gesprächen gibt es mehrere Hinweise auf Opfer mit leichten Behinderungen (3 Fälle) und minderjährige Opfer (3 Fälle, Hauswirtschaft und Bettelei, siehe Fallbeispiel 2). Im Fragebogen wurde vor allem bezüglich illegaler Tätigkeitsbereiche (Bettelei, Diebstahl) und vereinzelt bezüglich der Hauswirtschaft und des Gastgewerbes auf die Minderjährigkeit von Betroffenen verwiesen. Insgesamt scheinen jedoch die Ausbeutung der Arbeit von Minderjährigen und Kinderhandel in der Schweiz marginale Phänomene zu sein, wie auch eine Unicef-Studie zu diesem Thema schlussfolgert (Holzwarth und King 2007: 7 ff.).

Im Hinblick auf Alter, Herkunft und insbesondere Geschlecht hängt das Profil der Betroffenen stark mit dem Tätigkeitssektor zusammen (siehe Kapitel 3.2). Anders als in der sexuellen Ausbeutung, von der fast nur Frauen betroffen sind (Moret et al. 2007: 56 ff.), findet man unter den Opfern von Arbeitsausbeutung viele Männer – insbesondere im Baugewerbe, aber auch in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe und in illegalen Sektoren. Das durchschnittliche Alter scheint bei MH-A etwas höher zu liegen als bei MH-S, wobei in irregulären Sektoren (Bettelei, Diebstahl, Hauswirtschaft u.a.) oft Minderjährige betroffen sind, was den Altersdurchschnitt drückt. Menschen, deren Arbeitskraft ausgebeutet wird, kommen in der grossen Mehrheit aus wirtschaftlich stark benachteiligten Ländern verschiedener Teile der Welt.

Über allgemeine Täterprofile liegen uns nur wenige Informationen vor. Es kann aber festgehalten werden, dass Täter\_innen häufig einen Migrationshintergrund haben, jedoch fast immer über eine Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz oder gar die Schweizer Staatsbürgerschaft verfügen. In diesen Fällen stimmen Herkunftsland bzw. -region von Opfer und Täter\_in meist überein. Fachpersonen weisen darauf hin, dass in vielen Fällen aber auch Schweizstämmige als Täter\_innen auftreten. Insbesondere in der Haus- und Landwirtschaft ist dieses Täterprofil anzutreffen. In Fällen von binationalen Paaren ist der/die schweizerische Partner\_in laut befragten Fachpersonen bei der Rekrutierung ausländischer Hausangestellter eine ebenso treibende Kraft wie der/die nichtschweizerische Partner\_in. Genauso gemischt wie die geografische scheint die soziale Herkunft der Täter\_innen zu sein. Es wird sowohl von selber in sehr prekären Verhältnissen lebenden als auch von wohlhabenden bis hin zu sehr wohlhabenden Täter\_innen berichtet. Offensichtlich kann eine gesicherte sozioökonomische Stellung der Arbeitgebenden keineswegs als Garantie für rechtskonforme und faire Arbeitsverhältnisse gelten.

### 3.3.3 Die Ausbeutungssituation als offenes Gefängnis

Die Merkmale von Ausbeutungssituationen in Europa werden in verschiedenen Studien beschrieben (Cyrus et al. 2010; FRA 2015; Guichon und Van den Anker 2006), sind jedoch bis heute weder juristisch noch soziologisch klar definiert. Ein Ziel dieser Studie war es zu erforschen, welche Merkmale in der Schweiz beobachtete Situationen von Arbeitsausbeutung aufweisen und wie häufig sie auftreten. Zunächst ist anzumerken, dass Ausbeutungssituationen oberflächlich betrachtet denjenigen von Schwarzarbeit ähneln, was häufig zu Verwechslungen zwischen beiden Phänomenen führt, die sich allenfalls überschneiden: Das Arbeitsverhältnis ist meist nicht durch einen schriftlichen Vertrag geregelt, die Arbeitgebenden zahlen folglich nicht in die sozialen Sicherungssysteme ein, und die Arbeitnehmerschaft genießt gegen Unfall, Krankheit und andere Risiken keinen Versicherungsschutz. Konkret besteht eine Überlagerung zwischen Schwarzarbeit und

Arbeitsausbeutung jeweils dann, wenn das ausbeuterische Beschäftigungsverhältnis ausländerrechtlich nicht bewilligt und/oder sozial- bzw. steuerrechtlich nicht deklariert ist.<sup>72</sup> Über diese grundlegende Bestimmung hinaus gewinnen wir aus der Auswertung der Umfrage detaillierte Informationen über das Vorkommen verschiedener typischer Merkmale.<sup>73</sup>

*Tabelle 5: Merkmale von Arbeitsausbeutungssituationen nach Häufigkeit*

Merkmals	Rang	Häufigkeit
Ausufernde Arbeitszeiten, keine Freizeit	1	sehr häufig
Vollkommen disproportionaler Lohn	2	
Keine Privatsphäre <sup>74</sup>	3	
Täuschung hinsichtlich Arbeitsbedingungen <sup>75</sup>	4	
Vorenthalten/Nichtauszahlen von Lohn	5	mittelhäufig
Täuschung über Art der Arbeit <sup>76</sup>	6	
Anwerbung im Herkunftsland <sup>77</sup>	7	
Einziehen von Identitätsdokumenten <sup>78</sup>	8	
Androhung/Ausübung von Gewalt <sup>79</sup>	9	selten
Auflösung des Arbeitsverhältnisses unmöglich <sup>80</sup>	10	
Weitervermittlung des Arbeitnehmenden <sup>81</sup>	11	
Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Freiheitsberaubung	12	
Schuldarbeit/Schuldknechtschaft	13	

Quelle: Fragebogen; die Merkmale sind in absteigender Reihenfolge nach der Häufigkeit ihres Auftretens bei den im Fragebogen angegebenen Fällen von Arbeitsausbeutung geordnet.

<sup>72</sup> In der Schweiz besteht nach wie vor die Möglichkeit, ordnungsrechtlich nicht bewilligte Erwerbstätigkeit zu versichern und zu versteuern (sogenannte Grauarbeit).

<sup>73</sup> Die Befragten wurden in Frage 5 gebeten anzugeben, wie häufig welches Merkmal unter den von ihnen beobachteten Fällen von Arbeitsausbeutung anzutreffen war. Hierfür wurde ihnen eine Liste von 13 Merkmalen präsentiert. In jeder Zeile konnte eine ungefähre Häufigkeit gewählt werden (0; 1–5; 6–20; 21–50; >50). Zur Auswertung der Angaben wurden die vermerkten Häufigkeiten gemittelt und aufsummiert. Aufgrund dieser Berechnung wurde die Rangfolge der Merkmale nach der Häufigkeit ihres Auftretens ermittelt (siehe Tabelle 5).

<sup>74</sup> Originale Formulierung im Fragebogen: „Arbeitnehmende schlafen am Arbeitsplatz, keine Privatsphäre.“

<sup>75</sup> „Die Arbeitsbedingungen entsprechen nicht dem, was bei der Anwerbung vereinbart wurde.“

<sup>76</sup> „Die zu verrichtende Arbeit entspricht nicht dem, was bei der Anwerbung vereinbart wurde.“

<sup>77</sup> „Anwerbung im Herkunftsland, Organisation der Einreise durch die Anwerbenden.“

<sup>78</sup> „Einziehen von Identitätsdokumenten durch die Arbeitgebenden.“

<sup>79</sup> „Androhung/Ausübung verschiedener Formen von Gewalt gegenüber den Arbeitenden bzw. deren Angehörigen.“

<sup>80</sup> „Das Arbeitsverhältnis kann von den Arbeitenden nicht aufgelöst werden.“

<sup>81</sup> „Weitervermittlung der Arbeitenden von den Anwerbenden an die Arbeitgebenden.“

Wie aus Tabelle 5 deutlich wird, werden extreme Eingriffe der Arbeitgebenden in die Integrität und die Freiheit der Arbeitnehmenden eher selten beobachtet. Die meisten Ausbeutungssituationen zeichnen sich vor allem durch sehr lange Arbeitszeiten, weit unter der Norm liegende Lohnzahlungen, mangelnde Privatsphäre (aufgrund von Unterbringung am Arbeitsplatz) und das Nichteinhalten im Vorfeld vereinbarter Bedingungen durch die Arbeitgebenden aus. Fachpersonen berichten, dass die geringe Bezahlung oft noch durch nicht vereinbarte Lohnabzüge, etwa für Miete, Transport oder Ähnliches, geschmälert wird. Ausserdem fordern Arbeitgebende häufig Rückzahlungen für im Rahmen der Einreise erbrachte Leistungen oder entstandene Kosten.<sup>82</sup> Diese Schulden werden vom Gehalt abgezogen, so dass das an die Arbeitnehmenden ausgezahlte Monatsgehalt mitunter gegen null geht. Ausserdem sind sowohl die Art der Arbeit als auch die Bedingungen, unter denen sie ausgeführt wird, oft nicht mit den vorherigen Vereinbarungen konform und für das Opfer nachteiliger als erwartet. Häufig verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen im Laufe der Zeit; es kann laut den befragten Fachpersonen jedoch vereinzelt auch zu Verbesserungen kommen. Im häufig anzutreffenden Fall der Unterbringung durch die Arbeitgebenden erhöhen sich deren Kontrollmöglichkeiten und steigt die Abhängigkeit der Opfer.

Im Hinblick auf diese Merkmale ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse drängt sich die Frage auf, was Arbeitnehmende dazu bewegt, derartige Bedingungen zu akzeptieren bzw. zu ertragen. Um dies zu erklären, müssen zwei Aspekte der Drucksituation, in der sich Opfer von Arbeitsausbeutung befinden, getrennt betrachtet werden.<sup>83</sup>

- einerseits die allgemein vulnerable Lage der Opfer, die sich die Täterschaft zunutze macht;
- andererseits die aktiv durch die Täterschaft eingesetzten Druckmittel.

In dieser Studie wird deutlich, dass die ohnehin bestehende Notlage der Betroffenen es für die Täterschaft weitgehend überflüssig macht, auf strafbare Weise Druckmittel einzusetzen.

## Eingesetzte Druckmittel

Für die Erfüllung des Tatbestandes Menschenhandel muss die Täterschaft gemäss der ersten Variante des Palermo-Protokolls<sup>84</sup> rechtswidrige Mittel einsetzen, um Personen in eine Ausbeutungssituation zu bringen und dort zu behalten. Hierzu zählen:

- die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung,
- Entführung,
- Betrug,
- Täuschung,
- Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person.

<sup>82</sup> Offensichtlich bezeichnen die Befragten solche Zahlungsforderungen nicht als Schuldarbeit oder Schuldknechtschaft, da dieses Merkmal im Fragebogen sehr selten genannt wurde.

<sup>83</sup> Cyrus schlägt in diesem Zusammenhang ein vierdimensionales Konzept der Verletzlichkeit vor (Cyrus 2011: 50).

<sup>84</sup> Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20040856/index.html>, zuletzt aufgerufen am 04.11.2015.

Während Täuschung und Betrug wie auch überhöhte Forderungen zur Rückzahlung von Reisekosten in der Tat eine wichtige Rolle spielen, kommen die anderen erwähnten Druckmittel laut Ergebnissen dieser Studie in der Schweiz selten zur Anwendung. Durch Handlungen wie Entführung, Körperverletzung und Nötigung setzen sich Arbeitgebende in jedem Fall dem Risiko strafrechtlicher Verfolgung aus. Auch weil es zur Anwendung derartiger Mittel ein grosses Mass an krimineller Energie und Kaltblütigkeit braucht, ist die Schwelle dazu relativ hoch. Wenngleich die Wegnahme von Ausweispapieren allgemein als ein Indiz für Ausbeutungssituationen gilt, ist dies gemäss Aussagen der Befragten kein systematisch eingesetztes Druckmittel. Fehlende Ausweispapiere erwecken auch bald einmal die Aufmerksamkeit der Polizei und führen zu weiteren Nachforschungen, die rechtswidrig handelnde Arbeitgebende zu vermeiden versuchen.

Das laut den befragten Fachpersonen am häufigsten aktiv eingesetzte Druckmittel ist psychische Gewalt in Form von Erniedrigungen und Drohungen. Für Drohungen im Bereich des Ausländerrechts bietet die Situation der Arbeitnehmenden meist ausreichend Angriffsfläche, da sich diese infolge illegaler Anwesenheit und Beschäftigung ebenfalls ausserhalb des Rechts bewegen. Darum ist die Denunziation, welche mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einer Ausweisung führen würde, eine bevorzugte Drohgeste der Arbeitgebenden. Seltener wird von Gewaltandrohungen gegen das Opfer bzw. dessen Angehörige berichtet. Drohungen oder andere Übergriffe wie Beschimpfungen, Erniedrigung und Missachtung entfalten ihre Wirksamkeit im Zusammenhang mit der allgemein vulnerablen Lage der Arbeitnehmenden.

## Ausnutzung von Vulnerabilität

Neben den oben zitierten Mitteln erwähnt das Palermo-Protokoll noch zwei weitere, die im Lichte der Ergebnisse dieser Studie besonders relevant erscheinen:

- Missbrauch von Macht,
- Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit.

Die Grundlage des Herrschaftsverhältnisses zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden bildet der illegale oder ungesicherte Aufenthalt Ersterer.<sup>85</sup> Die Angst der Arbeitnehmenden vor der Ausschaffung gibt der Täterschaft den wichtigsten Schlüssel zu ihrer Unterwerfung. Diese Angst geht auf die Migrationsgeschichte und die allgemeine Lebenssituation der Betroffenen zurück. Evidenterweise handelt es sich bei Opfern von Arbeitsausbeutung tendenziell um Personen, die aus prekären ökonomischen Verhältnissen stammen. Arbeit in Europa wird in diesem Kontext oft als der einzige Ausweg aus der Armut gesehen. In diesem Zusammenhang spielt die im Herkunftsland verbliebene Familie eine wichtige Rolle. Meist ist sie auf die eine oder andere Weise im Migrationsprojekt involviert: Familienmitglieder helfen oft bei der Finanzierung der Ausreise, in Erwartung entsprechender Rücküberweisungen durch die Migrant\_innen. In Menschenhandelsfällen kann die Familie im Herkunftsland sogar zuweilen treibende Kraft des Geschäfts sein. In jedem Fall bestehen hohe Erwartungen der im Herkunftsland verbliebenen Familie an das in Europa plazierte Familienmitglied, die den Druck auf das Opfer erhöhen. Aus einigen afrikanischen Ländern wird berichtet, dass vor der Ausreise abgelegte Voodoo-Schwüre die Betroffenen zusätzlich belasten und sie zu unterwürfigem Verhalten den Arbeitgebenden gegenüber veranlassen.

Die Vulnerabilität der Migrant\_innen ist ausserdem durch fehlende Sprachkenntnisse und fehlende Kenntnisse über Rechte und Hilfsangebote geprägt. Oft wird ihre soziale Isolation noch verstärkt, in dem die Arbeit-

---

<sup>85</sup> Studien belegen die negativen Konsequenzen, die illegaler oder ungesicherter Aufenthalt in der Schweiz für die Chancen einer regulären Arbeitsmarktteilhabe hat (Efionayi Mäder et al. 2010).

gebenden ihre Bewegungsfreiheit und ihre Kontakte zur „Aussenwelt“ einschränken. Die Ausnutzung der Hilflosigkeit wird besonders dort deutlich, wo Minderjährige oder geistig behinderte Menschen Opfer von Arbeitsausbeutung werden.

### 3.3.4 Differenzierte Zwangslagen

Die Zwangslage, in der sich Opfer von Arbeitsausbeutung befinden, wird also weniger durch die materielle Unmöglichkeit, den Arbeitsplatz zu verlassen, bedingt als durch fehlende Ressourcen, eine solche Entscheidung zu treffen. Entführt und richtiggehend eingesperrt wird laut den befragten Fachpersonen fast niemand.

Freiheitsentzug, also dass die Person wirklich eingesperrt oder festgesetzt wird, ist eigentlich sehr untypisch. CH\_E\_01

On leur paye le billet d'avion. On leur enlève le passeport. Mais ils sont libres de quitter la maison de l'employeur. GE\_E\_07

Ce n'est pas si facile de partir malgré le fait qu'elle pouvait. GE\_E\_04

Also es ist ziemlich krass. Aber man sieht keine blauen Flecken. Und die Türe ist offen! CH\_E\_04

Diese Subtilität der Zwangslage, die eben nicht durch die Anwendung greifbarer physischer Einschränkungen herbeigeführt wird, erschwert die juristische Argumentation für die Erfüllung des Tatbestandes des Menschenhandels und ruft Unverständnis für das Verhalten der Betroffenen hervor.

Dass die Person keine Hilfe sucht und nicht flieht, liegt am psychischen Druck, der Erniedrigung und Einschüchterung, nicht an der physischen Unmöglichkeit zu gehen. Aber das verstehen die Behörden oft nicht: Warum ist die Person nicht gegangen, wenn sie so mies behandelt wurde? Auch die Polizei fragt sich: Wo ist da jetzt der Zwang? Sie hätte doch gehen können! ZH\_E\_05

Um besser zu verstehen, warum Opfer von (Menschenhandel zwecks) Arbeitsausbeutung oft keine Hilfe suchen und erst bei Kontrollen oder durch andere äussere Umstände entdeckt werden, muss auch ihr paradoxes Verhältnis zum Arbeitgebenden und das oft nicht vorhandene Unrechtsbewusstsein diesen betreffend beschrieben werden. Ähnlich wie im Fall der häuslichen Gewalt hat man es hier mit verinnerlichten Zwängen zu tun, die das Handeln ggf. stärker beeinflussen als externe, materielle Zwänge.

Die verschiedenen oben aufgeführten Umstände hindern Arbeitnehmende in Ausbeutungssituationen daran, sich zur Verbesserung ihrer Lage bei einer Beratungsstelle oder Gewerkschaft Hilfe zu suchen. Oft wissen sie schlicht nicht, an welche vertrauenswürdige Stelle sie sich wenden könnten. Von gewerkschaftlicher Seite wird berichtet, dass sich Opfer von Arbeitsausbeutung fast immer erst nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgebenden an eine Gewerkschaft wenden. Oft tendieren sie dazu, ihre (ehemaligen) Arbeitgebenden zu verteidigen und zu schützen, obgleich sich diese sehr missbräuchliches Verhalten ihnen gegenüber zuschulden kommen liessen. Dies ist insbesondere bei Ausbeutung in Privathaushalten der Fall, wo oft eine enge Bindung der Betroffenen an die ausbeutende Familie besteht. Gerade den Kindern gegenüber empfinden Hausarbeiterinnen oft eine moralische Verpflichtung. Allerdings kann das Verhältnis durchaus auch negativ und konfliktgeladen sein, wie sich im Interview mit einer Betroffenen zeigt, die auch die Tochter der Hausherrin als eine „kleine Hexe“ und Unterdrückerin wahrnahm. Gehören Opfer und Täter\_innen derselben Familie an, was in verschiedenen Sektoren vorkommt, ist die Solidarität mit Letzteren umso grösser.

In der Tat werden sich einige Opfer erst *a posteriori* und durch den Kontakt mit Beratungsstellen vollends darüber bewusst, dass die erlebten Arbeitsbedingungen weit unter den für westliche Länder normalen Standards liegen. Wenngleich sie sicherlich stark unter der Ausbeutungssituation leiden, nehmen sie sich doch nicht als Opfer von Arbeitsausbeutung wahr. Nach Fachpersonen braucht es zur Einsicht in das Ausmass der Missbräuche die Aufklärung einer Beratungsstelle über die Rechte, die Betroffene trotz ihrem ungeregelten

Aufenthalt in der Schweiz haben. Diese Tatsache ist unter anderem der grossen Diskrepanz zwischen dem im Herkunftsland bzw. in der Schweiz herrschenden Wohlstandsniveau und den jeweiligen arbeitsrechtlichen Standards geschuldet.

Derartige Effekte des kulturellen Hintergrundes sind auch bei ausländischen Arbeitgebenden zu beobachten: Einige von ihnen scheinen das im Herkunftsland übliche Lohnniveau in der Schweiz zu reproduzieren, ohne sich über die Abweichung bewusst zu sein. Dies wird besonders aus dem Diplomatenmilieu berichtet. Fachpersonen beobachten hier, dass viele Arbeitgebende die Anstellungsbedingungen ohne Widerstand anpassen, wenn sie durch eine entsprechende Stelle über die in der Schweiz gültigen Standards aufgeklärt werden. Die Unkenntnis über die Schweizer Rechtslage kann jedoch nur sehr bedingt und nur für einen kleinen Teil der Arbeitgebenden vermutet werden. Insbesondere lang ansässige und *a fortiori* schweizerische Arbeitgebende können kaum glaubhaft machen, nichts von den landesüblichen Standards gewusst zu haben.

Bezüglich aller Wirtschaftssektoren betonen befragte Fachpersonen immer wieder, wie erstaunlich gross die Toleranz der Betroffenen gegenüber den miserablen Bedingungen, zu denen sie arbeiten, ist. Die erdulende Haltung der Ausbeutungssituation gegenüber und die grosse Angst vor negativen Folgen einer Meldung führen dazu, dass Opfer gegenüber der Polizei meist nicht zu Aussagen gegen die Arbeitgeberschaft bereit sind. Die fehlende Kooperation der Opfer bei der Strafverfolgung erschwert die behördliche Ermittlungsarbeit sehr (vgl. Kapitel 2.2.2).

### 3.3.5 Ertragen oder fliehen

Die oben beschriebene Haltung der Opfer gegenüber der Ausbeutungssituation ist sowohl in Fällen von alleiniger Arbeitsausbeutung als auch in offenkundigen Fällen von MH-A zu beobachten. Erwartungsgemäss sind das Unrechtsbewusstsein, der Drang zur Beendigung der Ausbeutungssituation und die Tendenz zur Anzeige in Situationen extremer und mit verschiedenen Missbräuchen einhergehender Ausbeutung grösser. Zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch das Opfer kommt es dann, wenn die Situation nicht länger als die „bessere“ Alternative zu dem, was bei ihrer Beendigung droht, gesehen wird. Dies ist dann der Fall, wenn die Grenze des Ertragbaren überschritten wird oder andere Umstände eintreten, die die Situation unhaltbar machen (beispielsweise gesundheitliche Probleme).

Neben dem hohen Leidensdruck, der für das Opfer mitunter lähmend werden kann, ist jedoch auch das Entstehen einer Möglichkeit zum Verlassen der Situation ausschlaggebend. Oft entschliessen sich Betroffene dann zur „Flucht“, wenn sie eine vertrauenswürdige Person ausserhalb der Ausbeutungssituation kennenlernen, mit der sie kommunizieren können und von der sie Unterstützung erwarten können. Das Herstellen eines solchen Kontakts erscheint in vielen Fällen als fluchtauslösendes Moment (vgl. Fallbeispiel 5). Oft werden Betroffene auf diesem Wege an einschlägige Beratungsstellen vermittelt (siehe Kapitel 2.5).

Mehrere Fachpersonen sind der Ansicht, dass der Leidensdruck bei sexueller Ausbeutung meist höher ist als bei Arbeitsausbeutung, weil Erstere immer mit einer Verletzung der körperlichen (sexuellen) Integrität verbunden ist. Es kann vermutet werden, dass es härterer und für die Täterschaft aufwendigerer Druckmittel bedarf, um Opfer in Ausbeutungssituationen zu halten, die mit täglicher Verletzung der körperlichen Integrität einhergehen (Prostitution). Wie andere Studien belegen, können die Verletzung und das Schamgefühl bei Frauen, die in die Sexarbeit gezwungen wurden, jedoch auch so gross sein, dass eine Rückkehr ins Heimatland nicht in Betracht kommt (Moret et al. 2007; Zschokke 2005).

Der Bereich der Arbeitsausbeutung kennzeichnet sich dadurch, dass die Durchsetzung extrem schlechter und menschenunwürdiger Arbeitsbedingungen auch ohne die Anwendung harter Druckmittel wie physischer Gewalt und materieller Einschränkung der Bewegungsfreiheit möglich ist. Dieser Umstand macht die Ausbeutung der Arbeitskraft zu einem lukrativen Geschäft, bei dem Täter\_innen ausserdem ein geringes strafrechtliches Risiko eingehen: Aufgrund ihrer oben beschriebenen vulnerablen Lage zeigen die wenigsten Op-

fer die Arbeitgeberschaft an, und die zu befürchtenden Strafen sind bei rein arbeitsgesetzlichen Verstößen gering. Die Strategie der Täter\_innen besteht folglich darin, sich dem für die Opfer gerade noch Ertragbaren weitestmöglich anzunähern.

### 3.3.6 Einvernehmlichkeit ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse

Über die in diesem Kapitel beschriebenen gemeinsamen Merkmale ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse hinaus trifft man in der Realität natürlich sehr heterogene Situationen an. Die Unterscheidung verschiedener Situationen geht auf die Frage zurück, wie sehr die „normalen“ Arbeitsbedingungen (im Hinblick auf Entlohnung, Arbeitszeiten, Sicherheit am Arbeitsplatz usw.) unterschritten werden und ob strafrechtlich relevante Druckmittel eingesetzt werden, um die Bedingungen durchzusetzen. Wie in dieser Studie deutlich wurde, funktionieren viele Arbeitsverhältnisse trotz radikaler Unterschreitung der normalen Bedingungen auf einvernehmlicher Basis und ohne Einsatz strafrechtsrelevanter Druckmittel. Dies entspricht auch der Feststellung anderer Forschungsarbeiten zum Thema MH-A. Cyrus et al. (2010: 72-73) schlagen vor, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse in Bezug auf ihre Einvernehmlichkeit in vier Kategorien zu unterteilen:

- Offen einvernehmliche Ausbeutungsverhältnisse,
- Nachträglich aufgenötigte Ausbeutungsverhältnisse,
- Verschleierte Ausbeutungsverhältnisse (beispielsweise angeblich vorläufiges Vorenthalten von Lohn),
- Offen erzwungene Ausbeutungsverhältnisse.

Die Autor\_innen stellen das Vorkommen dieser verschiedenen Formen von Arbeitsausbeutung als Pyramide dar (Cyrus et al. 2010: 10):

Mit dem Bild der ‚Pyramide der Ausbeutung‘ wird die graduelle und kumulative Dynamik verdeutlicht. Die Basis bilden die überwiegend einvernehmlichen oder durch Anwendung subtiler Formen des Zwangs verschleierte oder nachträglich aufgenötigten ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisse. Offen erzwungene Ausbeutung bildet eine zahlenmäßig schmale Spitze.

Juristisch gesehen können in offen einvernehmlichen Ausbeutungsverhältnissen lediglich privatrechtlich einzuklagende Ansprüche vorkommen, so die Autor\_innen. Strafrechtliche Relevanz finde man hingegen an der Spitze der Pyramide.<sup>86</sup> Die vorliegende Studie bestätigt für die Schweiz, dass offen erzwungene Ausbeutungsverhältnisse nur in seltenen Fällen vorliegen bzw. die befragten Fachpersonen kaum Kenntnis darüber haben. Täuschung über die Arbeitsbedingungen und Verschleierung von später eintretenden Nachteilen spielen schon während der Rekrutierung (siehe Kapitel 3.3.1), aber auch im etablierten Arbeitsverhältnis eine wichtige Rolle. Bezüglich offen einvernehmlicher Ausbeutungsverhältnisse konnte in dieser Studie beobachtet werden, dass diese teilweise so extrem schlechte Arbeitsbedingungen implizieren, dass sie ebenfalls an der Grenze des „gefühlte“ Strafwürdig liegen können.

In der Tat scheint die Logik der Unterscheidung von Fallkonstellationen nach „Freiwilligkeit“ und „Einvernehmlichkeit“ hier an ihre Grenzen zu stossen: Befragte Fachpersonen schildern mehrfach Fälle von menschenunwürdigen Arbeitsverhältnissen, die nicht direkt durch die Arbeitgebenden „erzwungen“ wurden, sondern durch die Arbeitnehmenden aufgrund ihrer vulnerablen Lage ertragen wurden. Angelehnt an die Rechtsprechung zum MH-S<sup>87</sup>, kann der Einwilligung des Opfers strafrechtlich so lange keine Bedeutung zukommen, als die Täterschaft die wirtschaftliche Lage des Opfers vorsätzlich ausnutzt und sich diese Nutz-

<sup>86</sup> Man beachte, dass sich die Autor\_innen hier auf den deutschen Rechtsrahmen beziehen.

<sup>87</sup> Siehe Bundesgerichtsentscheid 128 IV 117.

barmachung der Alternativlosigkeit des Opfers als eigentliches Tatmittel erweist. Ein entscheidendes Kriterium ist, dass Einzelne sich am Elend anderer bereichern. Selbst wenn Opfer freiwillig in einer Ausbeutungssituation verbleiben, müsste der Staat eingreifen, um offensichtlich inakzeptable Praktiken von Arbeitgebern zu unterbinden.

Die heute in der Schweiz beobachtete Form der Arbeitsausbeutung wird, global betrachtet, durch das extreme Reichtumsgefälle zwischen den Herkunfts- und den Zielländern der Arbeitsmigrant\_innen ermöglicht. Die von ihnen hingenommenen Arbeits- und Lebensbedingungen spiegeln die Notlage wider, der sie durch ihre Migration nach Europa entwichen sind.<sup>88</sup> Die grundsätzliche Einsicht, dass die desaströse wirtschaftliche Lage in den Herkunftsländern hauptsächlichlicher Motor von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung ist, wird von fast allen befragten Personen geteilt.

---

<sup>88</sup> Sicherlich spielt beim Erdulden von Ausbeutungssituationen auch die Hoffnung auf eine Verbesserung der Lage eine Rolle.



## 4 Überlegungen zu Prävention und Detektion

### In Kürze

- Während die Bekämpfung der Ursachen für MH-A in den Herkunftsstaaten der Opfer oft als Mittel der Prävention genannt wird, kamen über Vorgehen und Strategien diesbezüglich wenig konkrete Vorstellungen zur Sprache.
- Bei der Bekämpfung von MH-A innerhalb der Schweiz sind Prävention, Detektion und teilweise auch Repression schwierig auseinanderzudividieren und bedingen sich gegenseitig. Gefordert wird sowohl breite Öffentlichkeitsarbeit als insbesondere auch gezielte und kontinuierliche Fortbildung von potenziell involvierten Akteuren: Besonders gefragt sind Justiz, Polizei und andere Behörden, die mit Migrant\_innen in Berührung kommen.
- Gemäss übereinstimmenden Aussagen sind Arbeitsmarktbehörden und Sozialpartnerschaft zu wenig in die Prävention und Detektion von MH-A involviert und darauf sensibilisiert, vor allem an jenen Schnittstellen, wo sie direkt mit Erwerbstätigen in Berührung kommen.
- Als zentral erachten die Befragten ferner den koordinierten Austausch und die fortlaufende Vernetzung zwischen Akteuren aus den gefragten Tätigkeitsbereichen, wie sie im Rahmen der Koordinationsmechanismen zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung bereits in allen analysierten Kantonen zur Anwendung kommen. Massgebliche Anpassungen, wenn nicht sogar grundsätzliche Neuerungen der bestehenden Dispositive drängen sich mit Blick auf die Arbeitsausbeutung auf.
- Austausch und Fortbildung müssen auch dazu dienen, Begriffsklärungen vorzunehmen, an denen sich alle Beteiligten orientieren können, da divergierende Auffassungen des Phänomens MH-A eine unvoreingenommene Kooperation erschweren.
- Gefordert werden ferner verstärkte Kontrollen in Sektoren, die von ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen besonders betroffen sind, wie auch niederschwellige und aufsuchende Beratungsangebote für Migrant\_innen. Wenn aufenthaltsrechtliche Schranken es Arbeitnehmenden verunmöglichen, bestehende Ansprüche auf zivilrechtlichem Weg geltend zu machen, spielen sie der Ausbeutung in die Hände.
- Die Einführung eines (Auffang-)Straftatbestands zur Arbeitsausbeutung dürfte die Repression insofern erleichtern, als der spezifische Unrechtsgehalt des Phänomens auch dann erfasst und angemessen sanktioniert würde, wenn eine Verurteilung wegen Menschenhandels aus verschiedenen Gründen nicht möglich ist. Dies kommt oft vor, weil das Opfer nicht im Sinne des entsprechenden Straftatbestands „gehandelt“ worden ist, die entsprechende Beweisführung nicht ausreicht und keine Ausweichtatbestände erfüllt sind, wenn sich das Tatmittel im blossen Ausnutzen der wirtschaftlichen Ausweglosigkeit des Opfers erschöpft.

So komplex und vielschichtig wie die Formen des MH-A gestaltet sich auch die Prävention gegen das Phänomen: Sie umfasst notwendigerweise eine Vielzahl von (nationalen wie auch transnationalen) Akteuren, wobei die Akzente je nach Perspektive der befragten Fachleute sehr unterschiedlich gesetzt werden. Dies kommt auch in der Literatur zum Ausdruck, die sich seit einigen Jahren vermehrt mit der Verhütung des Menschenhandels auseinandersetzt. Allerdings gilt in diesem Bereich erneut, dass es sich oft um normative und anwaltschaftlich motivierte Dokumente handelt, welche die Perspektive der Organisationen oder Instan-

zen wiedergeben, die sich im *Antitrafficking* betätigen. Während die Verfasser\_innen viele interessante Überlegungen anstellen und Handlungsansätze aufzeigen, die teilweise auch in unseren Experteninterviews aufgegriffen wurden, sind empirisch fundierte Nachforschungen zur Wirkung präventiver Massnahmen selten. Dies gilt zumindest, soweit man von der Evaluierung einzelner Projekte absieht.

In einem aufschlussreichen rückblickenden Abriss über diese Fachliteratur zeigt etwa Ragaru (2007) auf, wie sich im Verlauf der Zeit eine Vielzahl von internationalen Organisationen, Koalitionen und NGO der Frage der Bekämpfung des Menschenhandels angenommen haben. Dabei geht es oftmals um institutionelle Profilierungen, die zu einer unübersichtlichen Schwerpunktsetzung, einer Vielzahl von Arbeitsinstrumenten und Handbüchern sowie zu einer manchmal widersprüchlichen Auslegung der Definitionen geführt haben. Während Anfang der Nullerjahre die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Frauenhandels im Vordergrund stand, rückten in der Folge die Arbeitsausbeutung und die Opferhilfe stärker in den Fokus, wobei der Europarat und die ILO eine zunehmend wichtige Rolle spielten. Bemerkenswert ist diesbezüglich, dass diese vielschichtige Entwicklung auf globaler Ebene offensichtlich auch die Debatten und Akteure in einzelnen Ländern beeinflusst und – so zumindest unser Eindruck – eine kohärente Herangehensweise an die Thematik gelegentlich erschwert.

Gemäss Artikel 9 des Palermo-Protokolls umfasst die Prävention unter dem Titel „Verhütung des Menschenhandels“ Konzepte, Programme und andere Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung (1), Forschung, Information und Medienkampagnen (2), partnerschaftliche Zusammenarbeit (3), Ursachenverringering hinsichtlich Armut, Unterentwicklung, fehlender Chancengleichheit (4) sowie gesetzgeberische, erzieherische, soziale und kulturelle Massnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken (5).

Der Begriff der Prävention wird von den Fachleuten unterschiedlich verstanden. Teilweise werden darin auch Detektion und Kontrolle eingeschlossen: Es ist, um eine epidemiologische Metapher zu bemühen, sowohl die Rede von Primär- als auch Sekundär- und Tertiärprävention, die von der Ursachenbekämpfung bis hin zur Detektion von bestehenden Ausbeutungsverhältnissen und Repression reicht.<sup>89</sup> Ferner liegt der Schwerpunkt auf MH-A in der Schweiz, was natürlich nicht bedeutet, dass hiesige Unternehmen, die Zivilgesellschaft und die Schweizer Regierung bei der Bekämpfung von MH-A weltweit nicht ebenso gefragt wären (OSCE 2014). Da ein standardisierter Fragebogen für die Thematisierung der Prävention wenig geeignet war, wurde diese ausschliesslich in den Experteninterviews angesprochen. Allerdings äusserten sich nicht alle Befragten zu diesem Fragenkomplex, und viele bezogen sich erwartungsgemäss auf ihr eigenes Tätigkeitsfeld.

## 4.1 Ursachenbekämpfung

Die meisten Befragten aus allen Tätigkeitsfeldern thematisierten in Zusammenhang mit Prävention die Lage in den Herkunftsländern, aus denen die Mehrheit der potenziellen Opfer von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung stammt. Wie die folgende Aussage stellvertretend für viele andere Äusserungen illustriert, verorten auch Fachleute die Ursachen im wachsenden weltweiten Wohlstandsgefälle und bei fehlenden Zukunftsperspektiven der mutmasslichen Opfer:

---

<sup>89</sup> Primärprävention setzt bei der Gesundheitsförderung und Vermeidung von Risikofaktoren an. Sekundärprävention bezeichnet die Massnahmen zur Früherkennung und rechtzeitigen Behandlung von Störungen, während die Tertiärprävention bemüht ist, Fortschreiten und Komplikationen bei bereits vorhandenen Krankheiten zu verhindern.

Die einzige präventive Massnahme, die wahrscheinlich greifen würde, ist die Verbesserung der Situation der betroffenen Menschen im Heimatland. Die Leute kommen, um ihre sozialen und finanziellen Probleme zu lösen. Das ist für mich das Hauptproblem. Diese Migrationsfragen kann man nur in den Herkunftsländern lösen, nicht hier. ZH\_E\_03

Diese Feststellungen werden in Verbindung mit den sozioökonomischen Disparitäten zwischen der wohlhabenden Schweiz und der Lage in armen Ländern des globalen Südens oder Schwellenländern im Osten Europas gebracht. Vielfach wurden aber auch direkt benachteiligte Bevölkerungsschichten in neuen EU-Ländern angesprochen. Im Bereich der Bettelei verwiesen die Befragten beispielsweise oft auf Rumänien. Das sozioökonomische Gefälle führt dazu, dass zahlreiche Migrationswillige bereit sind, sich auch unter widrigen Umständen auf eine Emigration einzulassen und möglicherweise später ausbeuterische Arbeitsverhältnisse in Kauf zu nehmen, wenn diese ihnen trotz allem erlauben, etwa die Familie im Herkunftsland zu unterstützen. Auch bei tiefen Löhnen ist die Kaufkraft des Schweizerfrankens im Herkunftsland für die Betroffenen manchmal lebenswichtig.

Einzelne Befragte sind der Ansicht, dass eine grosse Verantwortung diversen Schleuserbanden zukommt, die sich im Menschenhandel betätigen und sich an ihm bereichern, indem sie zahlreiche Personen zwangsweise über das Mittelmeer oder andere Routen schleppen. Dabei stellt sich die Grundsatzfrage, an welchem Punkt „blosse“ Schlepperei oder auch humanitäre Fluchthilfe für Kriegsvertriebene in Menschenhandel umschlagen kann. Tatsächlich ist zum Zeitpunkt der Befragung eine virulente Debatte darüber in Gang, inwiefern die Verhinderung legaler Wanderungswege nach Europa Flüchtlinge aus dem Nahen Osten den Schlepperbanden geradezu in die Arme treibt. Diese Frage illustriert ein bekanntes Spannungsfeld zwischen Sicherheitspolitik bzw. Grenzschutz und Opferschutz von Zuwandernden und Flüchtlingen, was im Rahmen der Erarbeitung des Palermo-Protokolls ebenfalls ausgiebig diskutiert wurde (Carling et al. 2015; Schloenhardt 2015). Jedenfalls plädieren mehrere Befragte für die Eröffnung legaler Migrations- und Einwanderungsmöglichkeiten (nicht nur für Flüchtlinge), um zu vermeiden, dass sich Migrationswillige verschulden, indem sie Schleusungsunternehmen horrenden Summen bezahlen müssen und potenzielle Opfer von Menschenhandel werden.

Die Illegalität der Opfer sagt sehr viel aus, da ist das Ausnutzungspotenzial sehr hoch. Je illegaler jemand hier ist, desto mehr wird er ausgenutzt. CH\_E\_04

Obwohl Arbeitsausbeutung durchaus auch bei legal Tätigen und Anwesenden vorkommt, ist aufgrund unserer Nachforschungen davon auszugehen, dass irreguläre Einreise und irregulärer Aufenthalt Arbeitsausbeutung tendenziell begünstigen (siehe 3.3). Auch die Fachliteratur fordert deshalb im Hinblick auf die Prävention eine kritische Überprüfung der seit den Neunzigerjahren zunehmenden Kriminalisierung von Einreise und Aufenthalt in vielen europäischen und anderen Staaten (Schloenhardt und Jolly 2011).

Neben Armutsbekämpfung und Entwicklungszusammenarbeit sprechen einzelne Fachleute Aufklärungskampagnen in Herkunftsstaaten an, allerdings meist nicht ohne Skepsis, wie folgende Hinweise aus der Polizei unterstreichen:

Eigentlich müsste man schon im Herkunftsland aufklären. (...) Doch wir fragen uns auch immer: Ab wann wird Aufklärung zynisch? Ich komme da mit einem Hochglanzprospekt und erkläre dem, er soll nicht auf einen Menschenhändler hereinfallen, und dann gehe ich wieder. Und dann sagt der sich: Danke, dass du mir das erklärt hast. Aber was mache ich jetzt? Ich brauche unbedingt Arbeit! Sicher gibt es auch Leute, die sagen würden: Hätte ich das gewusst, wäre ich nicht mitgegangen. Wir haben auch Opfer, die eigentlich eine gute Arbeit hatten, aber einfach dachten, sie würden hier mehr verdienen. ZH\_E\_01\_Gähwiler

Vermutlich kommt es tatsächlich stark darauf an, wie sich die Aufklärung in den Herkunftsländern gestaltet und an wen sie sich letztlich richtet. Ragaru (2007: 85) erwähnt in diesem Zusammenhang eine Videokampagne über die Gefahren von MH-S in Moldawien, die spätere Opfer vorher gesehen hatten, aber mit deren Inhalt bzw. Opferprofil sie sich nicht identifizieren konnten, wie sich bei Gesprächen mit der IOM heraus-

stellte. Mangels konkreter Erfahrungen wurden diese Aspekte kaum näher erörtert. Gefordert sind gemäss einzelnen Antwortenden weniger Abschreckungsbotschaften als gezielte Aufklärungen über Arbeitsbedingungen, Rechte und Möglichkeiten in der Schweiz.

## 4.2 Öffentlichkeitsarbeit in der Schweiz

Tendenziell befürwortend ist die Einstellung gegenüber Informationskampagnen in der Schweiz, wobei mehrere Befragte diese insbesondere im Rahmen der Aufdeckung von Menschenhandelsfällen und weniger bei der Prävention verorten. Allerdings vertreten vereinzelt Fachleute die Auffassung, dass Informationskampagnen durchaus vorbeugend wirken können, falls sie auch die Arbeitgeberschaft erreichen. Es geht aber hier auch um die sogenannte Nachfrageseite<sup>90</sup> im Menschenhandel.

Dans le contexte d'une campagne d'informations, il faudrait rendre attentif les employeur\_euses de tous les secteurs que profiter de la vulnérabilité d'une personne, alors qu'on sait pertinemment dans quelles conditions elle est arrivée en Suisse et qu'il s'agit peut-être d'une victime de traite, les rend également coupable de traite. En d'autres termes, le fait qu'ils bénéficient en quelque manière de la traite et du travail de la victime, qu'ils sont les destinataires pour laquelle cette infraction a été commise, les rend passibles de poursuites pour traite.

TI\_E\_01

Die Tatsache, dass es bisher kaum je zu Verurteilungen von MH-A kam, der weder Hauswirtschaft noch Bettelei betraf, dürfte sich auf eine entsprechende Sensibilisierung erschwerend auswirken. Trotzdem ist die Überlegung bedenkenswert, dass sich Arbeitgebende, wie allenfalls Konsumierende, der Mittäterschaft oder Gehilfenschaft schuldig machen könnten, ohne sich dessen bewusst zu sein. Analog dazu ist aus der Sexarbeit bekannt, dass aufmerksame Freier verschiedentlich Fälle von MH-S denunzieren (Brunovskis und Tyldum 2004). Es ist daher nicht auszuschliessen, dass auch bei der Arbeitsausbeutung gezielte Information eine bewusste oder kritische Haltung auf Seiten der Arbeitgeberschaft oder der Konsumierenden fördern könnte.<sup>91</sup>

Allerdings lassen sich in diesem Zusammenhang verschiedene Einwände formulieren: Bedenkt man etwa, wie anspruchsvoll sich schon eine ausreichende Sensibilisierung von Fachpersonen erweist, ist bei einer breiten Information der Allgemeinbevölkerung vermutlich mit noch grösseren Hürden zu rechnen, wenn es die indirekten Zusammenhänge zwischen Menschenhandel und Konsum der erarbeiteten Produkte oder Dienstleistungen aufzuzeigen gilt. Ferner stellt sich die Frage, wie sinnvoll es ist, ein mit viel Emotionen und Klischees konnotiertes, juristisch komplexes Phänomen direkt anzusprechen, oder ob „nur“ auf Arbeitsausbeutung fokussiert werden sollte. Schliesslich gibt eine Gesprächspartnerin zu bedenken, dass neben einer Trivialisierung von Missständen, die mehrheitlich Angehörige von – gelegentlich stigmatisierten oder gar als kriminell wahrgenommenen („illegalen“) – Randgruppen betreffen, allenfalls auch fremdenfeindliche Haltungen bedient werden.

<sup>90</sup> Auf der Nachfrageseite können drei Ebenen unterschieden werden: 1) Geschäftsinhabende, Subunternehmende, Management usw. 2) Konsumierende: Grossabnehmende in der Produktion, Haushalte (Haushaltsarbeit) usw. sowie schliesslich 3) Dritte, die im Prozess involviert sind: Vermittelnde, Agenturen, Transporteure (Pearson 2005).

<sup>91</sup> In diesem Sinn wäre auch zu prüfen, ob eine an die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden geknüpfte Strafbefreiung *de lege ferenda* (nach noch nicht bestehendem Recht) die Aussagebereitschaft dort begünstigen würde, wo jemand Gehilfe werden kann, wenn er die Arbeit eines Opfers von Menschenhandel nachfragt.

Eine verbreitete Haltung, die unbedingt auch in der [in der Schweiz geplanten] Kampagne aufgebrochen werden muss, ist, dass diese Personen doch froh sein können, hier überhaupt Arbeit zu haben. Das Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen von der Herkunft abhängig zu machen, ist absolut unmöglich, diese Haltung muss sich ändern. Das ist auch eine Entschuldigung für den Ausbeuter selber, der sich so rechtfertigt.  
ZH\_E\_05

Ein Polizeivertreter hat den Eindruck, dass der politische Rückhalt bei der Arbeitsausbeutung geringer ist als hinsichtlich des Sexgewerbes, da potenziell breitere Bevölkerungskreise von billig verrichteten Dienstleistungen oder kostengünstigen Produkten profitieren. Diese Bedenken werden von Erkenntnissen aus der FRA-Studie (2015) in den EU-Staaten gestützt: Sie kommt zum Schluss, dass die mehrfache Marginalität von mutmasslichen Opfern sowie wirtschaftliche Interessen tendenziell zum Wegschauen führen. Ob auch in der Schweiz breitere Personenkreise von Tätigkeiten profitieren, die (teilweise im Ausland) unter ausbeuterischen Verhältnissen verrichtet werden, sei zur Diskussion gestellt.

Für die meisten Antwortenden stehen allerdings bei Informationskampagnen in der Schweiz weniger Arbeitgebende und Konsumierende als potenzielle Zeuginnen und Zeugen von Ausbeutung und mutmasslichem Menschenhandel im Vordergrund, seien es die Menschen aus der Bevölkerung, Nachbarschaft, Kirchgemeinden usw. oder Fachpersonen in allen Tätigkeitsbereichen (Gesundheit, Verkauf, Transport usw.). Es leuchtet ein, dass man von breiten Bevölkerungskreisen zwar nicht erwarten kann, dass sie einen analytischen Blick auf den MH-A entwickeln, der selbst Fachleute herausfordert. Aber es ist durchaus möglich, bei sehr schlechten Arbeitsbedingungen anzusetzen: Diese sind – sofern sie sich nicht im Verborgenen abspielen – einfach zu erkennen und können dazu führen, genauer hinzuschauen bzw. Hilfe einzuschalten. Dass sich die Betroffenen infolge einer Kampagne direkt melden, scheint vielen Antwortenden eher unwahrscheinlich, was die Erfahrungen aus Genf tendenziell bestätigen. Andere Fachpersonen weisen jedoch darauf hin, dass im Rahmen einer Informationskampagne auch entsprechende Mittel für die Entgegennahme der zu erwartenden Meldungen, Hinweise und Fragen bereitgestellt werden müssen.

Genf ist unseres Wissens der erste Kanton in der Schweiz, der im Herbst 2014 eine einjährige Informationskampagne über Menschenhandel allgemein mit Plakaten, einer neunsprachigen Informationsbroschüre und Karten, die in den öffentlichen Transportmitteln auflagen, lanciert hat. Die bebilderten Botschaften von arbeitenden Männern und Frauen richteten sich an Betroffene wie auch an Dritte, die mit potenziellen Opfern in Berührung kommen könnten.<sup>92</sup> Ein wichtiges Instrument in diesem Rahmen besteht in einer privat finanzierten Helpline, die am CSP jeden Nachmittag Anrufe entgegennimmt, konkrete Auskünfte, auch rechtlicher Art, erteilt und Hilfestellungen vermittelt (Gesundheit, Unterkunft).

Une ligne toute seule ne sert à rien. Il fallait pouvoir immédiatement donner des conseils juridiques, faire une évaluation juridique et offrir un suivi gratuit. Parallèlement un gros travail d'information a été fait directement sur le terrain : santé, églises, lieux d'accueil des migrants, etc. GE\_E\_02

Eine eigentliche Evaluation ist nicht vorgesehen, aber die meisten Befragten aus dem Kanton äussern sich positiv zu der Kampagne. Laut den Verantwortlichen haben die Anrufe zu Beginn, aber auch später noch zugenommen, wobei sie in vielen Fällen nicht Menschenhandel direkt, sondern Arbeitsausbeutung oder problematische Arbeitsverhältnisse betrafen, welche die Beratenden mitunter an die Gewerkschaften weitervermittelten. Diese kümmern sich in der Regel um Fälle, in denen keine Strafanzeige erstattet wird. Optimale Vernetzung und eine Herangehensweise auf mehreren Ebenen sind einmal mehr eine unumgängliche Voraussetzung für zielführende Massnahmen in diesem Bereich.

<sup>92</sup> Siehe: <http://www.ge.ch/traite-etres-humains/doc/campagne-traite-etres-humains.pdf>, aufgerufen am 05.11.2015.

### 4.3 Fortbildung und Vernetzung in der Praxis

Während bezüglich der Bedeutung breit angelegter Informationskampagnen gelegentlich verhaltene Skepsis durchdringt, sind sich praktisch alle befragten Fachleute darin einig, dass die Fortbildung und mitunter Spezialisierung all jener Personen, die mit MH-A beruflich in Berührung kommen, für die Aufdeckung von MH-A und einen adäquaten Umgang mit dem Phänomen unverzichtbar sind. Dies nicht nur, damit sie die Reaktionen und Haltungen mutmasslicher Opfer bzw. der Täterschaft besser verstehen oder vertiefte Einblicke in die Funktionsweise des Menschenhandels und der Ausbeutungsmodalitäten gewinnen, sondern auch, damit sie proaktive Ermittlungen und aufsuchende Sozialarbeit leisten können. Es hängt darüber hinaus mit dem ganzheitlichen und verschiedene Akteure umfassenden Ansatz zusammen, der auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit beruht. Dieser 4-P-Ansatz schliesst, wie bereits erwähnt, immer zugleich Opferhilfe und Strafverfolgung mit ein (siehe 2.6 und den nationalen Aktionsplan 2012–2014).

Aus den Gesprächen und den Antworten auf den Fragebogen geht eindeutig hervor, dass Akteure, die aus verschiedenen Berufsdisziplinen stammen und in vielfältigen Gebieten oder institutionellen Kontexten tätig sind, nur eine tragfähige Zusammenarbeit entwickeln können, wenn ihr Einsatz optimal koordiniert ist und sie sich gegenseitig hinreichend vertrauen. So weisen beispielsweise zwei Fachpersonen darauf hin, wie wertvoll es sei, wenn Staatsanwälte, Richterinnen, Polizisten, Sozialpsychologinnen und Gewerkschafter an gemeinsamen Fortbildungen teilnahmen, die ihnen nicht nur Sachinformationen, sondern auch Einblicke in die Tätigkeitsfelder und Sachzwänge anderer Protagonist\_innen vermittelten. Von besonderer Bedeutung ist ferner, dass Angehörige von Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeiten des StGB für eine Strafbefreiung der Opfer kennen. In den Interviews aus allen Kantonen wird betont, dass insbesondere auch die Fortbildung und Sensibilisierung der Behörden zentral sei.

Il faudrait des magistrats convaincus de la traite qui soient au fait des arrêtés du tribunal fédéral, de la définition du SCOTT<sup>93</sup>. Il faudrait des magistrats reconnus qui prennent le problème au sérieux. Il y a un bon travail avec la police, même si elle pourrait faire plus. La table ronde aide beaucoup. GE\_E\_06

Neben der verstärkten Spezialisierung bei den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden fordern mehrere Befragte insbesondere eine Ausweitung der Sensibilisierung und Fortbildung auf Akteure, die regelmässige Kontakte zur Arbeitnehmerschaft pflegen. Dass dies ganz besonders für die Arbeitsinspektion und Arbeitsmarktkontrolle, aber auch für Arbeitsgerichte und Gewerkschaften gilt, wurde in Kapitel 2.2 ausführlich dargelegt.

Sensibilisierung nicht nur der staatlichen Akteure, der Arbeitsinspektoren, sondern vielleicht auch von Spitex-Mitarbeiter\_innen, Gesundheitsdiensten, kirchlichen Kreisen usw. Die Kooperationsmechanismen müssten eben ein bisschen dem Phänomen MH-A angepasst und ausgeweitet werden, erweitert werden. [...] Die Rolle der Gewerkschaften ist extrem wichtig. Sie müssten auch noch mehr sensibilisiert werden, dass sie dann auch die Opferberatungsstellen informieren usw. ZH\_E\_05

Ein aus der Aussenperspektive (der Forschenden) zentraler Punkt, der aber erstaunlich selten direkt angesprochen wurde, betrifft die auseinanderklaffende Auslegung des Begriffs des MH-A, und zwar selbst unter spezialisierten Fachleuten. Allenfalls wurde auf fehlende Arbeitsinstrumente – etwa eine Art Checkliste zur Bestimmung der Merkmale von Arbeitsausbeutung – oder auf wenig Sensibilisierung und mangelnde Empa-

<sup>93</sup> *Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants*, auf Deutsch KSMM.

thie verwiesen. Dass Alltagdefinitionen aus der Praxis mit juristischen Konzepten nicht deckungsgleich sind, ist leicht nachvollziehbar. Dass auch versierte juristische Personen den Tatbestand abweichend auslegen, mag erstaunen, hängt aber vermutlich damit zusammen, dass sich dieser komplexe Begriff juristisch weiterentwickelt hat, wobei die Rechtsprechung nicht immer allen Akteuren präsent ist und ganz allgemein keine höchstrichterlichen Urteile zu diesem Thema existieren, welche Auslegungshilfen bieten würden.

Aufgrund verschiedener Erfahrungsberichte gelangen wir jedenfalls zur Überzeugung, dass unterschiedliche Auffassungen des Phänomens eine unvoreingenommene Kooperation erschweren, leicht zu Missverständnissen oder gegenseitigem Misstrauen führen, was die Opferhilfe beeinträchtigen kann, indem etwa Fälle von MH-A von involvierten Behörden nicht als solche erkannt werden. Umso wichtiger scheint, dass die Fortbildung auch dazu dient, Begriffsklärungen vorzunehmen, an denen sich alle Beteiligten orientieren können. Gemeinsame Anhaltspunkte schliessen keineswegs aus, dass die Konzepte in der Praxis differenziert angewandt werden: Ein Opferberater präzisiert diesbezüglich, dass er in seiner Arbeit dem mutmasslichen Opfer im Zweifelsfall Glauben schenkt, während umgekehrt die Strafverfolgung an den Grundsatz der Unschuldsvermutung auf Seiten der Täterschaft gebunden ist

Au pénal le doute profite à l'accusé, à la LAVI, il profite à la victime. GE\_E\_06

Von gewerkschaftlicher Seite erfuhren wir dennoch, dass die mit Verdacht auf Menschenhandel an die Opferhilfe übermittelten Fälle dort nur äusserst selten als solche erkannt werden, was die befragte Person als ein Problem abweichender Verständnisse des Phänomens interpretierte.

Abschliessend sei noch auf internationale Ermittlungen als weitere komplexe Dimension der partnerschaftlichen Zusammenarbeit verwiesen, auf die wir nicht vertieft eingehen konnten. Während mehrere Kantone eine tragfähige Polizeikooperation mit einigen Herkunfts- oder Transitländern (beispielsweise Genf - Rumänien, Zürich - Ungarn oder Tessin - Italien) etabliert haben, bleibt die grenzüberschreitende Ermittlung und Strafverfolgung mit gewissen Ländern gemäss Ansicht der Behörden eine zeitaufwendige und anspruchsvolle Aufgabe. GRETA (2015) stellt der Schweiz ein gutes Zeugnis hinsichtlich der Zusammenarbeit aus.

#### 4.4 Kontrollen und Rechtsschutz

Kontrollen und eine konsequente Untersuchung potenzieller Fälle von MH-A durch die Strafverfolgungsbehörden können insofern präventive Wirkung entfalten, als drohende Delikte verhindert oder Profite aus MH-A, beispielsweise durch Einziehung von Gewinnen, reduziert werden. Ferner können Sanktionen unter Umständen einen Abschreckungseffekt gegenüber einer potenziellen Täterschaft entfalten. Die Tatsache, dass vergleichsweise selten Strafverfahren wegen MH-A angestrengt, kaum je Verurteilungen ausgesprochen und eher geringe Sanktionen verhängt werden, beurteilen praktisch alle Befragten aus unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern insgesamt kritisch. Über die Gründe gehen die Ansichten auseinander; Antwortende spekulieren über mangelnde Ressourcen, hohe Anforderungen an die Nachweisbarkeit, fehlendes Know-how und falsche Prioritäten bei Ermittlungsbehörden.

Je vois que les peines sont peu lourdes et que la magistrature est souvent un peu frileuse. Il faudrait que les peines soient plus lourdes. Pas seulement pour la prévention mais aussi pour reconnaître le tort fait aux victimes. CH\_E\_02

Geht es um eine Verstärkung der Kontrollmechanismen, sind die Meinungen ebenfalls geteilt – wenngleich sich eine leicht befürwortende Tendenz abzeichnet. Bei ihren Antworten auf den Fragebogen sehen Polizist\_innen die hohe Dunkelziffer bei der Arbeitsausbeutung wesentlich häufiger im Zusammenhang mit mangelnden Kontrollen als andere Befragte. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt eine Umfrage unter 51 Sachbearbeitenden bei polizeilichen Ermittlungen in Deutschland (Cyrus 2011: 101). Es ist nachvollziehbar,

dass diese Position tendenziell häufiger von Behörden vertreten wird, während NGO eher befürchten, dass entsprechende Vorstösse Zugewanderte ohne Aufenthaltsberechtigung kriminalisieren.

Neben den Polizei- und den Arbeitsmarktkontrollen wurden in den Interviews auch der Grenzschutz und aufenthaltsrechtliche Meldeverfahren diskutiert, die gegebenenfalls einen Beitrag zur Aufdeckung von Menschenhandel oder problematischen Arbeitsverhältnissen leisten können. Erwähnenswert ist an dieser Stelle die Tätigkeit der Schweizer Mission bei der Uno in Genf, die infolge der in den Neunzigerjahren festgestellten Missstände ein neues Dispositiv zum Schutz der Arbeitsverhältnisse von privaten Hausangestellten mit Legitimationskarten bei Personen mit Immunität geschaffen hat (vgl. 2.4). Knapp 400 Angestellte<sup>94</sup> werden jährlich zu einem persönlichen Gespräch vorgeladen, in dem die Arbeitsbedingungen zur Sprache kommen. Falls Probleme festgestellt werden, nimmt die Mission Kontakt mit der Arbeitgeberschaft auf. Wenn die Missstände nicht behoben werden können, ist die Mission darum bemüht, den Arbeitnehmenden eine andere Stelle zu vermitteln, und informiert gegebenenfalls die zuständige Botschaft. Im Konfliktfall kann das *Bureau de l'Amiable Compositeur* zur Vermittlung und Klage auf Schadenersatz eingeschaltet werden. In diesem Rahmen werden offenbar regelmässig Probleme beigelegt, wobei hierzu keine genauen Zahlen vorliegen. Da in der Schweiz sonst keine Bewilligungen für Hausangestellte aus Drittstaaten erteilt werden, ist es kaum denkbar, das Modell auf andere Haushalte zu übertragen.

Während Verbände und Politik regelmässig einen Abbau von Bürokratie fordern, weisen mehrere Befragte darauf hin, dass ausländerrechtliche Kontrollen auch die Möglichkeit eröffnen, problematische Arbeitsverhältnisse genauer zu prüfen und Geschädigte zu schützen. Insbesondere bei Arbeitseinsätzen unter dem Entsendegesetz werden gravierende Verletzungen rechtlicher Bestimmungen vermutet. Durch die vereinfachten Meldeverfahren entziehen sich diese Fälle jeder systematischen Kontrolle. Ein Experte aus der Justiz findet:

Wir brauchten sicherlich noch mehr Kontrollen, bei denen Amtspersonen involviert sind. Die sind verpflichtet, Hinweise auf Straftaten zu melden. Man sucht ja im Moment auch nach Instrumenten, die Einwanderung in die Schweiz zu regulieren, ohne gleich die Schotten ganz dicht zu machen. Da wäre eine Möglichkeit, die Unternehmen zu zwingen, die landesüblichen Löhne zu zahlen. CH\_E\_01

Beratungsstellen für Migrantinnen und Migranten stehen solchen Initiativen eher kritisch gegenüber, da im Rahmen von Arbeitskontrollen aufenthaltsrechtliche Verstösse meist ohne Rücksicht auf die Lage der Betroffenen angezeigt (und diese ausgewiesen) werden, während die Sanktionen infolge illegaler Beschäftigung vergleichsweise gering ausfallen. Deshalb fordern diese Kreise wie auch Akteure aus anderen Tätigkeitsfeldern mehr niederschwellige Beratungsangebote und grössere Rechtssicherheit für potenzielle Opfer. Diese können die Folgen einer Anzeige meist schlecht antizipieren, da Opferhilfeangebote oft auf Kann-Bestimmungen beruhen oder an Bedingungen zur Mitwirkung in Strafprozessen geknüpft sind (wobei den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten gestützt auf die allgemeinen Grundsätze des StGB immerhin die Möglichkeit der Strafbefreiung von Opfern offensteht). Zahlreiche Erfahrungsberichte und Ergebnisse des Fragebogens zeigen, dass mutmassliche Opfer ohne (gesicherten) Aufenthaltsstatus jeden Kontakt mit öffentlichen Stellen und Instanzen meiden. Dies gilt auch für Opferberatungsstellen und Gewerkschaften, sofern diese keine migrationsspezifischen Dienste anbieten. Ein befragter Migrant aus dem Kanton Bern formuliert sein Dilemma folgendermassen:

Non, je n'ai jamais pensé demander de l'aide à un syndicat ou autre. Il faut attendre l'autorisation de séjour pour cela. Je ne sais pas ce qui aurait pu m'aider dans ma situation. Je ne sais pas où il faut aller. BE\_M\_06

<sup>94</sup> Im Sommer 2015 waren in der Schweiz laut Aussagen der Verantwortlichen in der Ständigen Mission der Schweiz bei der Uno 378 Hausangestellte beschäftigt.

Eine Befragte, die Sans-Papiers berät, ist überzeugt, dass sich die grössten Hindernisse aus der Illegalität, der Angst (vor Behörden) und sprachlichen Verständigungsproblemen ergeben. Selbst bei grossem Leidensdruck kommt es selten vor, dass Opfer von Arbeitsausbeutung Hilfe suchen, falls sie nicht von Vertrauenspersonen unterstützt werden (siehe 3.3.5). Dieser Umstand unterstreicht einmal mehr die Notwendigkeit einer koordinierten Zusammenarbeit zwischen Behörden und privaten Beratungsstellen. Gleichzeitig sind auch die Modalitäten und Garantien der öffentlichen Unterstützungsangebote und behördlichen Kontrollen zu überdenken. Mit der Anpassung der Opferhilfe im Rahmen der Umsetzung der Europarats-Konvention wurden erste Schritte in diese Richtung eingeleitet. Weitere Anpassungen werden in den Kantonen bereits testweise umgesetzt.

## 4.5 Rechtslage und Ausblick

Die vorliegende Studie erhebt keinen Anspruch auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit Rechtskonzepten und Rechtsprechung, die Gegenstand einer – zumindest international – umfangreichen Literatur in Zusammenhang mit Menschenhandel sind. Da die empirisch fassbaren Sachverhalte in der Strafverfolgungspraxis mit dem juristischen Tatbestand des MH-A gemessen werden, drängen sich trotzdem einige Hinweise auf die Rechtsgrundlagen auf. Dieser Aspekt wurde nur in wenigen Interviews mit juristisch bewanderten Fachleuten näher erörtert, so dass es nicht möglich ist, Antworttrends auszumachen. Allenfalls kann bemerkt werden, dass die meisten Befragten die Herausforderungen im Umgang mit MH-A primär auf Umsetzungsschwierigkeiten, mit denen sie sich konfrontiert sehen, zurückführen und sich zu den Rechtsgrundlagen selten äussern.

Auf die divergierenden Auslegungen des Begriffs des MH-A und Auswirkungen auf die Opferhilfe wurde bereits ausreichend verwiesen (siehe 4.3). In diesem Zusammenhang scheint eine möglichst eindeutige und explizite Formulierung der entsprechenden Gesetzestexte von Vorteil, so dass auch weniger spezialisierte Akteure bezüglich der Begriffsbestimmung nicht irregeleitet werden, wenn sie die Rechtsprechung schlecht kennen (siehe dazu auch Empfehlungen des GRETA unter 1.2.2). Dies gilt insbesondere für Behördenvertreterinnen und -vertreter, die nicht regelmässig mit dem ohnehin selten angeklagten Delikt in Berührung kommen. Um aufzuzeigen, dass ohne eine entsprechende Spezialisierung eine umfassende Kenntnis der Rechtsprechung nicht immer vorausgesetzt werden kann, verweist ein Gesprächspartner auf die Analogie zu einem Chirurgen, der nur einmal pro Jahr eine bestimmte Intervention vornimmt.

Mehrere Befragte aus Polizei und Justiz machen auf die grundsätzliche Schwierigkeit aufmerksam, in Fällen, die einer Prüfung in Hinblick auf den Tatbestand des MH-A aus verschiedenen Gründen nicht standhalten, eine adäquate rechtliche Antwort zu finden. In solchen Situationen steht dem komplexen Menschenhandelsdelikt, das hohe Anforderungen an die Beweisführung stellt, auf der einen Seite eine Palette von weiteren potenziell erfüllten Straftatbeständen (ausländerrechtliche Delikte, Wucher, Betrug usw.) auf der anderen Seite gegenüber. Letztere scheinen aber der gefühlten Unrechtssituation kaum angemessen, wenn es sich um besonders erbarmungswürdige und degradierende Arbeitsverhältnisse handelt. Oder wie es ein Kenner ausdrückt: „Sie erfassen den spezifischen Unrechtsgehalt dieser Phänomene nicht.“ Zudem sind die Sanktionen oft milde.

Auch aus Sicht der (mutmasslichen) Opfer ist das Ausweichen auf untergeordnete Delikte unvorteilhaft, da dies beeinträchtigende Auswirkungen auf die Opferhilfe haben kann. In vielen Fällen handelt es sich darüber hinaus um Situationen, in welchen auch arbeitsrechtliche Verfahren nicht erfolgreich waren, so dass keine Möglichkeit besteht, etwa Lohnrückzahlungen zu erwirken. Solche Prozessausgänge sind gemäss Experten-aussagen und auch der Fachliteratur aus anderen Ländern für alle Beteiligten nicht nur unbefriedigend, sondern hinsichtlich der Signalwirkung problematisch (FRA 2015). Sie führen zu Unverständnis bis Empörung auf Opferseite sowie zu einer Bagatellisierung in den Kreisen, die der Täterschaft nahestehen.

On a clairement un problème de malentendus, des incompréhensions et des frustrations de part et d'autre.  
GE\_E\_03

Auch in präventiver Hinsicht mag es problematisch sein, wenn Arbeitsausbeutung schlimmstenfalls unbestraft bleibt. Darüber hinaus dient die geringe Zahl der Verurteilungen oft als Argument – beispielsweise gewisser Kantone – gegen ein vermehrtes Engagement in diesem Bereich. Daran ändert auch die – nur Fachleuten bekannte – Tatsache wenig, dass die Anzahl der Verurteilungen kein probates Indiz für das Vorkommen von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung ist. Zugespitzt liesse sich sogar sagen, dass die Fokussierung auf den übergeordneten, aber höchst seltenen Tatbestand die Aufmerksamkeit von untergeordneten, häufigeren Delikten abzulenken mag.

Mehrere Gesprächspartner\_innen machen eine Lücke im Strafrecht aus, wenn es um Arbeitssituationen geht, die auf einer Achse zwischen dem manifesten MH-A und „lediglich“ schlechten Arbeitsbedingungen etwa in der Mitte liegen. Diese Achse wird in der Literatur aufgrund (mehrdimensionaler) Kontinua (Skrivankova 2010) oder (wie bei Cyrus 2011) mit einer Pyramide dargestellt (siehe 3.3.6). Um diese Lücke zu füllen, fordern einzelne Befragte einen Tatbestand zur Erfassung der Arbeitsausbeutung ohne Menschenhandel, analog zum Auffangtatbestand der Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) bei MH-S.

Der MH-Tatbestand müsste korrigiert werden, aber da bin ich einsamer Rufer. Man braucht ein Instrument, um diese Zwischenschicht zu bearbeiten, wo der Tatbestand [MH-A] nicht erfüllt ist, wo aber sehr Grenzwertiges passiert. Der Druck ist auf der ausländerrechtlichen Schiene. Migranten können ja heute kaum noch aus Drittstaaten legal in die Schweiz einreisen. Deshalb läuft der Druck immer über die Aufenthaltsbewilligung, die wird zum Druckmittel. BE\_E\_02

Wir werden Kriterien entwickeln müssen, um diese Fälle richtig einzuordnen. Wenn jemand 2800 anstatt 3800 Franken verdient, spürt man ja schon, dass das eigentlich keine Straftat sein kann. Das muss über den Zivilweg geltend gemacht werden. Wenn aber jemand nur 1000 Franken bekommt statt 3800, dann sollte das auch nicht straffrei sein. Im einen Fall bin ich ein Geizkragen, im anderen ein Sklaventreiber. CH\_E\_01

Aufgrund ähnlicher Überlegungen haben andere Staaten eigenständige Tatbestände zu Arbeitsausbeutung oder Sklaverei erlassen, so etwa Grossbritannien 2009, aber auch Frankreich und Belgien (siehe 1.3.2). In Deutschland wird diese Möglichkeit ebenfalls intensiv diskutiert (Cyrus 2015). Bei einer Befragung über Menschenhandel von Sachbearbeitenden der Polizei in Deutschland bezeichnen immerhin 60% der Antwortenden die Einführung eines neuen Straftatbestands „Arbeitsausbeutung“ als eine (eher) wirksame Möglichkeit zur Strafverfolgung oder zur Prävention gegen Menschenhandel (Cyrus 2011: 101).

Die Schaffung eines eigenen Straftatbestandes geht mit der Herausforderung einher, innerhalb des Kontinuums von Ausprägungen der Arbeitsausbeutung eine Grenzlinie zu ziehen, die es erlaubt, den „Geizkragen vom Sklaventreiber“ (vgl. Zitat) zu unterscheiden. Die Fokussierung auf die objektive Ausbeutungssituation und weniger auf ihr Zustandekommen könnte dazu beitragen, die angesprochenen Probleme bei der Beweisführung zu entschärfen.

\*\*\*

Nach Ansicht der Autorinnen dieser Erhebung sind über die Prüfung der genannten Massnahmen hinaus eine Reihe weiterer Überlegungen anzustellen, die von den Befragten seltener angesprochen wurden, was vermutlich auch damit zusammenhängt, dass die meisten Fachleute ihr spezifisches Tätigkeitsfeld im Blick hatten. Die vorliegenden Erkenntnisse machen deutlich, dass MH-A und Arbeitsausbeutung für sich nur die Spitze eines Eisbergs darstellen, dessen Basis eng mit arbeitsmarktlichen und migrationspolitischen Umwälzungen verknüpft ist, die es ebenfalls im Auge zu behalten gilt. Letztlich sind die meisten (mutmasslichen) Opfer von Menschenhandel Arbeitssuchende, die im Verlauf ihrer Migration an kriminelle Vermittler\_innen gelangt oder in die Arme skrupelloser Arbeitgebender geraten sind, welche sich ihre prekäre Aufenthaltssituation und ihren (vermeintlich) fehlenden Zugang zu Grundrechten in der Schweiz zunutze machen. Das Empören-

de und aus unserem rechtsstaatlichen Verständnis heraus Strafwürdige besteht in der persönlichen Bereicherung bestimmter Personen am Elend anderer unter Ausnutzung von deren Hilflosigkeit. Derartige Umstände, die auch gesamtgesellschaftliche Folgen haben können, zu unterbinden, ist Aufgabe des Staates. Die Ergebnisse dieser Studie sind allerdings nicht dahin zu interpretieren, dass Beschäftigungsverhältnisse in Branchen mit hohem Kostendruck generell zu kriminalisieren seien. Ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zeichnen sich gerade dadurch aus, dass die niedrigen Herstellungskosten nicht den Endabnehmenden, sondern dem Arbeitgebenden zugutekommen. Obwohl dies grösstenteils auch für Opfer sexueller Ausbeutung zutrifft, ist der Umgang mit MH-A, in Abgrenzung zur spezifischen Situation im Sexgewerbe und bei MH-S, stärker in den Fokus arbeitsmarktlicher Überlegungen und Prioritäten zu rücken, indem straf- und zivil- bzw. arbeitsrechtliche Eingriffe besser aufeinander abgestimmt und zuständige Akteure koordiniert werden.

Über die herkömmliche Opfer-Täterschaft-Dichotomie hinaus müssten die Betroffenen primär als Arbeitnehmende betrachtet werden und daher auch faktisch ungehinderten Zugang zu den Zivil- bzw. Arbeitsgerichten haben, ohne dass allenfalls eine fehlende Arbeitsberechtigung sie in ihrer Handlungskompetenz einschränkte. Daraus ergibt sich, dass Opferhilfe ebenso wie Prävention gegen Arbeitsausbeutung allgemein letztlich der Einhaltung von Menschenrechten sowie der effektiven Durchsetzung von Arbeitsrechten verpflichtet sein muss. Dies gilt insbesondere auch für Personen, deren Handlungsspielräume aufgrund ihres Migrationsstatus eingeschränkt sind. In diesem Sinn sind pragmatische Lösungen gefragt, die gleichzeitig den Schutz der nationalen Souveränität und die Einhaltung der Menschenrechte von Migrierten berücksichtigen. Gefordert ist auch das Engagement von Arbeitsmarktbehörden und Sozialpartnerschaft, die sich bisher nur marginal mit dieser Problematik auseinandergesetzt haben, was aufgrund der bisherigen Entwicklung nachvollziehbar, aber angesichts der bevorstehenden Herausforderungen und Chancen wachsender Mobilität wenig zeitgemäss ist.

Aus einer wissenschaftlichen Perspektive ist fortlaufende Forschung und detaillierte Dokumentation der Fälle der Arbeitsausbeutung in ihren verschiedenen Formen und Ausprägungen notwendig, um zielführende Prävention leisten zu können. Wie sich im Verlauf der Studie zeigte, stellen die polizeilichen und juristischen Datenbanken eine bis jetzt schwer nutzbare, wenn auch potenziell wertvolle Informationsquelle dar (vgl. auch 2.3). Eine erste Empfehlung würde darin bestehen, archivierte Fälle systematisch und vollständig nach der Form der Ausbeutung und anderen Fallkriterien zu indexieren. Detaillierte Empfehlungen und Hinweise zur statistischen Erfassung und Aufbereitung der Daten zur Opferhilfe (Beratungen, Härtefallbewilligungen usw.) finden sich bei Moret et al. (2007). Forschungsdienlich wäre – zumindest während einer bestimmten Zeit – eine systematische Dokumentierung von Verdachtsfällen (auf MH-A) bereits während der Polizeiermittlungen, die eine vertiefte Verfahrensanalyse erlauben würde. Empirische Untersuchungen der Strafverfolgungspraxis wie auch des Umgangs von Zivilgerichten mit mutmasslichen Menschenhandelsfällen könnten ebenfalls wertvolle Hinweise für eine adäquate Prävention und Entwicklung der Opferhilfe liefern. Komparative Ansätze wären sicher ebenfalls interessant. Sozialwissenschaftlichen Forschungsbedarf sehen die Autorinnen dieser Untersuchung insbesondere in den wenig analysierten und offensichtlich besonders betroffenen Sektoren, wie namentlich dem Bauwesen, dem Gastgewerbe und der Landwirtschaft. Auch Fälle von paralleler Ausbeutung in verschiedenen Sektoren sollten genauer in den Blick genommen werden.



## Schlussfolgerung

Die wirtschaftliche Globalisierung, die zunehmende weltweite Mobilität und der Wegfall staatlicher Grenzkontrollen im Zuge der europäischen Integration haben neue Möglichkeiten der Ausbeutung von Arbeitskräften eröffnet. Das wachsende Wohlstandsgefälle zwischen Staaten und Weltregionen ist eine wichtige treibende Kraft für diese Entwicklung, die den MH-A und den Schutz mutmasslicher Opfer stärker in den Fokus der globalen, supranationalen und nationalen Gouvernanz gerückt hat. So haben zahlreiche Staaten im vergangenen Jahrzehnt Anpassungen in Gesetz und Rechtsprechung vorgenommen, die von den involvierten Akteuren jedoch nicht uniform rezipiert wurden.

Wie unsere Gespräche verdeutlichen, zirkulieren diverse Auslegungen des an sich schon wenig scharf umrissenen und facettenreichen Konzepts, das gelegentlich Phantasien beflügelt und historische Vergleiche auf den Plan ruft. So wird MH-A etwa als „moderne Form der Sklaverei“ beschrieben – eine Metapher, die zwar nicht vollständig abwegig ist, jedoch realitätsferne Vorstellungen nährt. Solch emotionalisierende Bilder vermögen zwar breit zu mobilisieren, sind aber nur bedingt auf die heutige Situation – zumindest im globalen Norden – übertragbar. Ausserdem bergen sie die Gefahr, mögliche Gegenmassnahmen auf die Befreiung der Opfer aus dem Zwang zu reduzieren und andere Aspekte des ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisses zu übersehen.

Das Menschhandelskonzept ist in seiner jüngsten Formulierung des Palermo-Protokolls im Jahr 2000 mit der Uno-Konvention zur Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität verabschiedet worden. Dieser Kontext prägt die Vorstellungen des Kernkonzepts: Menschenhandel wird herkömmlich als die Behandlung eines menschlichen Wesens als Ware betrachtet, die von einem zum anderen Ort transportiert wird, wobei die Menschenhändler\_innen durch den Verkauf des Menschen und/oder durch seine spätere Ausbeutung Profit erwirtschaften. Nach verbreiteten Annahmen sind die Täter\_innen in kriminellen Banden organisiert, die im grossen Stil illegale Geschäfte machen und ihre Opfer gegen deren Willen entführen, verstecken und einsperren.

Die empirisch beobachtbare Realität ist eine andere. Die Ergebnisse dieser Studie weisen deutlich darauf hin, dass Arbeitsausbeutung in der Schweiz sowohl im Gast- und Baugewerbe, in der Haus- und Landwirtschaft als auch in irregulären Tätigkeitsfeldern wie der Bettelei, vorkommt. Bei den von Fachpersonen aus zivilgesellschaftlichen sowie staatlichen Organisationen beobachteten Ausbeutungssituationen besteht teilweise ein Verdacht auf Menschenhandel. Dieser kann jedoch nur sehr selten nachgewiesen werden. Kennzeichnend für Ausbeutung, ungeachtet dessen, ob sie durch Menschenhandel zustande kommt oder nicht, ist die Ausnutzung der vulnerablen Lage der Arbeitnehmenden (fehlende Sprachkenntnisse, Unkenntnis über Rechte und Hilfsangebote, keine materiellen Ressourcen, Druck von der Familie im Herkunftsland, prekärer oder kein Aufenthaltsstatus u.a.). Die bereits gegebene Drucksituation der Betroffenen ermöglicht den Arbeitgebenden einen weitgehenden Verzicht auf die Anwendung an sich bereits strafbarer Druckmittel. Ihre Strategie besteht vielmehr darin, sich durch subtile Formen des Zwangs an das für die Betroffenen gerade noch Ertragbare heranzutasten. Umgekehrt verzichten die Arbeitnehmenden darauf, arbeitsrechtliche Ansprüche geltend zu machen, deren sie sich zuweilen schlicht nicht bewusst sind. Dies wiederum führt dazu, dass Aussenstehende vor allem die Einvernehmlichkeit des Beschäftigungsverhältnisses wahrnehmen. Freiwillig ist der Verbleib in der Ausbeutungssituation jedoch nur in Bezug auf die „schlechtere Alternative“ (anstelle von gar keinem Einkommen, Abschiebung usw.).

Das durch Artikel 182 StGB geschützte Rechtsgut der Selbstbestimmung über die eigene Arbeitskraft wird in vielen derzeit beobachtbaren Situationen der Arbeitsausbeutung, die nicht durch Menschenhandel zustande kamen, verletzt. Es muss also anerkannt werden, dass der Strafrechtstatbestand des MH-A ausbeuterische

Beschäftigungsverhältnisse in Einzelfällen zwar abdeckt, die empirisch beobachtbare Realität jedoch auf ein allgemeineres gesellschaftliches Problem hinweist, das kaum vom klassischen Definitionsbereich des MH-A erfasst wird. Das schweizerische Strafgesetzbuch stellt Arbeitsausbeutung, die nicht im Rahmen von Menschenhandel stattfindet, nicht unter Strafe, das heisst, es sieht für den Bereich des MH-A bis heute keinen analogen Auffangtatbestand vor, wie es Artikel 195 StGB (Verbot der Förderung der Prostitution) für den Bereich des MH-S tut. Andere Länder, wie beispielsweise das Vereinigte Königreich, haben Arbeitsausbeutung und ähnliche Phänomene in eigenständigen Artikeln strafrechtlich geregelt. Dabei ist insbesondere mit Blick auf diverse Tatbestände des StGB zu beachten, dass Arbeitsausbeutung sich nicht nur auf den Lohn, sondern etwa auch auf die Arbeitsbedingungen bezieht (vgl. 1.3.4).

Somit ist in der Schweiz die rechtliche Einordnung zu beobachtender Arbeitsausbeutung (ohne Menschenselemente) insofern komplex, als diese Beschäftigungsverhältnisse in einem Graubereich zwischen zivilrechtlich einzuklagenden Verstössen und strafrechtlich zu ahndenden Vorgängen liegen. Ob hier gesetzgeberische Vorstösse im Sinne der Schaffung eines Auffangtatbestandes oder eine Ausweitung des Geltungsbereichs von Artikel 182 StGB in der Rechtsprechung nötig sind, ist zu überdenken.

Viele für Arbeitsausbeutungssituationen typische Elemente finden sich auch in der sexuellen Ausbeutung. Befragte Expert\_innen betonen sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede zwischen beiden Formen. Die Bekämpfung von MH-S ist dank der ausdauernden Arbeit verschiedener Akteure in den analysierten Kantonen relativ gut strukturiert. Hingegen ist der Umgang mit „gefühlte strafwürdiger“ Arbeitsausbeutung noch weitgehend unklar, was unter anderem auf divergierende Auslegungen des MH-A und seiner Komponenten zurückzuführen ist. Jedenfalls ist die Umsetzung des international etablierten 4-P-Ansatzes (*prevention, protection, prosecution, partnership*) im Bereich des MH-A weniger weit fortgeschritten als beim MH-S, wie es auch der kürzlich erschienene Monitoring-Bericht eines internationalen Expertenkomitees für den Schweizer Kontext feststellte (GRETA 2015).

Auf kantonaler – wie auch auf nationaler und globaler – Ebene ist ein komplexes Gefüge verschiedener Akteure zu beobachten, unter denen die definitorische Eingrenzung des Phänomens mitunter Interessenskonflikte hervorruft. Ferner sind bei der Bekämpfung des MH-A teilweise andere Akteure gefragt als bei der des MH-S, wenngleich natürlich eine Schnittmenge besteht. So stellt sich die Frage, ob auf den Bereich der Arbeitsausbeutung zugeschnittene Ermittlungsinstanzen geschaffen werden müssten. Eine stärkere Einbindung der Arbeitsmarktbehörden, Sozialpartner, Arbeitsgerichte und Schlichtungsstellen wird von vielen Fachpersonen als unumgänglich betrachtet.

Den Ergebnissen dieser und anderer Studien gemäss ist Arbeitsausbeutung als ein Kontinuum zu betrachten, da die Übergänge von schlechten Arbeitsverhältnissen bis hin zu krimineller Ausbeutung fließend sind (FRA 2015; Skrivankova 2010). Um dieser Tatsache gerecht zu werden scheint im Umkehrschluss eine kontinuierliche und multidisziplinäre Zusammenarbeit verschiedener Akteure nötig, welche nicht an der Grenze zwischen Straf- und Zivilrecht bzw. zwischen Ordnungspolitik und Strafverfolgung endet. Ein solch breiter Ansatz setzt allerdings auch ein politisches Bekenntnis zur resoluten Bekämpfung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse voraus, ungeachtet der Tatsache, ob diese das Ergebnis eines Menschenhandelsprozess sind oder nicht.

Die bisher starke Fokussierung auf strafrechtliche Aspekte kann aus Sicht der Opferhilfe dann kontraproduktiv werden, wenn es nur hilflose Opfer auf der einen und Migrant\_innen, die ausländerrechtliche Bestimmungen gezielt missachten, auf der anderen Seite geben darf. Diese manichäische Vorstellung führt dazu, dass Opfer von Arbeitsausbeutung unerkannt bleiben (wollen) oder gar als Täter\_innen belangt werden. In diesem Sinn müsste Opferhilfe ebenso bindend sein wie die staatsanwaltschaftliche Pflicht zur Verfolgung der Täterschaft. Nur wenn Opfer spüren, dass die Wahrung ihrer Menschenrechte unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus ernst genommen wird, können sie zur Mitwirkung bei der Strafverfolgung gewonnen wer-

den – so die Erfahrung verschiedener Fachpersonen. Dabei gilt es zu beachten, dass sich Bestrebungen zur Bekämpfung des Menschenhandels immer in einem Spannungsfeld zwischen repressiven Prioritäten zum Schutz von Staatsgrenzen bzw. der Zulassung von Arbeitskräften und Garantien für die Grundrechte mutmasslicher Opfer bewegen. Daher sind innovative, sachdienliche Vorgehensweisen für die Auflösung von (anscheinenden) Zielkonflikten zu entwickeln. Dies erfordert klare politische Signale, die kantonale Akteure in einer konzertierten und pragmatischen Zusammenarbeit in Richtung Opferhilfe und Täterverfolgung unterstützen.



## Literatur

- Bader, Dina und Gianni D'Amato (2013). *Etude de faisabilité sur les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse*. Bern: CSDH SKMR.
- Brunovskis, Anette und Guri Tyldum (2004). *Crossing borders: an empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings*. Oslo: Fafo.
- Bundesrat (2005). *Botschaft über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes*. Bern: Bundeskanzlei.
- Carling, Jorgen, Anne T. Gallagher und Christopher Horwood (2015). *Beyond Definitions – Global migration and the smuggling-trafficking nexus*. Nairobi: Danish Refugee Council.
- Cattacin, Sandro und Milena Chimenti (2008). „Migrationspolitik und Vulnerabilität. Eine Analyse der Schweizer Politik gegenüber Migrantinnen und Migranten in vulnerabler Lage“, in Bonoli, Giuliano und Fabio Bertozzi (Hg.), *Les nouveaux défis de l'Etat social – Neue Herausforderungen des Sozialstaats*. Lausanne, Bern: Presses polytechniques et universitaires romandes, S. 185-204.
- Cho, Seo-Young (2015). *Report on the 3P Anti-trafficking Policy Index 2014*. Philipps-Universität Marburg.
- Cho, Seo-Young, Axel Dreher und Eric Neumayer (2011). „The Spread of Anti-trafficking Policies- Evidence from a New Index.“ *CESifo Working Papers*, 3376(March 2011).
- Clesse, Charles-Eric et al. (2014). *La traite des êtres humains et le travail forcé*. Bruxelles: Larcier.
- Cyrus, Norbert (2005). *Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland*. Genf: Internationales Arbeitsamt ILO.
- Cyrus, Norbert (2011). *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung*. Berlin: BMAS, KOK.
- Cyrus, Norbert (2015). „Outlawing Exploitation: Recent developments in law-making in Germany.“ *Blog: DemandAT – Demand-side measures against trafficking*.
- Cyrus, Norbert, Dita Vogel und Katrin de Boer (2010). *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg*. Berlin: Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (BBGM).
- Dettmeijer-Vermeulen, Corinne (2012). „Trafficking in Human Beings. Ten Years of Independent Monitoring by The Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings.“ *European journal on criminal policy and research*, 18(3): 283-302.
- Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2007). *Trafficking in human beings: Fifth report of the Dutch National Rapporteur*. The Hague: Bureau NRM.
- Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2009). *Trafficking in human beings: Seventh report of the Dutch National Rapporteur*. The Hague: Bureau NRM.
- Efionayi Mäder, Denise, Silvia Schönenberger und Ilka Steiner (2010). *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.

- Follmar-Otto, Petra und Heike Rabe (2009). *Menschenhandel in Deutschland: die Menschenrechte der Betroffenen stärken*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- FRA (2015). *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Frommel, Monika (2011). „Menschen- und Frauenhandel – welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?“ *Neue Kriminalpolitik*, 23(3): 117-120.
- GRETA (2015). *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse*. Strasbourg: Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains.
- Guichon, Audrey und Christien Van den Anker (2006). *Trafficking for Forced Labour in Europe. Report on a study in the UK, Ireland, the Czech Republic and Portugal*. London: Anti-Slavery International.
- Hernandez, Diego und Alexandra Rudolph (2015). „Modern day slavery: What drives human trafficking in Europe?“ *European Journal of Political Economy*, 38: 118-139.
- Herz, Annette Louise (2005). *Menschenhandel: eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis*. Max-Planck-Institut.
- Hilber, Kathrin und Nationale Expertengruppe (2014). *Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe*. Bern: BFM.
- Holzwarth, Vera-Maria und Alison King (2007). *Kinderhandel und die Schweiz*. Zürich: Schweizerisches Komitee für UNICEF.
- IDMG (2015). *2015 Report of the Inter-Departmental Ministerial Group on Modern Slavery*. London: Home Office, Department of Justice.
- ILO (2005). *A Global Alliance Against Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and rights at Work 2005*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2011). *Hard to see, harder to count. Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2012). *ILO Global Estimate of Forced Labour 2012: Results and Methodology*. Geneva: International Labour Office.
- Jensen, R. und M. Pearson (2002). *Rapid assessment/Capture-recapture (RA-CR) - A field guide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaya, Bülent und Gianni D'Amato (2013). *Kulturelle Vielfalt und die Justiz*. Zürich: Seismo.
- Kelly, Liz (2005). „‘You can find anything you want’: A critical reflection on research on trafficking in persons within and into Europe.“ *International Migration*, 43(1-2): 235-265.
- Keuk, Eva van (2011). *Diversity. Transkulturelle Kompetenz in klinischen und sozialen Arbeitsfeldern*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Knoll, Alex, Sarah Schilliger und Bea Schwager (2012). *Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung*. Zürich: Seismo-Verlag.
- KOGE (2014). *Bericht Arbeitsausbeutung*. Bern: Kooperationsgremium Menschenhandel.

- KSMM (2005). *Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel, Leitfaden*. Bern: Bundesamt für Polizei, KSMM.
- Kutnick, Bruce, Patrick Belser und Gergana Danailova-Trainor (2007). *Methodologies for global and national estimation of human trafficking victims: current and future approaches. Working paper No. 29*. Geneva: International Labour Office.
- Lalani, Mumtaz und Hilary Metcalf (2012). „Forced labour in the UK: the business angle.“ *The Joseph Rowntree Foundation (JRF)*, April: 1-36.
- Leyland, Alastair, Marina Barnard und Neil McKeganey (1993). „The Use of Capture-Recapture Methodology to Estimate and Describe Covert Populations: an Application to Female Street-Working Prostitution in Glasgow.“ *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 38(Mars): 52-73.
- Longchamp, Claude et al. (2006). *Phänomene der Schwarzarbeit. Schlussbericht zur Grundlagen-Studie „Schwarzarbeit“ im Auftrag des Seco*. Bern: GfS-Forschungsinstitut.
- Mantouvalou, Virginia (2006). „Servitude and forced labour in the 21st century: the human rights of domestic workers.“ *Industrial law journal*, 35(4): 395-414.
- Maurer, Gabi (2002). *Die rechtliche Beurteilung: Tötungsdelikt. Urteilsbegründungen betreffend Schweizer und Nichtschweizer im Vergleich. Lizentiatsarbeit*. Bern: Uni Bern
- Moret, Joëlle, Denise Efonayi-Mäder und Fabienne Stants (2007). *Traite des personnes en Suisse: quelles réalités, quelle protection pour les victimes ?* Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Morlok, Michael et al. (in Vorbereitung). *Sans-Papiers in der Schweiz 2015*. Bern: SEM, BSS, SFM, IDemo.
- Niggli, Marcel Alexander und Hans Wiprächtiger (2013). *Basler Kommentar – Strafrecht II Art. 111-392 StGB*. Basel: Helbling-Lichthahn.
- Office, Home (2015). *Victims of modern slavery – frontline staff guidance*. London: Home Office
- OSCE (2014). *Ending Exploitation: Ensuring that Businesses do not Contribute to Trafficking in Human Beings: Duties of States and the Private Sector*. Vienna: OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings.
- Pearson, Elaine (2005). *The Mekong Challenge: Human Trafficking. Redefining Demand*. Geneva: International Labour Organization.
- Ragaru, Nadège (2007). „Du bon usage de la traite des êtres humains.“ *Genèses*, 66(1): 69-89.
- Rijken, Conny (2011). *Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation*. Wolf Legal Publishers.
- Sauvin, Philippe (2004). *Travail forcé, façon helvétique? Recherche sur le travail forcé et la traite des personnes en Suisse*. Genève: CETIM.
- Schertenleib, Marianne und Annette Hug (2003). *Illégales mais indispensables: employées domestiques sans permis de séjour valide dans la région de Zurich*. Zurich: FIZ.
- Schertenleib, Marianne, Annette Hug und Brigitte Marassi (2000). *Illegal unentbehrlich: Hausangestellte ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Region Zürich*. Zürich: FIZ.
- Schilliger, Sarah (2013). *Transnationale Care-Arbeit: Osteuropäische Pendelmigrantinnen in Privathaushalten von Pflegebedürftigen*. Zürich: Seismo Verlag.

- Schloenhardt, Andreas (2015). „Samariter, Schlepper, Straftäter. Fluchthilfe und Migrationsschmuggel im 21. Jahrhundert.“ *APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25/2015.
- Schloenhardt, Andreas, Genevieve Beirne und Toby Corsbie (2009). „Trafficking in persons in Australia: myths and realities.“ *Global Crime*, 10(3): 224-247.
- Schloenhardt, Andreas und Jarrod Jolly (2011). „Trafficking in Persons: A Critical Appraisal of Criminal Offences in Australia.“ *The University of Queensland, TC Beirne School of Law Human Trafficking Working Group*.
- Schwarze, Sarah (2007). *Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft*. Berlin: KOK.
- SKMR (2015). *Handbuch Migrationsrecht Schweiz: Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts*. Bern: Stämpfli.
- Skrivankova, Klara (2010). *Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Tyldum, Guri und Anette Brunovskis (2005). „Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking.“ *International Migration*, 43(1/2): 17-34.
- Zschokke, Rahel (2005). *Frauenhandel in der Schweiz: Business as usual?* Luzern: Orlux-Verlag.

# Anhang

## Anhang 0

Tabelle 6: Stichprobe Fragebogen nach Kantonen und Institutionen

Institution Kanton	Beratungs- stelle/Verein	Behörde	Polizei- stelle	Gericht	Gewerk- schaft	Andere	Total
AG	0	1	1	0	0	0	2
BE	3	2	1	5	1	1	13
BL	0	1	0	0	0	0	1
BS	1	0	0	0	0	0	1
FR	1	0	0	0	0	0	1
GE	3	3	1	5	0	2	14
GR	1	0	0	0	0	0	1
JU	1	0	0	0	0	0	1
LU	0	1	0	0	0	0	1
NE	1	1	0	0	0	0	2
NW	0	1	0	0	0	0	1
SG	1	0	0	0	0	0	1
SH	0	1	0	0	0	0	1
SZ	0	1	0	0	0	0	1
TG	1	1	0	0	0	0	2
TI	0	1	1	0	0	0	2
UR	0	3	0	0	0	0	3
VS	1	0	0	0	0	0	1
VD	1	0	0	0	0	0	1
ZG	0	1	0	0	0	0	1
ZH	3	2	229	0	0	0	234

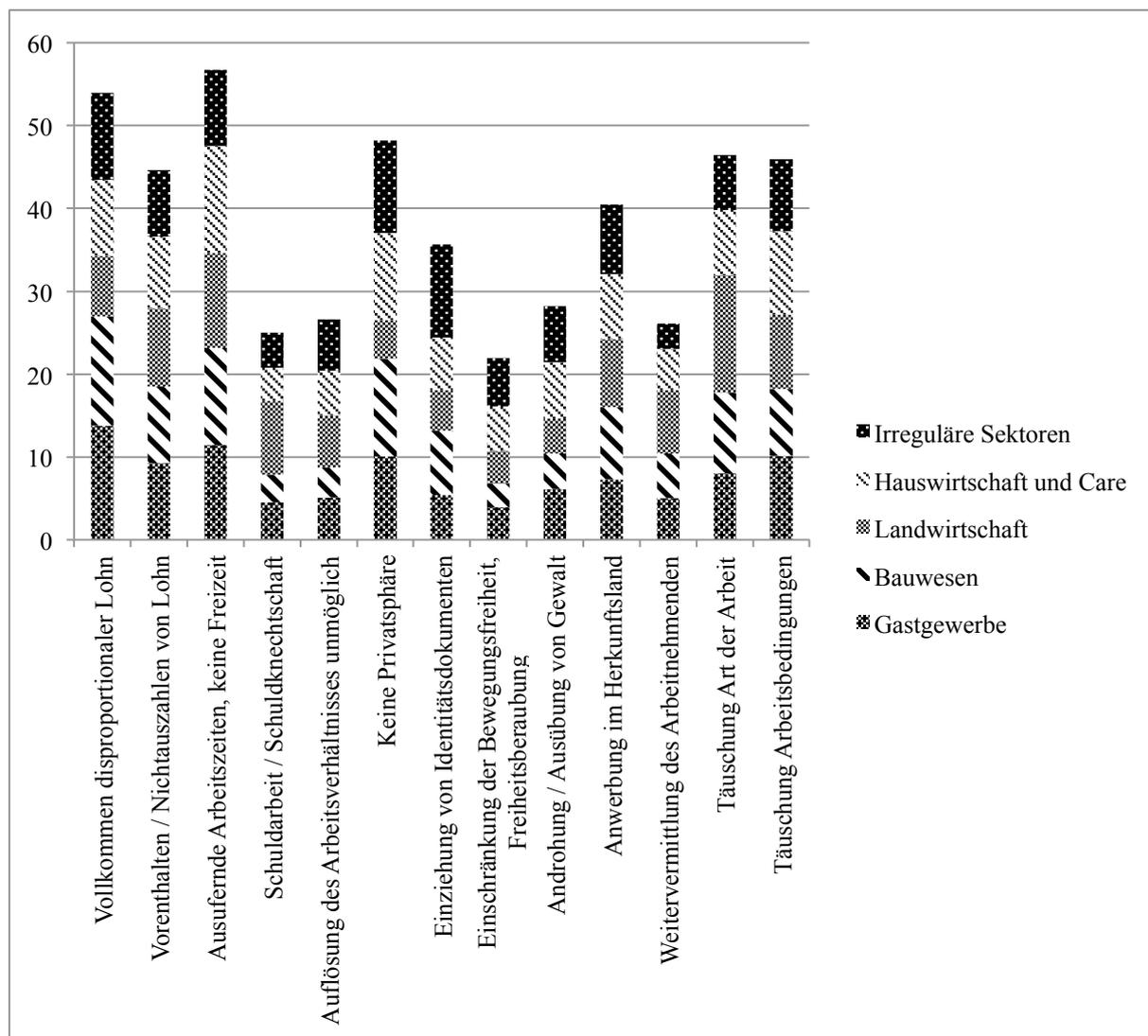
Die im Fragebogen getrennten Kategorien „Behörde“ und „Arbeitsinspektion“ werden hier zur Kategorie „Behörde“ und die Kategorien „Beratungsstelle/Hilfsorganisation“ und „Verein“ zur Kategorie „Beratungsstelle/Verein“ zusammengefasst. Es werden nur Kantone aufgeführt, aus denen Fragebogen vorliegen.

Tabelle 7: Liste der befragten Fachpersonen

Name	Organisation	Kanton
Boujol, Christophe	Police judiciaire cantonale	GE
Brunschwig Graf, Martine	Bureau de l'Amiable Compositeur	GE
Bugnon, Fabienne	Département de la sécurité et de l'économie	GE
Corthay, Claudiane	CSP	GE
Danzl, Eva	FIZ	ZH
Devrel, Sergio	Ministero pubblico di Lugano, Ufficio del procuratore generale	TI
Froideveau, Didier	Police cantonale de Genève	GE
Gähwiler, Markus	Stadtpolizei Zürich	ZH
Giacomini, Dario	Centre LAVI Genève	GE
Gobetti, Karine	Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale	NE
Gosteli, Evelyne	Au cœur des grottes	GE
Haldemann, Jürg	Kantonspolizei Zürich	ZH
Kerner, Roland	Staatsanwaltschaft Bern Mittelland	BE
Lance-Pasquier, Catherine	Département de la sécurité et de l'économie	GE
Marcionetti, Monica	Antenna MayDay	TI
Maric, Marco	Analyst fedpol	BE
Marinello, Laura	Kantonspolizei Bern	BE
Marro, Patrice	Office cantonal de la population et des migrations	GE
Neffah, Selim	Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs	GE
Nlabu, Sascha	IOM	BE
Ott, Alexander	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern	BE
Schmid, Daniel	Kantonspolizei Zürich	ZH
Schultz, Annatina	Staatsanwaltschaft Bern für besondere Aufgaben	BE
Schwager, Bea	Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich	ZH
Serfilippi, Alex	Polizia cantonale ticinese, TESEU	TI
Seytter, Susanne	FIZ	ZH
Spirgi, Irina	FIZ	ZH
Stehlin, Daniel	Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft	BL
Steiner, Silvia	Staatsanwältin Zürich	ZH
Stoll, Linda	Schweizerisches Rotes Kreuz, Meditrina	ZH
Van Hove, Gaele	Ministère public du canton de Genève	GE
Von Arx-Vernon, Anne-Marie	Au cœur des grottes	GE
Werthmüller, Danielle	Mission suisse auprès de l'ONU	GE

Personen, die anonym bleiben wollten sowie alle befragten Migrant\_innen werden hier nicht aufgeführt.

Abbildung 4: Merkmale von Ausbeutungssituationen nach Sektoren



Quelle: Fragebogen; die Verteilung der Merkmale innerhalb eines Sektors addiert sich auf 100%; die Höhe der Balken beschreibt die gemittelte Zahl der vorkommenden Fälle.

## Anhang 1: In dieser Studie verwendeter explorativer online Fragebogen (deutsche Version)

### *Befragung zum Thema Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel*

Im Rahmen einer Untersuchung über Ausbeutung der Arbeitskraft im Kontext von Menschenhandel in der Schweiz werden mit vorliegendem Fragebogen Stellen befragt, die auf Grund ihres Mandats potenziell mit genannter Thematik in Berührung kommen. Die Studie wird vom Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuchâtel im Auftrag der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM – Fedpol) zur Erforschung der Ausprägungen und der Verbreitung von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und Zwangsarbeit in der Schweiz durchgeführt. *Hierbei werden sexuelle Ausbeutung und Zwangsprostitution explizit ausgeklammert. Wir bitten, dies bei der Beantwortung der Fragen zu berücksichtigen.*

Für die Beantwortung unserer Fragen brauchen Sie ca. 10 Minuten. Falls Ihre Organisation seit 2007 (nach Gesetzesänderung des 01.12.2006, Art. 182) keine Erfahrungen mit Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen gemacht hat, wird das Ausfüllen nur wenige Minuten kosten.

Ihre Antworten werden streng vertraulich behandelt, keinesfalls an Dritte weitergegeben und dienen nur den Forschungsinteressen dieser Studie. Falls Sie Hilfe beim Ausfüllen benötigen oder eine PDF- bzw. Papier-Version des Fragebogens erhalten möchten, wenden Sie sich bitte an Johanna Probst ([johanna.probst@unine.ch](mailto:johanna.probst@unine.ch), 0327183957) oder Denise Efionayi ([denise.efionayi@unine.ch](mailto:denise.efionayi@unine.ch), 0327183933). Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

### *Angaben zu Organisation und beruflicher Tätigkeit*

1. In welchem Kanton arbeiten Sie?

- |                             |                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> AG | <input type="checkbox"/> NE | <input type="checkbox"/> ZG |
| <input type="checkbox"/> AI | <input type="checkbox"/> NW | <input type="checkbox"/> ZH |
| <input type="checkbox"/> AR | <input type="checkbox"/> OW |                             |
| <input type="checkbox"/> BE | <input type="checkbox"/> SG |                             |
| <input type="checkbox"/> BL | <input type="checkbox"/> SH |                             |
| <input type="checkbox"/> BS | <input type="checkbox"/> SO |                             |
| <input type="checkbox"/> FR | <input type="checkbox"/> SZ |                             |
| <input type="checkbox"/> GE | <input type="checkbox"/> TG |                             |
| <input type="checkbox"/> GL | <input type="checkbox"/> TI |                             |
| <input type="checkbox"/> GR | <input type="checkbox"/> UR |                             |
| <input type="checkbox"/> JU | <input type="checkbox"/> VS |                             |
| <input type="checkbox"/> LU | <input type="checkbox"/> VD |                             |

2. Für welche Institution/Organisation arbeiten Sie?

- Eine öffentliche Beratungsstelle/Hilfsorganisation, nämlich: \_\_\_\_\_
- Ein (professioneller oder anderer) Verein, nämlich: \_\_\_\_\_
- Eine Behörde, nämlich: \_\_\_\_\_
- Eine Polizeistelle, nämlich: \_\_\_\_\_
- Ein Gericht, nämlich: \_\_\_\_\_
- Ein Arbeitsinspektorat, nämlich: \_\_\_\_\_
- Eine Gewerkschaft, nämlich: \_\_\_\_\_
- Einen Gesundheitsnotdienst, nämlich: \_\_\_\_\_
- Andere, nämlich: \_\_\_\_\_

3. In welcher Funktion arbeiten Sie und für welchen Tätigkeitsbereich (z.B. Beratung, Ermittlung...) sind Sie zuständig?

---



---

### ***Erfahrungen mit Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen***

4. Sind Sie seit 2007 im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit mit Fällen von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen (vgl. Begriffsorientierung unten) in Berührung gekommen?

Als Fälle von *ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen* sind hier Situationen zu verstehen, die mehrere der folgenden Merkmale aufweisen:

- Extrem niedriger Lohn bzw. Vorenthalten / Nichtauszahlen von Lohn
- Extreme materielle Abhängigkeit vom / von der Arbeitgeber In
- Kontrolle der Privatsphäre
- Einschränkung der Bewegungsfreiheit
- Einziehen von Identitätsdokumenten
- Androhung/Ausübung verschiedener Formen von Gewalt gegenüber dem / der Arbeiter/in bzw. seinen / ihren Angehörigen

- Ja → Wie viele (geschätzt)? \_\_\_\_\_
- Nein → Bitte gehen Sie direkt zu Frage 15.

5. Wie oft kamen die folgenden Merkmale bei den seit 2007 von Ihnen beobachteten Fällen vor? Bitte geben Sie jeweils die ungefähre Anzahl der Fälle an, bei denen das jeweilige Merkmal vorlag.

Allgemeine Arbeitsbedingungen						
	0	< 5	6-20	21-50	> 50	Weiss ich nicht
Vollkommen disproportionaler Lohn	<input type="checkbox"/>					
Vorenthalten oder Nichtauszahlen von Lohn	<input type="checkbox"/>					
Ausufernde Arbeitszeiten, keine Freizeit	<input type="checkbox"/>					
Schuldarbeit / Schuldknechtschaft	<input type="checkbox"/>					
Andere: _____	<input type="checkbox"/>					
Kontrolle und Überwachung						
	0	< 5	6-20	21-50	> 50	Weiss ich nicht
Das Arbeitsverhältnis kann von dem/der Arbeiter In nicht aufgelöst werden	<input type="checkbox"/>					
ArbeiterIn schläft am Arbeitsplatz, keine private Unterbringung	<input type="checkbox"/>					
Einziehen von Identitätsdokumenten durch den / die ArbeitgeberIn	<input type="checkbox"/>					
Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Freiheitsberaubung	<input type="checkbox"/>					
Androhung/Ausübung ver-	<input type="checkbox"/>					

schiedener Formen von Gewalt gegenüber dem/der ArbeiterIn bzw. seinen/ihren Angehörigen						
Andere: _____	<input type="checkbox"/>					
<b>Anwerbung und Transport</b>						
	0	< 5	6-20	21-50	> 50	Weiss ich nicht
Anwerbung im Herkunftsland, Organisation der Einreise durch AnwerberIn	<input type="checkbox"/>					
Weitervermittlung des/der ArbeiterIn vom AnwerberIn an den ArbeitgeberIn	<input type="checkbox"/>					
Die zu verrichtende Arbeit entspricht nicht dem, was bei der Anwerbung vereinbart wurde	<input type="checkbox"/>					
Die Arbeitsbedingungen (Gehalt, Arbeitszeiten...) entsprechen nicht dem, was bei der Anwerbung vereinbart wurde	<input type="checkbox"/>					
Andere: _____	<input type="checkbox"/>					

6. Wurden in diesen Fällen Ihrer Kenntnis nach polizeiliche oder gerichtliche Instanzen eingeschaltet?

*Personen, die bei der Polizei oder in der Justiz arbeiten können diese Frage überspringen.*

Ja, in allen Fällen

Ja, in vielen Fällen

Ja, in wenigen Fällen

Nein

Freie Antwort: \_\_\_\_\_

7. In welchen Tätigkeitsbereichen kamen die Fälle vor, denen Sie seit 2007 begegnet sind (*Mehrfachnennungen möglich*)? Bitte beschreiben Sie gegebenenfalls kurz das typische Profil der Personen: Geschlecht, Alter (Minderjährige?), geographische Herkunft.

- Hotellerie- und Gastgewerbe  
→ typisches Profil: \_\_\_\_\_
- Bauwesen  
→ typisches Profil: \_\_\_\_\_
- Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung  
→ typisches Profil: \_\_\_\_\_
- Textilindustrie  
→ typisches Profil: \_\_\_\_\_
- Hauswirtschaft und Care  
→ typisches Profil: \_\_\_\_\_
- Bettelei, Diebstahl, Drogenhandel, Einbrüche  
→ typisches Profil: \_\_\_\_\_
- Weiss ich nicht
- Andere: \_\_\_\_\_

8. Unter welchem Aufenthaltsstatus hielten sich die betroffenen Arbeiter/Arbeiterinnen in der Schweiz auf (*Mehrfachnennungen möglich*)?

- Ohne Aufenthaltsberechtigung
- Vorläufig Aufgenommene (F-Bewilligung)
- AsylbewerberInnen (N)
- KurzaufenthalterInnen (L)
- AufenthaltlerInnen (B)
- Niedergelassene (C)
- Diplomatische Legitimationskarte
- Schweizer Staatsangehörige
- Weiss ich nicht
- Andere: \_\_\_\_\_

9. Wissen Sie, an wen Sie betroffene Arbeiter/Arbeiterinnen bei Bedarf vermitteln können?

- Ja, wir arbeiten im Rahmen eines vom Kanton eingerichteten Kooperationsmechanismus, der die Übernahme der Fälle regelt.

- Ja, wir haben eigenständige Kooperationen entwickelt und vermitteln die Personen an (bitte die entsprechenden Stellen angeben): \_\_\_\_\_
- Nein, es wir wissen meistens nicht, an wen wir uns wenden können.
- Freie Antwort : \_\_\_\_\_

10. Wie häufig kommt es vor, dass Ihre Institution von Dritten (Hilfsorganisationen, Behörden...) auf Fälle aufmerksam gemacht wird?

- Häufig
- Manchmal
- Selten
- Nie
- Freie Antwort: \_\_\_\_\_

11. Würden Sie die Vermutung unterstützen, dass es in der Schweiz wesentlich mehr Fälle von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen gibt als den Behörden und Beratungsstellen bekannt werden? Aus welchem Grund?

- Ja, absolut, weil: \_\_\_\_\_
- Eher ja, weil: \_\_\_\_\_
- Eher nein, weil: \_\_\_\_\_
- Sicher nicht, weil: \_\_\_\_\_
- Weiss ich nicht

12. Sind Sie in Ihrer bisherigen beruflichen Laufbahn Fällen begegnet, die Sie eindeutig als Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft im Sinne von Art. 182-1 StGb betrachten würden\*?

- Ja → Wie viele? \_\_\_\_\_
- Nein
- Freie Antwort: \_\_\_\_\_

\*Art. 182-1 StGb: „Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.“

### **Weiterführendes Gespräch und Kontakt**

13. Wären Sie bereit, die im Fragebogen angesprochenen Themen im Rahmen eines Experteninterviews mit einer Wissenschaftlerin / einem Wissenschaftler unseres Forschungsteams zu vertiefen?

Ja → Bitte geben Sie hier die Adresse, Email und/oder Telefonnummer an, unter der wir Sie erreichen können: \_\_\_\_\_

Nein

14. Wäre es Ihnen möglich, uns mit ehemaligen Betroffenen in Verbindung zu setzen\*?

Ja → Bitte geben Sie hier die Adresse, Email und/oder Telefonnummer an, unter der wir Sie erreichen können: \_\_\_\_\_

Nein

\*Wir garantieren selbstverständlich eine vollständige Wahrung der Anonymität der Person.

15. Haben Sie allfällige Anliegen bzw. Bemerkungen zur Studie oder zum Fragebogen?

---

---

---

*Besten Dank für Ihre Mitarbeit!*

## Anhang 2: In der Anfrage zur Aktenkonsultation verwendete Beschreibung der gesuchten Fälle

Anfrage Akteneinsicht bei Gerichten und Polizei:

### Relevante Fälle:

Im Rahmen dieser Forschung sind alle Polizei- oder Gerichtsakten von Interesse (Urteile aber auch nicht zur Verurteilung gekommene Fälle), die Fälle von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit oder Menschenhandel zu selbigem Zweck dokumentieren (seit 01.01.2007). Relevant sind für uns zunächst Fälle, in denen die Ausbeutung der Arbeitskraft unmittelbar Gegenstand des Verfahrens war, und die etwa die folgenden Straftatbestände – nebst anderen – betrafen:

- Delikte gegen die Freiheit (z.B. Drohung, Nötigung, Zwangsheirat [seit dem 01.07.2013], Menschenhandel, Freiheitsberaubung und Entführung)
- Delikte gegen das Vermögen (z.B. Betrug, Erpressung, Wucher, Missbrauch von Lohnabzügen).

Ebenso interessant sind für uns Fälle, die Vorstufen der Ausbeutung der Arbeitskraft dokumentieren oder Zustände beschreiben, die unter den Begriff der Ausbeutung der Arbeitskraft hätten subsumiert werden können, aus irgendeinem Grund jedoch nicht untersucht, angeklagt oder entschieden wurden. Die Ausbeutung der Arbeitskraft könnte nebst anderen in folgenden Deliktsgruppen eine Rolle gespielt haben:

- Delikte gegen Leib und Leben (z.B. Körperverletzungsdelikte, Gefährdung des Lebens)
- Delikte gegen die sexuelle Integrität (insb. Ausnützung einer Notlage, aber auch sexuelle Handlungen mit Abhängigen, sexuelle Nötigung, etc.)
- Urkundendelikte (z.B. Urkundenfälschung, Fälschung von Ausweisen)
- Ausländerdelikte (insb. Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung)
- Verstösse gegen die Arbeitsgesetzgebung (Verletzung von Arbeits- und Ruhezeiten)
- Sozialversicherungsdelikte (Entzug von der Beitragspflicht für AHV-Beiträge o.ä.).

Explizit ausgeklammert werden Fälle, bei denen es nur um sexuelle Ausbeutung geht.





