



Regierungsrat

Luzern, 10. Mai 2022

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 748

Nummer: A 748
Protokoll-Nr.: 580
Eröffnet: 07.12.2021 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Fanaj Ylfete und Mit. über die Bekämpfung von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung

Zu Frage 1: Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wird von der Fachgruppe Sexualdelikte der Luzerner Polizei bearbeitet (gemäss Geschäftsbericht Luzerner Polizei). Dies macht Sinn, denn für die Bekämpfung sind Milieukenntnisse notwendig. Welche Stelle innerhalb der Verwaltung ist für den Bereich Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung zuständig?

Menschenhandel ist ein Überbegriff und umfasst verschiedene Formen der Ausbeutung. Gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch (StGB) [Art. 182](#) werden die folgenden Tätigkeiten als Menschenhandel bezeichnet und unter Strafe gestellt: Menschen anwerben, vermitteln, anbieten, beherbergen oder annehmen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans. Der Handel mit Kindern kann zum Zweck all dieser Ausbeutungsformen geschehen (zitiert nach Schweizerische Kriminalprävention; www.skppsc.ch)

Fälle von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung werden von der Fachgruppe Sexualdelikte bearbeitet. Die Zuständigkeit beim Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist keiner Fachgruppe spezifisch zugeteilt. Die Fachgruppe Allgemeine Kriminalität/Jugend befasst sich unter anderem mit Menschenschmuggel und Schwarzarbeit. Im Rahmen dieser Ermittlungstätigkeit können sich Anhaltspunkte zu Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ergeben. Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung müssten von einem interdisziplinär zusammengesetzten Ermittlungsteam angegangen werden, in denen die beiden Fachgruppen Allgemeine Kriminalität/Jugend und Sexualdelikte vertreten sind. Die Luzerner Polizei ist aufgrund knapper Personalressourcen in diesem Deliktsfeld allerdings nicht proaktiv tätig.

Für die Strafverfolgung bei Verfahren von Menschenhandel ist bei der Staatsanwaltschaft Luzern grundsätzlich die Abteilung 4 Spezialdelikte zuständig. Dies umfasst alle in Art. 182 genannten Tatbestände.

Eine wirksame Bekämpfung von Menschenhandel hängt entscheidend von einem koordinierten und interdisziplinären Vorgehen aller beteiligten Behörden und Organisationen ab. Mit der Bekämpfung des Menschenhandels zwecks Arbeitsausbeutung können neben den erwähnten Stellen unter anderen auch das Amt für Migration (Amigra), die Kantonale Industrie- und Gewerbeaufsicht (KIGA) von WAS wira Luzern befasst sein. Zudem gibt es eine Koope-

rationsvereinbarung zum Menschenhandel im Kanton Luzern von 2017, welche die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Luzerner Polizei, der (Ober-)Staatsanwaltschaft, des Amigras sowie der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) aus Zürich regelt. Ziel ist, die betroffenen Frauen und Männer zu schützen sowie die Täterschaft zu verfolgen. Die Aufgaben der beteiligten Stellen und Organisationen sowie die Abläufe in der Zusammenarbeit werden in dieser Vereinbarung ausführlich beschrieben.

Zu Frage 2: Der neue NAP soll insbesondere Massnahmen gegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft beinhalten. Hat der Kanton Luzern in diesem Bereich spezielle Massnahmen vorgesehen? Ist der Kanton Luzern bereit, einen kantonalen Aktionsplan zu erarbeiten?

Beide Bereiche – Menschenhandel zwecks der sexuellen Ausbeutung oder zum Zweck der Arbeitsausbeutung – sind ernstzunehmende Kriminalitätsfelder mit einem erheblichen Dunkelfeld. Der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP 2017-2020) hat zur Sensibilisierung in dieser Thematik beigetragen. Trotz intensiver Bemühungen bei der Bekämpfung von Menschenhandel ist dies mit den aktuellen Personalressourcen jedoch nur sehr eingeschränkt möglich. Die Fälle sind in der Regel sehr komplex und Ermittlungen zeitintensiv. Der Luzerner Polizei wurden zur Bekämpfung dieser Straftaten vorerst zwei weitere Personaleinheiten zugesprochen, welche der Fachgruppe Sexualdelikte angegliedert werden. Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2022 – 2025 sind zudem bei der Kriminalpolizei acht Stellen für die Bekämpfung der digitalen Kriminalität, der Sexualdelikte und des Menschenhandels vorgesehen.

Der Kanton Luzern hat bis anhin keine eigenen Massnahmen im Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ergriffen. Der Regierungsrat hat aber zur Kenntnis genommen, dass gemäss Evaluation des NAP 2017–2020 Handlungsbedarf besteht, und dass der dritte Nationale Aktionsplan unter anderem auf Menschenhandel im Bereich Arbeitsausbeutung fokussieren soll. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, ist unser Rat der Meinung, dass vorerst kein kantonaler Aktionsplan erarbeitet werden soll. Hingegen beauftragt der Regierungsrat den Runden Tisch Menschenhandel, die Kooperationsvereinbarung von 2017 zu überprüfen und gleichzeitig Vorschläge für eine verstärkte Zusammenarbeit und erhöhte Sensibilisierung der in diesem Bereich beteiligten Akteure auszuarbeiten. Für die Erarbeitung des Massnahmenplans soll der neue NAP berücksichtigt werden.

Zu Frage 3: Es wird angeregt, dass eine stärkere Vernetzung aller involvierter Stellen (RAV, Arbeitslosenkasse, Arbeitsinspektorat, Amt für Migration, Luzerner Polizei, Staatsanwaltschaften, Arbeitsmarktaufsicht, Gewerkschaften und niederschwellige Anlaufstellen usw.) gewährleistet werden muss. Diese arbeiten mit möglichen betroffenen Betrieben und Branchen zusammen, unter anderem Gastgewerbe, Baugewerbe, Transportbranche, Coiffeursalons, Nagelstudios und private Haushalte (gemäss Evaluationsbericht NAP 2017–2020). Gibt es eine koordinierte Zusammenarbeit dieser Stellen zum Thema Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung? Gibt es diesbezüglich spezielle Schulungen für Akteurinnen und Akteure?

Am Runden Tisch Menschenhandel findet ein regelmässiger fachlicher Austausch zwischen den beteiligten Stellen und Organisationen statt. In konkreten Fällen von Menschenhandel besteht insbesondere eine enge Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei. Je nach den spezifischen Umständen des Falles werden weitere Stellen (beispielsweise die FIZ, WAS wira Luzern, Amigra) miteinbezogen. So etwa im Rahmen der Tripartiten Kommission Arbeitsmarkt, in welcher Fokusbranchen definiert werden, die in der Folge verstärkt kontrolliert werden. Eine mögliche Arbeitsausbeutung ist dabei mitentscheidend für die Festlegung dieser Fokusbranchen.

Aus diesen Kontrollen und den Kontrollen der paritätischen Kommissionen erfolgen allfällige Anzeigen an die Luzerner Polizei, die damit die Grundlage erhält oder allenfalls bei weiteren Ermittlungen auf Ausbeutungssituationen stösst.

Ein wichtiger Partner in der Bekämpfung von Menschenhandel ist zudem die FIZ, *mit welcher der Kanton Luzern 2022 eine neue Leistungsvereinbarung betreffend Sicherstellung der Beratung, Betreuung und Unterbringung von Opfern von Menschenhandel abgeschlossen hat*. Die FIZ verpflichtet sich mit dieser Leistungsvereinbarung auch zur Vernetzung und Zusammenarbeit im Kanton Luzern und steht den kantonalen Behörden für Vorabklärungen und Aktionen beratend und unterstützend zur Verfügung.

Die Fachstelle FIZ und weitere Organisationen bieten ausserdem Weiterbildungen an. Grundsätzlich liegt es an den einzelnen Verwaltungseinheiten zu entscheiden, welche Weiterbildungen für ihr Personal zielführend sind. Zum Beispiel haben zwei Mitarbeitende der KIGA beim Staatssekretariat für Wirtschaft die Weiterbildung «Wie erkennt man Menschenhandel im Betrieb» absolviert und das erworbene Wissen intern weitergegeben. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sensibilisieren und sind wertvoll, um anlässlich von Routinekontrollen Anzeichen von Menschenhandel erkennen und entsprechend handeln zu können.

Zu Frage 4: Die interdisziplinäre Zusammenarbeit wird bei der Bekämpfung von Menschenhandel als sehr wichtig erachtet. Der Kanton Luzern verfügt seit Jahren über einen runden Tisch Menschenhandel. Welche Themen werden hauptsächlich behandelt? Welche Stelle koordiniert die Aktivitäten des runden Tisches? Wer nimmt am runden Tisch teil? Was ist der Auftrag dieses runden Tisches? Wie oft finden beziehungsweise fanden jährlich Treffen in den letzten fünf Jahren statt? Gibt es über die Treffen hinaus konkrete Massnahmen, die von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren umgesetzt werden? Ist angedacht, die Zusammenarbeit beim runden Tisch (Häufigkeit, Ressourcen, Auftrag, Teilnehmende usw.) zu verstärken?

Der Runde Tisch Menschenhandel wird vom Departementssekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements koordiniert und geleitet. Er findet einmal pro Jahr statt. Der Auftrag besteht darin, Informationen und Erfahrungen über den Stand und die Entwicklung der Thematik Menschenhandel in der Schweiz und im Kanton Luzern auszutauschen. Eigentliche Massnahmen oder Aktionen wurden von diesem Gremium in den letzten Jahren nicht umgesetzt.

Die Teilnehmenden kommen einerseits aus verschiedenen kantonalen Stellen:

- JSD (Luzerner Polizei, Oberstaatsanwaltschaft, Amigra)
- GSD (Dienststellen Asyl- und Flüchtlingswesen, Dienststellen Soziales und Gesellschaft)
- WAS wira Luzern (KIGA)

Andererseits sind folgende weitere Stellen/Organisationen eingeladen:

- Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ
- Bundesamt für Polizei (Fedpol)
- Verein LISA für die Interessen der Sexarbeitenden
- Soziale Dienste der Stadt Luzern
- Kontakt- und Beratungsstelle Sans-Papiers
- Frauenhaus und Bildungsstelle häusliche Gewalt
- Fabia, Kompetenzzentrum Migration

Ursprünglich hiess das Gremium «Runder Tisch Frauenhandel» und beschäftigte sich ausschliesslich mit der sexuellen Ausbeutung. Da nicht nur Frauen Opfer von Menschenhandel sein können, erfolgte 2017 eine Umbenennung in «Runder Tisch Menschenhandel». Gleichzeitig wurden neu Vertreterinnen und Vertreter der KIGA eingeladen. An der letzten Sitzung im September 2021 stand unter anderem das Thema Verbundkontrollen der Stadt Bern zur

Bekämpfung von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung im Fokus. Im Zentrum des jährlichen Austauschs liegt aber weiterhin der Bereich sexuelle Ausbeutung.

Da sich der Runde Tisch im Kanton Luzern etabliert hat, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine Verstärkung der Zusammenarbeit und Sensibilisierung über dieses Gremium laufen sollte (s. Antwort zu Frage 2).