



An den Grossen Rat

21.5441.02

JSD/P215441

Basel, 1. September 2021

Regierungsratsbeschluss vom 31. August 2021

Schriftliche Anfrage Christoph Hochuli betreffend «Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Christoph Hochuli dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Die Basler Zeitung berichtete am 12.05.2021: «57 Stunden pro Woche arbeiten – für 10 Euro Stundenlohn. 140 Osteuropäer werden bei den Bauarbeiten auf dem ehemaligen Prattler Rohner-Areal ausgebeutet. Die Baselbieter Arbeitsmarktkontrolle spricht vom grössten Baustellenskandal der vergangenen zwei Jahrzehnte.»

Fachleute sind sich einig: die aufgedeckten Fälle von Ausbeutung der Arbeitskraft stellen nur die Spitze des Eisbergs dar. Mehr noch als bei anderen Ausbeutungsformen spielt sich dieses Verbrechen im Verborgenen ab, bleibt unentdeckt, auch weil sich Betroffene selbst oft nicht als Opfer sehen.

Gemäss StGB Art. 182 ist der Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft einer Person strafbar. Ausbeuterische Arbeitsverhältnisse sind in einigen Branchen jedoch zur geduldeten und lukrativen Realität geworden. Die rechtlichen Instrumente erfassen einen erheblichen Teil der Ausbeutungssituationen nicht, weil ihre Konzeption der Realität hinterherhinkt: Menschen müssen nicht mehr mit Gewalt dazu gebracht werden, sich auf ausbeuterische Arbeitsverhältnisse einzulassen. Ihre pure wirtschaftliche Ausweglosigkeit im Herkunftsland reicht, um sie – oft unter prekären Arbeitsbedingungen – freiwillig zu Löhnen arbeiten zu lassen, die nicht selten nur einem Bruchteil der hiesigen Mindestlöhne entsprechen.

In diesem Zusammenhang bittet der Unterzeichnende den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie und durch welche Behörden wird im Kanton Basel-Stadt der Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung ermittelt?
2. Wie viele Strafverfahren wegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung wurden 2016 – 2020 eingeleitet (pro Jahr)?
3. Wie viele Verurteilungen wegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung wurden 2016 – 2020 ausgesprochen (pro Jahr)?
4. Wie viele Opfer von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung konnten 2016 – 2020 identifiziert werden (pro Jahr)?
5. In welchen Branchen wurde Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung festgestellt?
6. Welche Hilfsangebote bietet der Kanton Basel-Stadt Personen an, die von Arbeitsausbeutung betroffen sind?
7. Welche präventiven Massnahmen gibt es, um Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung im Kanton Basel-Stadt zu verhindern?

8. Wo sieht der Regierungsrat die Abgrenzung zwischen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (StGB Art. 182), Wucher (StGB Art. 157) und Verstössen gegen das Arbeitsgesetz, resp. das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit?

Christoph Hochuli»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

A. Zur Bekämpfung des Menschenhandels

Beim Menschenhandel werden in der Regel vulnerable Menschen getäuscht, unter Androhung von Zwang oder Gewalt gegen ihre Angehörigen im Heimatland in die Prostitution getrieben oder für unfreiwillige Arbeit gefügig gemacht. Mit den Flucht- und Migrationsbewegungen der jüngeren Zeit hat sich die Lage im Menschenhandel verschärft. Viele Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten können sich die Schleusungskosten für die Überfahrt nach Europa nicht leisten. Sie verschulden sich gegenüber den Schleuserorganisationen, die transnational tätig sind, und müssen nach Ankunft im Zielland die Schulden unter ausbeuterischen Bedingungen abarbeiten – sei es in der Prostitution oder als Arbeitskraft. Dies erfordert hohe Wachsamkeit aller an der Identifizierung von Opfern beteiligten Stellen. Denn Ausbeutungsverhältnisse sind meist schwierig zu erkennen, auch jene, die als Folge der aktuellen Flucht- und Migrationsbewegungen entstehen (vgl. Nationaler Aktionsplan (NAP) gegen Menschenhandel 2017 – 2020, S. 2).

Die Bekämpfung von Menschenhandel besteht nicht nur aus der Strafverfolgung gegen die Täter und Täterinnen, sondern ist eine multidisziplinäre Herausforderung, die auch die Hilfe für das Opfer in das Zentrum der Aktivitäten stellt. Aus diesem Grund ist auch die Zusammenarbeit mit weiteren Partnern wie Sozialhilfe, Opferhilfe, Schutzunterkünften etc., die am Runden Tisch Menschenhandel Einsitz haben, zentral. Die Massnahmen der Schweiz gegen den Menschenhandel beruhen auf den vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft (NAP gegen Menschenhandel 2017 – 2020).

Im Frühling 2017 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt erstmals gemäss § 5 Abs. 1^{bis} EG StPO die Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung für die Jahre 2017-2019 festgelegt. Einer der drei dieser Schwerpunkte ist bis dato der Menschenhandel. Da der Fokus zunächst auf der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Menschen lag, wurde 2017 eine Taskforce mit Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft (Kriminalpolizei), der Kantonspolizei (Fahndung) und des Migrationsamts (Zwangsmassnahmen) gebildet. Mit Einführung des Meldeverfahrens für Prostituierte wurde auch die Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) noch stärker intensiviert und diese in die Taskforce eingebunden.

Der Handel mit Menschen zwecks Ausbeutung kommt in den Bereichen der Prostitution und der Schwarzarbeit mutmasslich am häufigsten vor. Angezeigt werden jedoch nur wenige Fälle von Menschenhandel mit Tatort Basel-Stadt (2020: 11). Dennoch zeigt sich in der Tendenz für Basel-Stadt ein konstant hohes Niveau auch im interkantonalen Vergleich, was massgeblich auf die entsprechende Schwerpunktsetzung seit 2017 zurückzuführen ist. Auch 2020 wurden mehrere Verfahren wegen Menschenhandels zur Anklage gebracht werden. Detailliertere Ausführungen zum aktuellen Stand der und den Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels werden im Herbst dieses Jahres dem Bericht des Regierungsrats zur Festlegung der neuen Schwerpunkte für die Kriminalitätsbekämpfung zu entnehmen sein.

B. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie und durch welche Behörden wird im Kanton Basel-Stadt der Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung ermittelt?*

Die strafprozessualen polizeilichen Ermittlungen und die nachfolgenden staatsanwaltschaftlichen Untersuchungen beim Tatbestand Menschenhandel (Art. 182 StGB) fallen in die Kompetenz der Staatsanwaltschaft. Die Vorermittlungen werden durch die Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft, das Amt für Wirtschaft und Arbeit, das Migrationsamt sowie den Fahndungsdienst der Kantonspolizei getätigt oder unterstützt.

2. *Wie viele Strafverfahren wegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung wurden 2016 – 2020 eingeleitet (pro Jahr)?*

2016 – 2018	0
2019	1
2020	7

Die eingeleiteten Strafverfahren aufgrund von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung können nicht mit den in der PKS ausgewiesenen Strafanzeigen gleichgesetzt werden.

3. *Wie viele Verurteilungen wegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung wurden 2016 – 2020 ausgesprochen (pro Jahr)?*

Bisher kam es zu keiner Verurteilung wegen Menschenhandels zwecks Arbeitsausbeutung. Derzeit hängig sind aber noch zwei Strafverfahren mit mehreren Opfern. Strafverfahren wegen Menschenhandels sind komplex, personal- sowie zeitintensiv und enden bedauerlicherweise oft ergebnislos: Angesichts der geringen Aussage- und Kooperationsbereitschaft der Opfer gestaltet sich die Beweisführung äusserst schwierig. Zudem müssen teilweise internationale und interkantonale Rechtshilfeverfahren angestrengt werden, damit in den national und transnational agierenden Strukturen und Netzwerken ermittelt werden kann. Kann dennoch Anklage erhoben werden, sind die Opfer häufig nicht bereit, im Strafverfahren anwesend zu sein, womit die von Strafprozessordnung geforderte Konfrontation mit den Beschuldigten nicht durchgeführt werden kann.

4. *Wie viele Opfer von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung konnten 2016 – 2020 identifiziert werden (pro Jahr)?*

2016 – 2018	0
2019	1
2020	9

Frauen und Männer, die durch Drohung, Nötigung und Gewalt oder Vorspiegelung/Unterdrückung von Tatsachen als Arbeitskräfte ausgebeutet werden, befinden sich meist auch wegen ihres Aufenthaltsstatus in einer schwierigen Situation. Dadurch ist die Kooperationsbereitschaft der Opfer mit den Strafverfolgungsbehörden gering und erschwert zusätzlich die Strafverfolgung der Täterschaft.

5. *In welchen Branchen wurde Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung festgestellt?*

Im Dienstleistungs- und Care-Sektor (etwa Haushaltshilfen) sowie im Baugewerbe.

6. *Welche Hilfsangebote bietet der Kanton Basel-Stadt Personen an, die von Arbeitsausbeutung betroffen sind?*

Das AWA bietet Rechtsberatungen im Arbeitsvertragsrecht an. Zudem kann jede Person mit einer Meldung – auch anonym – an das AWA, insb. Arbeitsinspektorat und Team Schwarzarbeit gelangen. Die Meldungen werden triagiert, entsprechende Abklärung getätigt und mit der Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei, Tripartiten Kommission (TPK) oder allenfalls anderen involvierten Stellen koordiniert.

7. *Welche präventiven Massnahmen gibt es, um Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung im Kanton Basel-Stadt zu verhindern?*

Die gezielte Kontrolltätigkeit durch das AWA (TPK, Arbeitsinspektorat und Schwarzarbeit) mittels Lohn-, Arbeitszeit- und Schwarzarbeitskontrollen in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und dem Migrationsamt in den betroffenen Branchen helfen, die Fälle von Arbeitsausbeutung aufzudecken und zu verhindern. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO hat 2020 eine Kampagne gegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung lanciert. In diesem Rahmen wurden die Arbeitsinspektoren gesamtschweizerisch geschult und sensibilisiert. Das AWA hat mit einigen Vertreterinnen und Vertretern seines Arbeitsinspektorats diese Schulung besucht und die gewonnenen Erkenntnisse intern umfassend weitergeleitet und verankert.

Das Fachreferat des Generalsekretariats des Justiz- und Sicherheitsdepartements sowie die Kantonspolizei stehen wiederum im direkten Kontakt mit der Schweizerischen Kriminalprävention, um gemeinsam eine nationale Präventionskampagne zum Thema Menschenhandel zu erarbeiten und umzusetzen. Geplant wird derzeit auch eine Schulung zum Thema Arbeitsausbeutung, die sich explizit an Mitarbeitende innerhalb der Verwaltung richtet. Anlässlich des europäischen Tages gegen Menschenhandel am 18. Oktober 2021 organisiert die Kantonspolizei zusammen mit dem Fachreferat im Rahmen der Aktionswochen der International Organisation of Migration (IOM) zudem eine Podiumsdiskussion zum Thema Menschenhandel mit dem Fokus auf Arbeitsausbeutung in der Care-Arbeit. Dieser Anlass soll einen Beitrag zur Erkennung von mutmasslichen Opfern leisten und Personen aus Verwaltung und Politik, insbesondere aber auch die breite Öffentlichkeit erreichen und auf das Thema Arbeitsausbeutung im Care-Bereich sensibilisieren.

8. *Wo sieht der Regierungsrat die Abgrenzung zwischen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (StGB Art. 182), Wucher (StGB Art. 157) und Verstössen gegen das Arbeitsgesetz, resp. das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit?*

Beim Menschenhandel gemäss Art. 182 StGB und dem Wucher gemäss 157 StGB handelt es sich um Straftatbestände. Beim Tatbestand des Wuchers wird die Zwangslage, die Abhängigkeit, die Unerfahrenheit oder die Schwäche im Urteilsvermögen einer Person dadurch ausgebeutet, dass der Täter sich oder einem anderen für eine Leistung Vermögensvorteile gewähren oder versprechen lässt, die zur Leistung wirtschaftlich in einem offenbaren Missverhältnis stehen. Dazu gehört auch die Ausbeutung der Arbeitskraft. Beim Wucher handelt sich somit um ein Vermögensdelikt. Der Tatbestand des Menschenhandels geht weiter, er gehört zu den Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit. Es geht nicht nur um die vermögensrechtliche Ausbeutung der Arbeitskraft, sondern auch um die sexuelle Ausbeutung oder gar um Eingriffe in die körperliche Integrität. Unter den Tatbestand des Menschenhandels wird nicht nur die Androhung oder Anwendung von Gewalt, sondern andere Formen der Nötigung wie Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung von besonderer Hilfslosigkeit, aber auch die Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person subsumiert. Strafbar sind sowohl das Anwerben wie auch die Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen. Beim bezahlten Lohn kommt es nicht auf das subjektive Empfinden des Opfers an (bspw. ist der Lohn höher als im Herkunftsland des Opfers). Eine Ausbeutung kann vorliegen, wenn der objektive Vergleich mit dem orts- und branchenüblichen Lohn ein krasses Missverhältnis aufzeigt.

Das Strafrecht muss einerseits bei erfüllttem Tatbestand die Bestrafung des Täters zu ermöglichen, soll andererseits aber auch präventiv wirken, also entsprechende Tathandlungen verhindern. Im Strafverfahren sind die Opfer Auskunftspersonen oder Zeugen, sie können allenfalls als Privatklägerin oder Privatkläger am Verfahren teilnehmen. Das Arbeitsgesetz und seine Verordnungen stellen demgegenüber den Arbeitnehmerschutz sicher. Das Gesetz enthält Bestimmungen zum Gesundheitsschutz und zu den Arbeits- und Ruhezeiten. Dieses öffentliche Arbeitsrecht soll die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schützen, also konkret deren Ausbeutung verhindern. Es handelt sich um zwingende Vorschriften. Verstösst eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitgeber gegen die Vorschriften des Arbeitsgesetzes, ist auch hier eine Strafverfolgung möglich. Nicht Bestandteil des Arbeitsgesetzes ist die Entlohnung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sie ist im privaten Arbeitsrecht geregelt, also im Obligationenrecht (und allenfalls in Gesamtarbeitsverträgen). Gemäss Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit ist das Kantonale Kontrollorgan (Team Schwarzarbeit des AWA) für die Überprüfung der Einhaltung von Melde- und Bewilligungspflichten im Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht zuständig. Diese Rechtsgebiete werden durch Kontrollen vor Ort überprüft. An solchen Kontrollen stellen Inspektorinnen und Inspektoren allenfalls Indizien bezüglich Menschenhandel fest, z.B. aufgrund von Angaben der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, von speziellem Verhalten von Vorgesetzten oder durch eigene Feststellungen (Verhalten bei Befragungen, Feststellungen vor Ort zu Arbeitsbedingungen oder Unterbringung) erkannt werden. Solche Indizien werden zusammen mit dem Kontrollbericht an die Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft weitergeleitet.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin