

Regierungsratsbeschluss

vom 12. September 2023

Nr. 2023/1458

KR.Nr. A 0116/2023 (DDI)

Auftrag André Wyss (EVP, Rohr): Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen eines «Strategiepapiers» aufzuzeigen, wie er Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in der Legislatur 2025-2029 stärker bekämpfen will.

2. Begründung

Im Rahmen der Interpellation 206/2022 «Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung» wurden die Herausforderungen, welche sich im Zusammenhang mit der Aufdeckung und Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung für den Kanton ergeben, ausführlich dargelegt. Unter anderem sind dies, dass die betroffenen Personen sich teils gar nicht bewusst sind, dass sie ausgebeutet werden, oder dass sie aus Angst oder an Mangel an Kommunikationsmöglichkeiten nicht bereit sind, sich dagegen zu wehren. Ein weiterer Aspekt ist die Problematik, dass für die Aufdeckung solcher Delikte viele Ressourcen nötig sind, da die Fälle oft sehr komplex sind. Um Straftaten frühzeitig erkennen zu können, ist zudem eine Sensibilisierung des Themas mit möglichen involvierten Personen und Stellen von Bedeutung.

Trotz der Bemühungen und dem alles in allem guten Zeugnis, welches dem Kanton Solothurn bei der bisherigen Bekämpfung ausgestellt wird (Bericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte vom Juli 2022), ist jedoch unbestritten, dass die Dunkelziffer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung sehr hoch sein dürfte. Dieser Umstand ist in mehrerer Hinsicht problematisch. Neben den seelischen, körperlichen und/oder finanziellen Schäden für die Direktbetroffenen führen solche Delikte oft auch zu grossen negativen Folgen für die Wirtschaft und den Staat (z.B. Steuerausfälle, Sozialbetrug), wodurch die Bevölkerung insgesamt mitbetroffen ist. Daher muss es im Interesse des Kantons sein, solche Straftaten möglichst zu unterbinden beziehungsweise aufzudecken.

Der Regierungsrat wird darum gebeten, im Rahmen eines «Strategiepapiers» aufzuzeigen, wie er das Thema «Menschenhandel und Arbeitsausbeutung» in der kommenden Legislatur 2025-2029 noch gezielter und umfassender angehen möchte und welche Massnahmen (z.B. Gesetzesänderungen) und Ressourcen hierfür nötig wären, im Kontext des Nutzens (z.B. geringerer Schaden für Wirtschaft/Kanton). Unter anderem soll aufgezeigt werden, welche Massnahmen, die gemäss des neusten Nationalen Aktionsplanes angedacht und/oder empfohlen werden, vom Kanton Solothurn übernommen werden sollen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Wir teilen die Ansicht des Auftraggebers, dass die wirksame und nachhaltige Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung im Gesamtinteresse des Kantons liegt.

Der Kanton engagiert sich seit Jahren stark gegen Menschenhandel (vgl. Ziff. 3.2.3 unserer Stellungnahme zur Interpellation André Wyss [EVP, Rohr]: Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung [RRB Nr. 2022/1931 vom 12. Dezember 2022]). Die direkt betroffenen Stellen verfügen über das nötige Fachwissen. Dies gilt insbesondere für Menschenhandel im Kontext der sexuellen Ausbeutung. Der Bericht «Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext» des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vom Juli 2022 anerkennt das bestehende umfassende Massnahmendispositiv des Kantons und dessen konsequente Umsetzung (vgl. RRB Nr. 2022/1931, Ziff. 3.2.2).

3.2 Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023-2027

Der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel des Bundesrates (NAP) 2023-2027 bildet die Grundlage für die beabsichtigte intensiviertere Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung. Der NAP 2023-2027 legt den Fokus bewusst auf Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Ausserdem werden den Runden Tischen der Kantone erstmals konkrete Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Massnahmen zugewiesen.

Wir begrüssen die klare Aufgabenzuweisung und beabsichtigen, die Massnahmen des NAP fristgerecht umzusetzen. Einzelne Umsetzungsarbeiten sind bereits in Planung. Zur Sicherstellung der besonderen Bedürfnisse minderjähriger Opfer beispielsweise ist neu auch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ständiges Mitglied des Runden Tisches.

3.3 Weitere Massnahmen

Wie in RRB Nr. 2022/1931, Ziff. 3.2.5, ausgeführt, wurde bereits im Juni 2023 eine erste Informations- und Sensibilisierungsveranstaltung durchgeführt. Unter Federführung der Polizei haben die Fachgruppe Einwohnerkontrollen des Verbandes des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (VGSO), das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und das Migrationsamt (MISA) an der Generalversammlung des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) über ihre Aufgaben informiert. Das Interesse war gross und die Anwesenden zeigten sich entsprechend offen für Folgeveranstaltungen, insbesondere für Angestellte der Einwohnergemeinden, die für das Anmeldeverfahren verantwortlich sind. Neben der Erkennung potenzieller Opfer geht es um die Vermittlung einer Best Practice, damit bereits im Rahmen des Anmeldeverfahrens die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten konsequent ausgeschöpft werden.

Unter anderem im Rahmen der Vorbereitung zur genannten Veranstaltung haben sich auch auf kantonaler Ebene Optimierungsbedarf und zusätzliche weiter zu prüfende Handlungsmöglichkeiten gezeigt:

Das Bewusstsein für Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ist in der Öffentlichkeit und bei den Behörden noch nicht im erforderlichen Mass vorhanden. Dieses ist gezielt zu stärken, ansonsten potenzielle Opfer selbst im persönlichen Kontakt nicht als solche erkannt werden. Wie in der Stellungnahme zur Interpellation Fabian Gloor (Die Mitte, Oensingen): Geldwäscherei unterbinden (vgl. RRB NR. 2023/1269 vom 22. August 2023, Ziff. 3.5) ausgeführt, besteht weiterhin Informationsbedarf. Erfolgreiche Kampagnen bringen die Problematik in das Bewusstsein, erhöhen die Anzahl Meldungen und entfalten eine generalpräventive Wirkung.

Das geltende Wirtschafts- und Arbeitsgesetz (WAG; BGS 940.11) ermächtigt die Polizei ausschliesslich, Sexbetriebe zu betreten und zu kontrollieren (§ 35 WAG). Für alle anderen nach WAG bewilligungspflichtigen Betriebe ist das Betretungs- und Kontrollrecht der Polizei lediglich auf Verordnungsstufe geregelt (§ 41 Abs. 4 Verordnung zum Wirtschafts- und Arbeitsgesetz,

VWAG; BGS 940.12). Das Obergericht des Kantons Solothurn hat diese Regelungsstufe als ungenügend erachtet (Urteil vom 21. April 2021). Ohne entsprechende Ergänzung des WAG ist die Polizei demzufolge nicht ermächtigt, ausserhalb eines Strafverfahrens die öffentlich zugänglichen Bereiche von Gastgewerbe-, Take-away, Imbiss-, Alkoholhandels- und Dienstleistungsbetrieben zu betreten und zu kontrollieren. Dabei handelt es sich mithin gerade um solche Gewerbebetriebe, bei denen gemäss NAP ein besonders hohes Risiko des Menschenhandels und der Arbeitsausbeutung besteht¹⁾. Mit dem geltenden WAG lässt sich Menschenhandel und Arbeitsausbeutung demzufolge nicht angemessen bekämpfen. Die dazu erforderlichen Gesetzesänderungen werden derzeit erarbeitet. Das öffentliche Vernehmlassungsverfahren wird in nächster Zeit eröffnet.

Einige Einwohnergemeinden regen ausserdem die Überprüfung der geltenden, lediglich subsidiären Auskunftspflicht der Arbeitgeber/-innen, Vermieter/-innen, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgeber/-innen an (§ 12 Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register (RegV; BGS 131.51). In zwölf Kantonen gilt mittlerweile eine Drittmeldepflicht²⁾. Die zuständigen Behörden erhalten in solchen Meldungen allenfalls Hinweise auf Menschenhandel und Arbeitsausbeutung und können diesen gezielt nachgehen. Ob von einer Drittmeldepflicht ein wesentlicher Beitrag zur effizienten und effektiven Bekämpfung von Menschenhandel zu erwarten ist, ist deshalb vertieft zu prüfen.

Die präventive Bekämpfung von Menschenhandel stellt für die Behörden eine grosse Herausforderung dar. Eine nachhaltige Bekämpfung solcher Delikte erfordert einen permanenten Kontrolldruck. Menschenhandel und Ausbeutung der Arbeitskraft werden nicht in der Öffentlichkeit, sondern im Verborgenen verübt. Die Opfer melden sich nicht selbst bei den Behörden. Zur repressiven Bekämpfung sind Polizei und Staatsanwaltschaft deshalb auf Hinweise und Meldungen Dritter angewiesen. Erst gestützt auf entsprechende Hinweise vom Nachbarn, Lehr- und medizinischen Fachpersonen sowie von den Einwohnergemeinden, von AWA und MISA kann die Polizei Ermittlungen aufnehmen und die Staatsanwaltschaft allenfalls eine Untersuchung eröffnen. Die genannten Stellen müssen sich ihrer eminenten Bedeutung klar bewusst sein und ihren Aufgaben aktiv nachkommen. Ausserdem ist festzuhalten, dass der aktuelle Korpsbestand weder für die angemessene Ausübung der präventiven noch der repressiven Tätigkeiten ausreicht (vgl. RRB Nr. 2023/1269 vom 22. August 2023, Ziff. 3.4).

3.4 Strategiepapier zur stärkeren Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung

Aus folgenden Gründen erachten wir die Erarbeitung eines Strategiepapiers als sachgerecht und zielführend:

Erstens sind neben der Umsetzung der Massnahmen gemäss NAP weitere Massnahmen zu prüfen (vgl. Ziff. 3.3). Zweitens erachten wir für die verbindliche Zuweisung konkreter Umsetzungsaufgaben an eine derart grosse Anzahl beteiligter Akteure die vorherige Festlegung strategischer Ziele als unerlässlich. Zu bestimmen sind ausserdem auch konkrete Messgrössen zur Überprüfung der Massnahmen durch die jeweils verantwortliche Stelle sowie organisatorische Fragen wie Koordination und Leitung. Die Einwohnergemeinden sind eingeladen, sich an der Ausarbeitung des Strategiepapiers zu beteiligen.

Die stärkere Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung ist unter Berücksichtigung der Ausführungen in Ziffer 3.3 nur bei genügenden Personalressourcen der Polizei realistisch. Das Strategiepapier wird sich deshalb auch zu den finanziellen Auswirkungen äussern.

¹⁾ NAP, verabschiedet am 16. Dezember 2022, S. 9.

²⁾ AG, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, TG, TI, VD, ZH.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission
Finanzkommission

Verteiler

Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn
Staatsanwaltschaft
Jugendanwaltschaft
Amt für Gesellschaft und Soziales
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Migrationsamt
Amt für Gemeinden
Informations- und Datenschutzbeauftragte
Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Bolacker 9, PF 217, 4564 Obergerlafingen
Aktuarat Justizkommission
Aktuarat Finanzkommission
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat