



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Der Bundesrat**

# **Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023–2027**

*Verabschiedet am 16. Dezember 2022*

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis .....	3
1. Einleitung.....	5
2. Grundlagen .....	6
2.1 Rechtlicher Rahmen .....	6
2.2. Akteure und Zusammenarbeit .....	7
2.3 Lage Menschenhandel.....	7
3. Erarbeitung NAP .....	9
3.1 Grundlagen .....	9
3.2 Handlungsfelder und strategische Ziele .....	10
3.3 Gremien und politische Verankerung .....	10
4. Umsetzung, Monitoring und Evaluation .....	11
4.1 Umsetzung.....	11
4.2 Monitoring.....	11
4.3 Evaluation .....	12
5. Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel .....	13
Anhänge.....	34
Zusammensetzung Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des NAP .....	34
Zusammensetzung NEGEM .....	34
Zusammensetzung Strategische Begleitgruppe SVS .....	35
Zusammensetzung Politische Aufsicht.....	35
Entwicklungen in der Bekämpfung des Menschenhandels seit 2016.....	36

## Abkürzungsverzeichnis

AFM	Abteilung Frieden und Menschenrechte; EDA
AGMM	Arbeitsgruppe Menschenhandel und Menschenschmuggel
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz)
BA	Bundesanwaltschaft
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EGMR	Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FAS	Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
GRETA	Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings)
IOM	Internationale Organisation für Migration
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KOKES	Konferenz für Kindes und Erwachsenenschutz
NAP	Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel
NEGEM	Nationale Expertengruppe gegen Menschenhandel
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organization)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz)
OHS	Opferhilfestatistik
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFM	Swiss Forum for Migration
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund

SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
SKK	Schweizerische Kriminalkommission
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Rechtssammlung des Schweizer Bundesrechts
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SUS	Strafurteilsstatistik
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
UNO	Vereinte Nationen (United Nations Organization)
UNTOC	Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VSKC	Vereinigung der Schweizerischen Kriminalchefs
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
ZeugSG	Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz
ZeugSV	Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz

## 1. Einleitung

Menschenhandel ist auch in der Schweiz eine Realität. Wie überall auf der Welt findet er im Verborgenen statt, kommt in vielen verschiedenen Formen vor und ist deswegen schwierig zu erkennen – für die Strafverfolgungsbehörden, aber auch für die Bevölkerung.

Menschenhandel ist eine Straftat (Art. 182 StGB). Die Opfer werden in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt, sie können nicht selbstbestimmt entscheiden und handeln. Ihre psychische und physische Integrität ist dadurch gefährdet. Es ist die Aufgabe der Strafverfolgung, bei Anzeichen auf Menschenhandel die Täterinnen und Täter zu ermitteln und Massnahmen zum Schutz der Opfer einzuleiten.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat wiederholt festgestellt, dass Menschenhandel gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstösst. Hat eine Menschenrechtsverletzung stattgefunden, ist ein Staat verpflichtet, die Folgen der Verletzung zu lindern. Daraus leitet sich die Pflicht ab, Menschenhandel systematisch zu identifizieren und für die Opfer Schutz und Hilfe zu gewährleisten.

Die Schweiz hat verschiedene völkerrechtliche Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels ratifiziert, so beispielsweise das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Dieses ist für die Schweiz zentral, da es einen opferzentrierten und menschenrechtsbasierten Ansatz verfolgt. Die Empfehlungen der Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA), die die Umsetzung von diesem Übereinkommen überwacht, haben in den vergangenen Jahren die Menschenhandelsbekämpfung der Schweiz massgeblich beeinflusst.

Bei der Bekämpfung des Menschenhandels wird in der Schweiz ein multidisziplinärer Ansatz verfolgt, innerhalb der vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Zusammenarbeit. In Anlehnung an eine internationale «best practice» werden in der Schweiz seit 2011 Nationale Aktionspläne mit effektiven Massnahmen entwickelt. Für die Umsetzung dieser Massnahmen sind Akteure aller drei Staatsebenen verantwortlich.

Mit dem vorliegenden Dokument erscheint der Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP) der Schweiz in seiner dritten Ausgabe. Eine wichtige Grundlage für diesen NAP ist die Evaluation des NAP 2017-2020.<sup>1</sup> Ziel dieser Evaluation war nicht nur, den Umsetzungsstand und die Wirksamkeit der Aktionen zu beurteilen, sondern auch die Bekämpfung des Menschenhandels zu optimieren.

Der NAP 2023-2027 schafft ein gemeinsames Verständnis für die Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz und für die Aufgaben staatlicher Stellen und der Zivilgesellschaft. Mit dem vorliegenden NAP verpflichtet sich die Schweiz zur Weiterführung und Verstärkung des «whole of system»-Ansatzes in der Menschenhandelsbekämpfung – um Täterinnen und Täter konsequent zu verfolgen und Opfer besser zu schützen.

Dieses Dokument legt gegenüber der Politik transparent die Strategie und den Handlungsrahmen der kommenden Jahre dar. Politikerinnen und Politiker verlangen mittels Vorstösse<sup>2</sup> regelmässig Verbesserungen in der Bekämpfung des Menschenhandels. Der vorliegende NAP nimmt die Anliegen der Politik in Form verschiedener Aktionen auf.

---

<sup>1</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/nap-evaluation/ber-nap-evaluation-2017-2020-d.pdf>

<sup>2</sup> Motion 19.3265, Ressourcen für einen effektiven Kampf gegen den Menschenhandel, NR Marianne Streiff-Feller (EVP, BE); Motion 20.3630, Arbeitsausbeutung als Straftatbestand, NR Marianne Streiff-Feller (EVP, BE); Motion 22.3369, Verbesserter Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel, Kommission für Rechtsfragen SR.

## 2. Grundlagen

### 2.1 Rechtlicher Rahmen

Für die Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz sind folgende Rechtserlasse massgebend:

- das Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) stuft Menschenhandel und Förderung der Prostitution als Straftaten ein;
- das Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) besagt, dass Personen, die in der Schweiz durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurden, Unterstützung und Hilfe erhalten;
- das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) sieht die Möglichkeit vor, von den Zulassungsbedingungen abzuweichen, um den Aufenthalt von Opfern oder Zeugen von Menschenhandel zu legalisieren, und legt die Gewährung von Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe für Opfer von Menschenhandel fest;
- die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142. 201) regelt den Aufenthalt von Opfern und Zeugen von Menschenhandel während der Erholungs- und Bedenkzeit, für die Dauer der Strafverfolgung gegen die Täterschaft und aufgrund ihrer persönlichen Situation (schwerwiegende persönliche Härtefälle);
- die Strafprozessordnung (StPO; SR 312. 0) umfasst die Massnahmen zum Schutz von Opfern und Zeugen von Menschenhandel in Strafverfahren;
- das Zeugenschutzgesetz (ZeugSG; SR 312. 2) regelt den Schutz von Opfern und Zeugen von Menschenhandel in Strafverfahren ausserhalb der Verfahrenshandlung und nach Abschluss des Verfahrens;
- die Verordnung gegen Menschenhandel (SR 311.039.3) ermöglicht es dem Bund, Präventionsmassnahmen Dritter zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel finanziell zu unterstützen.

Die einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkommen zur Bekämpfung von Menschenhandel sind von der Schweiz ratifiziert worden. Dazu zählen:

- das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0.311.542) und
- das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (SR 0.311.543).

Auch weitere Konventionen, die Menschenhandel an der Schnittstelle zu anderen Menschenrechtsverletzungen angehen, hat die Schweiz ratifiziert.<sup>3</sup>

Schliesslich gilt für die Schweiz die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) mit dem Verbot der Zwangsarbeit und der Sklavereiähnlichen Praktiken in Art. 4, worunter gemäss Rechtsprechung des EGMR auch Menschenhandel fällt.

---

<sup>3</sup> Dazu gehören das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (SR 0.107) und das Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie (SR 0.107.2), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und das dazugehörige Fakultativprotokoll (SR 0.108), das Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken (SR 0.311.371), das Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (SR 0.822.713.9) und das dazugehörige Protokoll (SR 0.822.713.91), das Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit der ILO oder (SR 0.822720.5) und das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (0.311.40).

## 2.2. Akteure und Zusammenarbeit

In der Schweiz ist die Bekämpfung des Menschenhandels primär eine kantonale Kompetenz<sup>4</sup>. Die operative Zuständigkeit für den Opferschutz, die ausländerrechtlichen Aspekte und die strafrechtliche Verfolgung von Menschenhandel liegen in der Zuständigkeit der Kantone. Eine Strafverfolgungskompetenz des Bundes liegt dann vor, wenn es sich bei der Täterschaft um eine kriminelle Organisation gemäss Art. 260<sup>ter</sup> StGB handelt. Um die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Migrationsbehörden, Opferhilfestellen und Opferhilfeorganisationen zu verbessern, haben aktuell 19 Kantone Kooperationsmechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Kantonale Runde Tische) eingerichtet.

Es existieren drei Gefässe, welche die Vernetzung zwischen den Kantonen fördern:

- Die AGMM, der unter anderen spezialisierten Ermittlerinnen und Ermittler aus jedem Polizeikonkordat angehören. Der Austausch in der Polizeiarbeit gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel steht dabei im Vordergrund.
- Regelmässige Treffen der spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aller Kantone gewährleisten einen fachlichen Austausch auf Justizebene.
- Die Leitungen der Kantonalen Runden Tische gegen Menschenhandel kommen einmal pro Jahr zusammen. Hier tauschen sich die Kantone in strategischen Fragen untereinander aus. fedpol informiert über nationale und internationale Entwicklungen.

fedpol leitet die operative Koordinationsstelle zur Unterstützung der Kantone in interkantonalen und internationalen Ermittlungsverfahren. Um den grenzüberschreitenden Menschenhandel zu bekämpfen, arbeitet fedpol eng mit Europol und INTERPOL zusammen. fedpol ist zudem Mitglied der Human Trafficking Expert Group und des Operational Network on Migrant Trafficking von INTERPOL.

Um die Koordination zwischen den betroffenen Stellen und Organisationen in der Schweiz sicherzustellen, ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten und die Verpflichtungen aus den verschiedenen Übereinkommen und nationalen Vorgaben umzusetzen, nimmt fedpol die Aufgaben der nationalen Koordination gemäss Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels wahr.

Um fedpol in dieser Rolle zu beraten und die Vernetzung zwischen den Akteuren in der Bekämpfung des Menschenhandels zu fördern, wurde 2022 die Nationale Expertengruppe gegen Menschenhandel (NEGEM) gegründet. Sie setzt sich aus Expertinnen und Experten verschiedener staatlicher Stellen, der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Sozialpartner zusammen (siehe Anhang).

Nebst einem gemeinsamen Verständnis für die Bekämpfung von Menschenhandel braucht es ein effektives Zusammenwirken der staatlichen Stellen und der Zivilgesellschaft in der Ausprägung eines kollaborativen Prozesses, der durch eine multidisziplinäre Sichtweise auf das vielschichtige Phänomen von Menschenhandel geprägt ist. Die Verbindung der unterschiedlichen Disziplinen ergibt sodann einen klaren Auftrag zur Übernahme von Verantwortung für die zugewiesene Aktion im Verbund.

Zu einer wirksamen Bekämpfung von Menschenhandel gehört auch eine Zusammenarbeit zwischen den Staaten auf der operativen und der Policy-Ebene. Die Schweiz engagiert sich deshalb in verschiedenen multilateralen Gremien (z.B. im UNO-Menschenrechtsrat). Menschenhandel ist ausserdem regelmässig Gegenstand bilateraler diplomatischer Treffen, zum Beispiel im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria.

## 2.3 Lage Menschenhandel

Die Schweiz ist – bedingt durch ihre zentrale geographische Lage in Europa – als Ziel- und Transitland von Menschenhandel betroffen. Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) zählte zwischen 2019 und

---

<sup>4</sup> Art 123 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101)

2021 durchschnittlich 101 Opfer von Menschenhandel (Art. 182 StGB) und Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) pro Jahr. Die Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS) erkennen jedoch nur die Fälle, bei denen eine Strafanzeige vorliegt. Das tatsächliche Ausmass ist schwierig zu schätzen, da Menschenhandel im Verborgenen stattfindet und deshalb von einer hohen Dunkelziffer auszugehen ist.

### *Opfer (wie sie Opfer werden und bleiben)*

Die Opfer in der Schweiz sind fast alle ausländischer Herkunft. Armut, Perspektivlosigkeit, Gewalt und bewaffnete Konflikte in den Herkunftsstaaten zählen zu den Treibern von Menschenhandel. Diese Notlagen nutzen die Täterinnen und Täter schamlos aus. In der Regel werden die Opfer mit falschen Versprechen in die Schweiz gelockt; meist mittels attraktiven Jobangeboten, bei denen weder die Tätigkeiten noch die Modalitäten mit der späteren Wirklichkeit übereinstimmen. Sind die Opfer in der Schweiz angekommen, gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, sie zu beeinflussen und auszunutzen. Oft wird die Vulnerabilität gezielt ausgenutzt, indem den Opfern gerade so viel ausbezahlt wird, dass sie etwas Geld an die Familie im Herkunftsland senden können. Damit wird ihnen das Gefühl vermittelt, dass sie gegenüber der Lage im Herkunftsland profitieren; sie selbst sehen sich gar nicht als Opfer von Menschenhandel. Weiter werden den Opfern sehr hohe Kosten – oftmals von mehreren zehntausend Franken – für die Reise, die erforderlichen Papiere sowie für Kost und Logis in der Schweiz auferlegt, die sie zurückzahlen müssen. Abhängigkeit und Druck können zusätzlich erhöht werden, indem die Täterinnen und Täter ihre Reisepapiere einziehen und ihnen bewusst machen, dass sie sich illegal in der Schweiz aufhalten (insofern es sich um Drittstaatenangehörige handelt) und sie einer illegalen Erwerbstätigkeit nachgehen. Schliesslich machen Gewalt oder Drohungen, es werde ihren Angehörigen im Ausland etwas angetan, die Opfer gefügig. Solche Drohungen halten die Opfer von Menschenhandel oftmals davon ab, sich zu wehren und sich bei den Behörden zu melden, geschweige denn in Strafverfahren auszusagen. Die Erfahrungen zeigen aber, dass von spezialisierten Opferschutzstellen geschützte und unterstützte Opfer eher bereit sind, gegen Täter auszusagen. Deshalb ist die Zusammenarbeit mit den spezialisierten Opferschutzstellen zentral.

Bezug zum Krieg in der Ukraine: Bislang konnten in der Schweiz keine signifikanten Beobachtungen und Erkenntnisse im Bereich Menschenhandel von geflüchteten Menschen aus der Ukraine festgestellt werden. Die Behörden und die NGO haben rechtzeitig Regelungen und Massnahmen getroffen, die grösstmöglichen Schutz vor Ausbeutung und Menschenhandel bieten, beispielsweise mit dem Schutzstatus S oder durch Sensibilisierung der Flüchtlinge und ihrer Betreuungspersonen.

### *Täter: Herkunft, Tätigkeitsbereiche, Methoden*

Die meisten Menschenhändler agieren in kleineren Gruppen oder Netzwerken. Es gibt aber auch Hinweise auf grössere, gut organisierte kriminelle Strukturen, die den Menschenhandel in der Schweiz meist vom Ausland aus kontrollieren oder unterstützen. Diese Gruppierungen sind vielfach polykriminal, das heisst, sie sind in weiteren kriminellen Tätigkeiten aktiv. Gruppierungen aus dem Balkan kombinieren Menschenhandel typischerweise mit Drogenhandel und Eigentumskriminalität. Kriminelle Gruppen aus Nigeria sind eher auf die sexuelle Ausbeutung spezialisiert. Die Mafia hingegen bewegt sich im Baugewerbe und der Gastronomie: Sie verschafft Menschen aus den eigenen Herkunftsdörfern in Italien Aufenthaltsgenehmigungen, stellt sie zu miserablen Bedingungen an und zwingt sie zu Gefälligkeiten für die Organisation.

Die Täterschaft stammt mehrheitlich aus dem Ausland. Auffallend ist, dass die Täterinnen und Täter vielfach dieselbe Herkunft haben wie die Opfer, oft sogar aus der gleichen Familie oder dem gleichen Dorf. Häufig ist davon auszugehen, dass sie sich bereits vor der Tat kannten. Die Täterschaft ist mehrheitlich männlich, bei Fällen von Menschenhandel mit thailändischen und nigerianischen Opfern spielen hingegen Frauen eine führende Rolle.



Die Täter sind vermehrt im virtuellen Raum aktiv. Opfer werden über die sozialen Medien angeworben; ihre Dienstleistungen werden dort angeboten und mittels SMS, Anrufen oder GPS-Tracking-Funktionen werden die Opfer rund um die Uhr per Smartphone kontrolliert. Die Tatbegehung mittels digitaler, elektronischer Hilfsmittel kann eine neue Deliktsform darstellen, bedingt jedoch keinen neuen Straftatbestand. Vielmehr dienen die virtuelle Welt und neuere Technologien der Begehung von Straftaten, auch Menschenhandel. Damit ergeben sich auch neue Möglichkeiten für die Strafverfolgung von Menschenhandel, insbesondere betreffend die Verfügbarkeit von elektronischen Beweismitteln und deren Auswertung. Die Bekämpfung von Menschenhandel muss deshalb vermehrt auch im digitalen Raum stattfinden.

### *Bereiche der Ausbeutung*

Die sexuelle Ausbeutung ist nach wie vor die häufigste Ausbeutungsform in der Schweiz. Gemäss polizeilichen Informationen aus mehreren Kantonen werden in jüngerer Zeit vermehrt Frauen aus China in der Prostitution beobachtet und es wird vermutet, dass diese die Schleusungskosten abarbeiten müssen. Zahlreiche Opfer sind sich zum Zeitpunkt der Rekrutierung durchaus bewusst, dass sie in der Schweiz als Sexarbeiterinnen arbeiten sollen. Sie werden aber von der Täterschaft über die Rahmenbedingungen getäuscht. Seit der COVID-19-Pandemie werden vermehrt Escort-Dienste festgestellt, was die Milieukontrolle schwieriger macht, weil die Frauen nicht mehr in einem Etablissement, sondern an immer wechselnden Orten arbeiten.

Die Anwerbung von jungen Mädchen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist auch ein Thema. Dabei sprechen junge, erwachsene Männer gezielt Mädchen an und täuschen ihnen eine Liebesbeziehung vor.<sup>5</sup> Im Verlaufe der Beziehung fordern die Männer von den Mädchen sexuelle Dienstleistungen zugunsten Dritter.

Die Hinweise auf Arbeitsausbeutung in verschiedenen Branchen haben in den letzten Jahren weiter zugenommen. Bei der Ausbeutung der Arbeitskraft kann es sowohl um legale, als auch um illegale Arbeiten gehen, wie dies beispielsweise beim organisierten Diebstahl oder beim Transport von Drogen der Fall ist. Frauen werden vorwiegend in Privathaushalten als Pflegerin oder Haushaltshilfe oder in Nagelstudios ausgebeutet. Männer arbeiten insbesondere im Gast- und Baugewerbe, in der Transportbranche oder in Coiffeursalons unter prekären Bedingungen. Ein weiterer Ausbeutungszweig ist nach wie vor die organisierte Bettelei.

## 3. Erarbeitung NAP

### 3.1 Grundlagen

Die zentralen Grundlagen für die Erarbeitung des NAP 2023–2027 sind die folgenden:

- materielle Bestimmungen über die Bekämpfung des Menschenhandels im Übereinkommen des Europarates sowie im Zusatzprotokoll Menschenhandel.
- Empfehlungen der internationalen Organisationen und der USA im Anschluss an die Staatenberichtsverfahren und Länderevaluationen. Im Vordergrund stehen der Evaluationsbericht über die Umsetzung des Europaratsübereinkommens durch die GRETA vom 11. Juli 2019 sowie die Empfehlungen im jährlichen Bericht der USA (TIP-Report).
- Erkenntnisse aus der Evaluation über die Umsetzung des NAP 2017–2020.
- Forschungsarbeiten und Berichte der letzten Jahre, unter anderem die Berichte über Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel des SFM,<sup>6</sup> über die Ausbeutung Minderjähriger

---

<sup>5</sup> Bei der Loverboy-Methode wird in der Anwerbung der Opfer eine Liebesbeziehung vorgetäuscht um diese anschliessend auszubeuten. Diese Form der Anwerbung und Ausbeutung kann im Ausland, als auch in der Schweiz, stattfinden. Vgl. Diss. Schultz, S. 122 f. mit Verweisen

<sup>6</sup> [Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel - SFM Studies #65d - März 2016 \(unine.ch\)](#)

in der Schweiz im Kontext von Menschenhandel des SKMR<sup>7</sup> und über die Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext des SKMR<sup>8</sup>.

### 3.2 Handlungsfelder und strategische Ziele

Die Strategie der Schweiz beinhaltet eine Priorisierung wichtiger Handlungsfelder und die Umsetzung internationaler Vorgaben sowie von guten Beispielen in diesen Handlungsfeldern. Die Evaluation über die Umsetzung des NAP 2017–2020 umfasst zahlreiche Erkenntnisse zu den Herausforderungen in der Bekämpfung des Menschenhandels. In der Management Response von fedpol<sup>9</sup> werden diese Erkenntnisse strukturiert und mögliche neue Handlungsfelder für den neuen NAP benannt:

- Ausbeutung der Arbeitskraft
- Stärkung der Strafverfolgung
- Stärkung der Unterstützung und der Rechte von Opfern
- Aus- und Weiterbildung von weiteren Akteuren

Daraus wurden für den NAP 2023–2027 sieben strategische Ziele abgeleitet:

1. Die Kantone schaffen die Voraussetzungen für die wirksame Bekämpfung. Bei Krisensituationen können sie angemessene Massnahmen treffen.
2. Die Akteure gegen Menschenhandel in der Schweiz sind ausgebildet und in der Lage, Menschenhandel zu erkennen und die richtigen Massnahmen zu treffen. Die Öffentlichkeit und das Gewerbe werden über das Phänomen Menschenhandel sensibilisiert.
3. Die Schweiz bekämpft Menschenhandel gestützt auf Lage- und Situationsbilder sowie auf wissenschaftliche Grundlagen.
4. Die Schweiz bekämpft Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft wirksam.
5. Alle Menschenhandelsopfer, die sich in der Schweiz aufhalten, erhalten den ihnen zustehenden Schutz und die ihnen zustehenden Hilfeleistungen.
6. Minderjährige Opfer von Menschenhandel werden erkannt und erhalten Schutz und Hilfe unter Berücksichtigung des Kindeswohls.
7. Die Schweiz trägt zur Verminderung der Ursachen von Menschenhandel und zu einer wirksamen und ergebnisorientierten, internationalen Zusammenarbeit bei.

Für jedes der strategischen Ziele wurden spezifische Ziele mit erwarteten Ergebnissen für die Zielerreichung, sowie konkrete Aktionen definiert. Die Übersicht befindet sich in Kapitel 5.

### 3.3 Gremien und politische Verankerung

Der NAP 2023–2027 wurde von fedpol, mit Beteiligung von Expertinnen und Experten des Bundes, der Kantone und Städte, der Zivilgesellschaft und der IOM erarbeitet. Die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz – bzw. die Umsetzung des NAP – ist eine Zusammenarbeit dieser Akteure.

Der vorliegende NAP wurde – analog dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus – durch den SVS resp. dessen Gremien verabschiedet. Der SVS vereinigt die relevanten strategischen Akteure aus Behörden und Organisationen sowie die politischen Entscheidungsträger. Dadurch ist der NAP politisch breit abgestützt.

Für die Erarbeitung des NAP hat fedpol folgende Gremien eingesetzt:

---

<sup>7</sup> [https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere\\_berichte.html](https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere_berichte.html)

<sup>8</sup> [Menschenhandel: Bericht zeigt grosse kantonale Unterschiede auf \(admin.ch\)](#)

<sup>9</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/nap-evaluation/management-response-nap-evaluation-2017-2020.pdf>

- *Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des NAP*: Die Arbeitsgruppe besteht aus der Begleitgruppe für die Evaluation des NAP 2017–2020 und wurde mit Vertreterinnen und Vertretern weiterer Akteure ergänzt. Damit ist gewährleistet, dass die Ziele, erwartete Ergebnisse und Aktionen fachlich kompetent erarbeitet wurden.
- *NEGEM*: Das Gremium umfasst wichtige Akteure, die in der Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz tätig sind. Der NEGEM gehören 30 Expertinnen und Experten von Bund, Kantonen und Städten, der Zivilgesellschaft und Sozialpartner an.

Für die Genehmigung des NAP hat der SVS folgende Gremien eingesetzt:

- *Strategische Begleitgruppe*: Der NAP und die darin enthaltenen Aktionen verpflichten die jeweiligen Behörden von Bund und Kantonen. Die Aktionen werden von den Leitungen dieser Behörden getragen. Dazu hat der SVS eine strategische Begleitgruppe gebildet, die die NEGEM fast vollständig auf Geschäftsleitungsebene abbildet. Der Konsens dieses Gremiums zum Entwurf des NAP war zentral, um diesen anschliessend der politischen Ebene zur Verabschiedung vorzulegen.
- *Politische Aufsicht*: Der Entwurf des NAP wurde von der politischen Aufsicht genehmigt. Diese umfasst die Vorsteherin des EJPD, die kantonalen Konferenzen KKJPD, SODK und EDK, den Schweizerischen Städteverband und den Schweizerischen Gemeindeverband.

Die Verabschiedung des NAP hat wie folgt stattgefunden:

- *Bundesrat*: Für jene Inhalte des NAP, die sich an den Bund richten.
- *Kantone (KKJPD und SODK)*: Für jene Inhalte des NAP, die sich an die Kantone richten.

## 4. Umsetzung, Monitoring und Evaluation

### 4.1 Umsetzung

Die Tabelle (siehe Kapitel 5) legt dar, welche Stellen für welche Aktionen verantwortlich sind. In der Regel wurden die Aktionen den Stellen zugeteilt, die bereits in einem entsprechenden Tätigkeitsfeld aktiv sind. Bei einigen Aktionen sind mehrere Stellen genannt, da sich die Zuständigkeiten überschneiden und ein Zusammenwirken notwendig ist. Die verantwortlichen Stellen sind frei, sich bedarfsgerecht zu organisieren und beispielsweise für die Umsetzung einer Aktion weitere Akteure beizuziehen oder eine Arbeitsgruppe zu bilden. Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und NGO wird besonders befürwortet, weil die Erfahrung und das Wissen der NGO bei der Bekämpfung des Menschenhandels zentral sind.

Die Umsetzung der Aktionen erfordert in der Regel personelle und finanzielle Ressourcen, die je nach Aktion sehr unterschiedlich sein können. Die jeweiligen Stellen sind für die Umsetzung der Aktionen und die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen zuständig. Jede verantwortliche Stelle beantragt bei ihrer vorgesetzten Stelle die notwendigen Ressourcen.

Auf die Erstellung eines Globalbudgets für die Umsetzung des NAP wurde verzichtet, da die Zuständigkeit der Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz nicht bei einer einzigen Stelle oder Behörde liegt. Mit der politischen Verabschiedung des NAP 2023–2027 wurden die Transparenz und Verbindlichkeit geschaffen, die notwendigen Mittel für die Umsetzung der Aktionen zu beantragen und zu bewilligen.

### 4.2 Monitoring

Die Aktionen dauern maximal fünf Jahre und werden einem regelmässigen Monitoring unterzogen. Dieses erlaubt es, auf unvorhersehbare Entwicklungen zu reagieren und Anpassungen für die Umsetzung der Aktionen zu bestimmen. Die Stellen sind dazu verpflichtet, regelmässig Berichte zum aktuellen Stand der Umsetzung der Aktionen abzuliefern. Diese Berichte sind nach vorgegebenem Muster

aufgebaut. Das Monitoring und die Darstellung der Fortschrittergebnisse werden von fedpol durchgeführt. Der SVS wird aufgrund seiner Erfahrungen aus den Monitorings für den NAP zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus fedpol bei Bedarf unterstützen. Die Ergebnisse des Monitorings werden der strategischen Begleitgruppe und der politischen Aufsicht zur Kenntnis gebracht.

### 4.3 Evaluation

Eine Evaluation ermöglicht eine vertiefte Reflexion mit dem Vorgehen in einem bestimmten Themengebiet. Sie zeigt auf, wo es Anpassungen bedarf und stellt eine Grundlage für die Auseinandersetzung mit der künftigen Ausrichtung eines Bereichs.

Um eine professionelle Durchführung und eine unabhängige Beurteilung der Ergebnisse zu gewährleisten, soll die Evaluation der Umsetzung des NAP 2023–2027 einem externen Dienstleister in Auftrag gegeben werden.

Der vorliegende NAP enthält bereits Inhalte, die nach dessen Ablauf eine Überprüfung der Zielerreichung erlauben. So ist eine Ausgangslage beschrieben. Zudem sind die erwarteten Ergebnisse zur Erreichung der spezifischen und damit auch der strategischen Ziele beschrieben. Damit wird eine Evaluation, ob der NAP 2023–2027 seine Wirkung entfalten hat, erleichtert.

## 5. Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel

**Strategisches Ziel 1: Die Kantone haben die Voraussetzungen für die wirksame Bekämpfung von Menschenhandel geschaffen. Bei Krisensituationen können angemessene Massnahmen getroffen werden.**

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
<p>1.1 Die Kantone haben die organisatorischen Massnahmen getroffen, die Prozesse bestimmt und die dem Unrechtsgehalt des Delikts angemessene Priorität beigemessen, dass Menschenhandel erkannt und wirksam bekämpft wird.</p>	<p>Alle Kantone verfügen über eine Kooperationsvereinbarung<sup>10</sup> oder einen Leitfaden für die Bearbeitung von Menschenhandelsfällen. Die Kantone legen Rechenschaft über ihre Aktivitäten und die Zusammenarbeit ab.</p>	<p>1.1.1 Alle Kantone bestimmen die Ziele, die Verantwortlichkeiten und die Zusammenarbeit gegen Menschenhandel, halten diese fest und sind in der Lage, Menschenhandelsfälle zu erkennen, adäquat zu bearbeiten sowie einen opferzentrierten und menschenrechtsbasierten Schutz der Betroffenen im Rahmen eines Referral-Mechanismus zu gewährleisten.</p>	<p>Alle Kantone verfügen über Kooperationsvereinbarungen oder Leitfäden für die Bearbeitung der Menschenhandelsfälle und die kantonalen Stellen tauschen sich aus.</p>	<p>KKJPD</p>	<p>2027</p>

<sup>10</sup> Kooperationsvereinbarungen legen im Kanton die Verantwortlichkeit, Aufgaben und Schnittstellen der Beteiligten in Menschenhandelsfällen fest und äussern sich zur Vorgehensweise, wenn Opfer oder Fälle festgestellt werden. Diese können von der Leitung eines kantonalen Runden Tisches gegen Menschenhandel als Leitfaden erlassen, als verwaltungsrechtliche Vereinbarung der zuständigen Stellen abgeschlossen oder vom Regierungsrat des Kantons verabschiedet werden. Kooperationsvereinbarungen dienen der Transparenz und Klarheit im Vorgehen gegen Menschenhandel und geben die kantonale Strategie wieder. Kooperationsvereinbarungen werden vorausgesetzt, damit weitere Ziele dieses Aktionsplanes umgesetzt werden können und eine Standardisierung im Vorgehen gegen Menschenhandel und dem Opferschutz und Opferhilfe in der Schweiz stattfindet.

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
		1.1.2 Opfererkennung, einfache und qualifizierte Täterermittlung werden in allen Polizeikorps sichergestellt, gemäss verabschiedetem Modell der SKK <sup>11</sup> .	Die kantonalen Polizeikorps informieren in der AGMM durch ihre Konkordatsvertretungen über die organisatorischen Massnahmen.	KKPKS	2025
		1.1.3 In der kriminalpolizeilichen Prioritätensetzung der Kantone erhält die Menschenhandelsbekämpfung den angemessenen Stellenwert.	In den kriminalpolizeilichen Strategien der Kantone wird die Menschenhandelsbekämpfung und deren Priorisierung beschrieben. Die Anzahl erkannter Opfer und Täter hat zugenommen.	KKJPD, SSK	2026
1.2 In nationalen Krisensituationen ist eine einsatzfähige Struktur vorhanden, um Problematiken des Menschenhandels zu bearbeiten.	Die Ausgestaltung einer Organisation, welche in Krisensituationen eingesetzt werden kann, ist in den Grundzügen festgelegt.	1.2.1 Es wird ein Konzept für die Schaffung einer Organisationsstruktur mit Beteiligung aller relevanten Akteure erarbeitet.	Das Konzept gibt Auskunft über die möglichen Bedrohungslagen, die Organisationsform, die Beteiligten und die Finanzierung der Organisation und Massnahmen.	fedpol	2025
1.3 Die Kantone gehen die Herausforderungen in der		1.3.1		fedpol	2023

<sup>11</sup> Entscheid der SKK an der Sitzung vom 19.11.2020 zum Papier der AGMM «Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel, Aktion 14, Identifizierungsrichtlinien / Empfehlungen / Good Practices

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
Menschenhandelsbekämpfung koordiniert an.	Die Kantonalen Runden Tische tauschen sich regelmässig über den Handlungsbedarf und die Lösungen gegen Menschenhandel aus.	Es finden regelmässige nationale Treffen der kantonalen Runden Tische für die Behandlung von aktuellen Themen der Menschenhandelsbekämpfung statt.	Die Treffen finden mindestens einmal jährlich statt.		

**Strategisches Ziel 2: Die Akteure gegen Menschenhandel in der Schweiz sind ausgebildet und in der Lage, Menschenhandel zu erkennen und die richtigen Massnahmen zu treffen. Die Öffentlichkeit und das Gewerbe werden über das Phänomen Menschenhandel sensibilisiert.**

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
2.1 Die Verantwortlichkeit, der Umfang und die Möglichkeiten für Ausbildung und Sensibilisierung gegen Menschenhandel in der Schweiz sind geklärt.	Die für die Ausbildung zuständigen Organisationen sind bestimmt. Schulungen und Sensibilisierungen gegen Menschenhandel finden statt.	2.1.1 Ein Konzept für die Ausbildungen aller Berufsgruppen wird erarbeitet. Es wird über den Ausbildungsbedarf und deren Umsetzung informieren.	Das Konzept ist in der NE-GEM diskutiert, von fedpol gutgeheissen und den verantwortlichen Organisationen kommuniziert worden.	fedpol	2024
		2.1.2 Es finden regelmässige Ausbildungen und Sensibilisierungsaktionen für die Berufsgruppen gemäss Ausbildungskonzept (2.1.1) statt.	Gemäss Ausbildungskonzept werden jährlich Angehörige verschiedener Berufsgruppen und Sozialpartner ausgebildet.	fedpol	2025

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
<p>2.2</p> <p>Angehörige des BAZG und der Strafverfolgungsbehörden sind zum Thema Menschenhandel sensibilisiert. Die Fachspezialisten und Fachspezialistinnen weisen ein hohes Ausbildungsniveau auf, wenden dieses in der Ermittlung und im Umgang mit den Menschenhandelsopfern an und kennen die Bedeutung der Non-Punishment-Regel für ihre Arbeit.</p>	<p>Das BAZG sowie die Strafverfolgungsbehörden aller Kantone haben Spezialistinnen und Spezialisten gegen Menschenhandel benannt und weisen Kompetenzen im Bereich der Opfererkennung auf.</p>	<p>2.2.1</p> <p>Ausbildungen für Spezialistinnen und Spezialisten der Polizeien und Staatsanwaltschaften werden organisiert und angeboten.</p> <p>Dabei wird auch die Ansprache von Minderjährigen (inkl. jüngeren Kindern), die Non-Punishment-Regel und Ermittlungen in der Digitalisierung berücksichtigt.</p> <p>Die Spezialistinnen und Spezialisten werden befähigt, Angehörige der polizeilichen Grundversorgung in ihrem Korps gemäss Aktion 2.2.2 sowie in der polizeilichen Grundausbildung zu sensibilisieren.</p>	<p>Es finden regelmässige Ausbildungen statt.</p>	<p>SPI, SSK, VSKC</p>	<p>Ab 2023</p>
		<p>2.2.2</p> <p>Angehörige der nicht spezialisierten Staatsanwaltschaften und der polizeilichen Grundversorgung werden sensibilisiert und</p>	<p>Es finden regelmässige Ausbildungen statt.</p>	<p>SSK, KKPKS</p>	<p>Ab 2024</p>



Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
		kennen ihre Aufgaben bei Verdacht auf Menschenhandel.			
		2.2.3 Die bei Kontrollen eingesetzten Angehörigen des BAZG werden über Menschenhandel informiert und kennen ihre Aufgaben.	Es finden Ausbildungen für die Angehörigen des BAZG statt.	BAZG	Ab 2023
2.3 Die Öffentlichkeitsarbeit gegen Menschenhandel trägt dazu bei, die Akteure in ihrer Arbeit gegen Menschenhandel zu unterstützen.	Die Anzahl der Veranstaltungen gegen Menschenhandel hat zugenommen.	2.3.1 Aus Anlass des europäischen Tages gegen Menschenhandel finden Sensibilisierungsevents oder Aktionswochen statt. Die Sensibilisierung beinhaltet auch Information über die Meldemöglichkeiten bei Verdacht auf Menschenhandel.	Anlässe finden in allen Sprachregionen, mit verschiedenen Partnern statt.  Aktionswochen finden alle 2 Jahre statt.	fedpol <sup>12</sup>	Jährlich Aktionstage, 2023, 2025 und 2027 stattdessen Aktionswochen

**Strategisches Ziel 3: Die Schweiz bekämpft Menschenhandel gestützt auf Lage- und Situationsbilder sowie auf wissensbasierte Grundlagen.**

<sup>12</sup> Die Koordination der Sensibilisierungen findet durch IOM Bern statt.

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
3.1 Die Schweiz verfügt über ein Lage- und Situationsbild über Menschenhandel für alle Ausbeutungsformen, kennt die aktuellen Gefahren und Entwicklungen und nutzt diese Erkenntnisse.	Es besteht ein Lage- und Situationsbild, das sich auf Statistiken, operative Informationen, Erhebungen, andere Lagebilder, Open Source und weitere Quellen stützt. Es wird regelmässig überarbeitet und aktualisiert.	3.1.1 Ein Lage- und Situationsbild Menschenhandel für die Schweiz wird erarbeitet und nachgeführt. Internationale Entwicklungen und Tendenzen in der Digitalisierung werden berücksichtigt.	Die jährlich aktualisierten Lage- und Situationsberichte stehen den Polizeikörpern zur Verfügung und können für Evaluationen und Berichte verwendet werden.	fedpol	2023
		3.1.2 Es finden Forschungsarbeiten zu spezifischen Themen des Menschenhandels statt.	Die Forschungsthemen sind benannt und die Arbeiten finden statt.	fedpol	2025
3.2 Die Schweiz verfügt über alle relevanten und zugänglichen statistischen Daten über die Menschenhandelsbekämpfung. Sie ist in der Lage, auf Grundlage dieser Daten die Menschenhandelsbekämpfung auszurichten.	PKS und OHS liefern die praxisrelevanten Daten.	3.2.1 Es wird geprüft, ob eine Erweiterung der Opferhilfestatistik (OHS) im Rahmen ihrer künftigen Modernisierung in Zusammenarbeit mit der SODK möglich ist (z.B. bezüglich einer möglichen Integration von NGOs als Datenlieferanten oder der Erweiterung der erhobenen Variablen auf die Nationalität und Herkunft der Opfer).	Es liegt ein Prüfungsbericht vor (Machbarkeitsstudie).	BFS, SODK	2025
3.3		3.3.1		fedpol	2025

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
Entwicklungen in der Schweizer Rechtsprechung gegen Menschenhandel sind aufgearbeitet und für die Strafverfolgungsbehörden verfügbar.	Für die Praxis der Strafverfolgung und Rechtsprechung relevante Urteilsbesprechungen liegen vor.	Die gesetzliche Grundlage für die Sammlung und Auswertung der Gerichtsurteile zu Menschenhandel wird geschaffen.	Die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen hat stattgefunden. Das zuständige Amt hat allfällige Anpassungen geprüft und Anpassungen vorgenommen.		
		3.3.2 Die relevanten Gerichtsurteile der vergangenen Jahre werden summarisch ausgewertet und dargestellt.	Die Auswertungen liegen vor und werden jedes Jahr aktualisiert.	fedpol	2026

**Strategisches Ziel 4: Die Schweiz bekämpft Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft wirksam.**

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
4.1 Die strafrechtlichen Grundlagen gegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft entsprechen internationalen Übereinkommen.	Das strafrechtliche Instrumentarium der Schweiz steht in Übereinstimmung mit international gültigen Definitionen des Menschenhandels und wird in der Praxis effizient und wirksam angewendet.	4.1.1 Es wird geprüft, ob spezifische Unterformen von Menschhandel im Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung (z.B. Sklaverei, Zwangsdienstbarkeit, Zwangsarbeit) sowie die Tatmittel in Art. 182 StGB ausdrücklich genannt werden sollen.	Über das Resultat der Prüfung wird schriftlich Bericht erstattet.	BJ	2025
		4.1.2.		BJ	2025

		Es wird geprüft, ob ein separater Straftatbestand gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft geschaffen werden soll.	Über das Resultat der Prüfung wird schriftlich Bericht erstattet.		
<p>4.2 Die Inspektorinnen und Inspektoren (Arbeit und Arbeitsmarkt) sind auf Anzeichen von Menschenhandel und Ausbeutung sensibilisiert. Ihre Rolle und Aufgaben sowie die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren sind geklärt.</p>	<p>Die Inspektorinnen und Inspektoren (Arbeit und Arbeitsmarkt) erhalten die Möglichkeit, spezifisches Wissen zu erwerben, damit sie Anzeichen von Menschenhandel erkennen und wissen, wie handeln.</p>	<p>4.2.1 Informationsmaterial zum Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung liegt vor und Sensibilisierungsaktivitäten für die kantonalen Inspektorinnen und Inspektoren (Arbeit und Arbeitsmarkt) für Anzeichen von Menschenhandel und Handlungsmöglichkeiten werden angeboten.</p>	<p>Das SECO hat Sensibilisierungsaktivitäten für die kantonalen Inspektorinnen und Inspektoren (Arbeit und Arbeitsmarkt) durchgeführt, die Anzahl sensibilisierter Inspektorinnen und Inspektoren hat deutlich zugenommen.</p>	SECO	2023-2027 (wiederkehrende Aktivitäten)
		<p>4.2.2 Die Inspektorinnen und Inspektoren (Arbeit und Arbeitsmarkt), Sozialpartner und weitere Akteure, welche im Kanton zur Bekämpfung des Menschenhandels beitragen können, werden für die Mitwirkung an allen kantonalen Runden Tischen gegen Menschenhandel eingeladen.</p>	<p>Die Inspektorinnen und Inspektoren (Arbeit und Arbeitsmarkt), Sozialpartner und weitere Akteure wirken optional an den Kantonalen Runden Tischen gegen Menschenhandel mit.</p>	Kantonale Runde Tische	2024
		<p>4.2.3</p>		Kantonale Runde Tische	2026

		Die Durchführung von Verbundkontrollen <sup>13</sup> als koordinierter Einsatz aller relevanter Stellen bei Kontrollen von Betrieben werden an den kantonalen Runden Tischen thematisiert, die Vorteile für die Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft aufgezeigt und Wege der Durchführung behandelt.	Verbundkontrollen finden vermehrt in der ganzen Schweiz statt.		
4.3 Die Privatwirtschaft ist zum Thema Menschenhandel und Ausbeutung sensibilisiert und zu Gegenmassnahmen motiviert.	Das Thema Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ist in den bestehenden Sensibilisierungsaktivitäten zum Thema menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung für die Privatwirtschaft integriert.	4.3.1 Die Privatwirtschaft wird im Rahmen der bestehenden sowie künftigen Massnahmen und Projekten im Bereich «Wirtschaft und Menschenrechte» für das Thema Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sensibilisiert und zu Gegenmassnahmen motiviert.	In der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sind zwischen dem NAP gegen Menschenhandel und den bestehenden und künftigen Massnahmen im Bereich «Wirtschaft und Menschenrechte» bestehende Synergien gestärkt und es werden neue Synergien gefunden.	SECO	2023-2027 (wiederkehrende Aktion)

<sup>13</sup> Verbundkontrollen sind gemeinsame gewerbliche oder betriebliche Kontrollen aller zuständigen Stellen in einer Aktion. Beteiligt sind beispielsweise Inspektorinnen und Inspektoren (Arbeit und Arbeitsmarkt), Migrationsbehörden, Steuerbehörden, Lebensmittelkontrollen und weitere Stellen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Ziel ist an den Kontrollen ein möglichst umfassendes Bild der Situation zu erhalten und Menschenhandel besser zu erkennen.

		<p>4.3.2 Die Sozialpartner werden in Bezug auf Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sensibilisiert und geschult.</p>	<p>Es wird Material zur Sensibilisierung erstellt und verteilt. Jedes Jahr wird ein Follow-up durchgeführt, z. B. in Form einer Veranstaltung oder einer schriftlichen Mitteilung (Newsletter oder ähnliches).</p>	<p>SECO, partenaires sociaux</p>	<p>2023 - 2027</p>
<p>4.4 Erkenntnisse aus der Dokumentenkontrolle werden für die Identifizierung von Menschenhandel genutzt.</p>	<p>Die Schweiz verfügt über ein System zur Erkennung von Ausweisfälschungsserien.</p>	<p>4.4.1 Die Base Intercantonale des Documents d'Identité Frauduleux (BIDIF) steht in der Schweiz allen Kantonen zur Verfügung.</p>	<p>BIDIF ist in Betrieb und kann von allen Kantonen, welche über die notwendigen gesetzlichen Grundlagen verfügen, genutzt werden.</p>	<p>fedpol</p>	<p>2024</p>

**Strategisches Ziel 5: Alle Menschenhandelsopfer, die sich in der Schweiz aufhalten, erhalten den ihnen zustehenden Schutz und die ihnen zustehenden Hilfeleistungen.**

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
5.1 Bei Verdacht auf Menschenhandel werden sorgfältige Abklärungen rund um das Opfer getätigt und es wird ein wirksamer Schutz sowie eine opferzentrierte Betreuung gewährleistet. Die Bedürfnisse aller Opfer von Menschenhandel sind berücksichtigt.	Die Prozesse zur Identifizierung der Opfer und die Inhalte der Leistungserbringung zugunsten der Opfer sind bestimmt. Alle Kantone haben für die Opferhilfe eine Stelle bezeichnet, die über spezialisiertes Wissen für die Betreuung der Opfer aufweist; auf für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung stehen angepasste Leistungen zur Verfügung.	5.1.1 Die Bedeutung und Anwendung der Non-Punishment-Regel für Taten, zu welchen die Opfer gezwungen wurden, wird in den kantonalen Weisungen für die Staatsanwaltschaften dargelegt und erläutert.	Die Weisungen sind in jedem Kanton erlassen.	SSK <sup>14</sup>	2025
		5.1.2 Die Kantone stellen in den Kooperationsvereinbarungen oder Leitfäden sicher, dass besonders bei behördlichen Kontrollen und Feststellungen wegen Widerhandlungen gegen das Ausländer- und Integrati-	Die kantonalen Kooperationsvereinbarungen oder Leitfäden sind angepasst und berücksichtigen die Prozesse von Competo <sup>15</sup> .	Kantonale Runde Tische	2025

<sup>14</sup> für die Empfehlung an die kantonalen Staatsanwaltschaften zum Erlass der Weisungen

<sup>15</sup> [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthalt\\_ohne\\_erwerbstaetigkeit.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthalt_ohne_erwerbstaetigkeit.html)

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
		onsgesetz (AIG) auf Anzeichen von Menschenhandel geachtet wird.			
		<p>5.1.3 Die Kantone stellen sicher, dass eine spezialisierte Opferhilfe für die Betreuung und Unterstützung der Menschenhandelsopfer mandatiert ist. Es wird begrüsst, dass die spezialisierten Stellen auch für die Identifizierung konsultiert werden.</p>	Die Kantone haben Stellen mit spezialisiertem Wissen über die Betreuung und Unterstützung von Menschenhandelsopfern bezeichnet.	Kantonale Runde Tische	2025
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5.1.4</li> <li>• Im Asylverfahren wird die Zweckmässigkeit der folgenden Massnahmen für potenzielle Opfer von Menschenhandel - einschliesslich Minderjähriger und ihrer Alternativen - geprüft:</li> <li>• Einführung eines Screening-Systems</li> </ul>	Die Zweckmässigkeit der Massnahmen und ihrer Alternativen wurde geprüft.	SEM	2024



Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
		<p>in den Bundesasylzentren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Benennung von verantwortlichen Personen (SPOCs) in den Bundesasylzentren, um den Informationsfluss und die Umsetzung von Sicherheits-/Unterstützungsmassnahmen für alle Personen mit besonderen Bedürfnissen zu gewährleisten.</li> <li>• Sensibilisierung aller relevanten Akteure in den Berufsbildungszentren für das Thema "Menschen mit besonderen Bedürfnissen",</li> <li>• Zusätzliche Unterstützung, falls im Einzelfall erforderlich, um insbesondere das Risiko des Re-Trafficking zu verringern,</li> </ul>			

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Finanzierung - für den Fall, dass das spezifische Ziel 5.2 nicht erreicht wurde - einer externen Beratung für Opfer, die im Ausland ausgebeutet wurden und sich im Asylverfahren befinden.</li> </ul>			
5.2 Personen, die sich in der Schweiz aufhalten und im Ausland Opfer von Menschenhandel wurden, erhalten den erforderlichen Schutz und die erforderliche Hilfe.	Die Leistungen, die gemäss dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels erbracht werden müssen, werden in der Praxis allen Opfern von Menschenhandel, unabhängig vom Ort der Ausbeutung, gewährt.	5.2.1 Die Grundlagen für eine nationale Case Management Stelle für Opfer von Menschenhandel, die im Ausland ausgebeutet wurden, werden erarbeitet. Die Grundlagen umfassen ein Konzept für den Betrieb einer solchen Stelle.	Das Konzept einschliesslich der Betriebskosten liegt vor.	SODK	2025
		5.2.2 Analyse der möglichen Finanzierungsmodalitäten des Projekts und Entwicklung des Konzepts (5.2.1).	Es werden ein Vorschlag oder Varianten für die Verteilung der Kosten für die Finanzierung des Projekts vorgelegt.	RNS	2025

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
		<p>5.2.3</p> <p>Im Asylverfahren wird die Zweckmässigkeit einer externen Unterbringungs-massnahme geprüft, wenn die Sicherheit eines potenziellen Opfers von Menschenhandel in den Unterbringungsstrukturen der Bundesasylzentren nicht gewährleistet werden kann, insbesondere wenn ein hohes Risiko von Re-Trafficking oder Vergeltung besteht.</p>	<p>Die Zweckmässigkeit der Massnahme wurde geprüft.</p>	SEM	2024
<p>5.3</p> <p>Die kantonalen Behörden der Opferhilfe und die Opfervertretungen sind über Menschenhandel sensibilisiert und wenden das Opferhilferecht einheitlich an.</p>	<p>Die Anwältinnen und Anwälte und die zuständigen kantonalen Behörden haben ihre Kenntnisse im Bereich der Opferhilfe, auch in Bezug auf die Problematik der Entschädigung und Genugtuung, erweitert. Die Behörden verfügen über eine einheitliche Praxis bei der Gewährung von</p>	<p>5.3.1</p> <p>Es findet eine eintägige Ausbildung im Bereich des OHG statt. Die Schulung soll die verschiedenen Problematiken im Zusammenhang mit der Unterstützung von Opfern von Menschenhandel behandeln, insbesondere der Entschädigung und der Genugtuung.</p>	<p>Eine ganztägige Ausbildung hat stattgefunden.</p>	BJ	2024

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
	Leistungen, insbesondere von Entschädigungen und Genugtuungen.				
5.4 Alle Kantone wenden die Minimalstandards gemäss internationalen Vorgaben zum Schutz der Opfer und in der Opferhilfe an.	Die Minimalstandards für Beratung, Betreuung und Unterbringung (gemäss Europaratskonvention) sind in den kantonalen Kooperationsvereinbarungen oder Leitfäden enthalten.	5.4.1 Es werden standardisierte Vorgehensweisen und Minimalstandards für den Schutz der Opfer und die Opferhilfe erarbeitet. Diese geben Auskunft über die gesetzlichen Grundlagen, die Rollen und Aufgaben der involvierten Akteure, die Zusammenarbeit und die Ansprüche der Opfer. Sie richten sich an die Kantone und dienen der zur Standardisierung der Prozesse in der Schweiz. Die Prozesse von Competo werden berücksichtigt.	Die Vorgehensweisen sind von den Kantonen in den Kooperationsvereinbarungen und Leitfäden übernommen worden.	SODK und fed-pol	2025
		5.4.2 Die Kantone passen ihre Kooperationsvereinbarungen oder Leitfäden so an, dass diese den standardisierten Vorgehensweisen und Minimalstandards (5.4.1) entsprechen.	In allen Kantonen sind die Minimalstandards gewährleistet und die Vorgehensweisen angepasst.	Kantonale Runde Tische	2027



**Strategisches Ziel 6: Minderjährige Opfer von Menschenhandel werden erkannt und erhalten Schutz und Hilfe unter Berücksichtigung des Kindeswohls.**

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeiträumen / Fristen
<p>6.1 Es besteht über Menschenhandel mit Minderjährigen ein gemeinsames Verständnis aller Akteure (namentlich der spezialisierten Opferhilfe, der KESB und Vertrauenspersonen). Diese kennen ihre Rolle und Aufgaben bei Verdacht auf Menschenhandel mit Minderjährigen.</p>	<p>Bei Verdacht auf Menschenhandel mit Minderjährigen kennen die Akteure ihre Aufgaben und können sie erfüllen.</p>	<p>6.1.1 Es werden Grundlagen für das Verständnis, die Erkennung und den Umgang mit minderjährigen Opfern von Menschenhandel erarbeitet, gemäss den Erkenntnissen des Berichtes Menschenhandel im Kontext mit Minderjährigen.</p>	<p>Die Grundlagen liegen vor und werden angewendet.</p>	<p>KOKES, SODK</p>	<p>2024</p>
		<p>6.1.2 Die Koordination für die Identifizierung, den Schutz und die Hilfe für Minderjährige Opfer von Menschenhandel, sowie die Rollen, die Zusammenarbeit und die Abläufe der Akteure, werden an den kantonalen Runden Tischen und in den Kooperationsmechanismen festgelegt<sup>16</sup>.</p>	<p>Die Kooperationsvereinbarungen oder Leitfäden sind angepasst.</p>	<p>Kantonale Runde Tische</p>	<p>2026</p>

<sup>16</sup> Der Prozess AGORA der Stadt Bern ist ein Beispiel für ein praktisches Vorgehen.

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
		<p>6.1.3 Die kantonalen Kooperationsgremien stellen Ausbildung und Sensibilisierung ihrer Stellen und der relevanten Akteure für die Betreuung Minderjähriger sicher.</p> <p>Als Grundlage für die Ausbildung dient unter anderem Online-Handbuch «Kinderhandel» von Kinderschutz Schweiz.</p>	Spezifische Ausbildungen haben stattgefunden.	Kantonale Runde Tische,	2026
<p>6.2 Minderjährige im Schulpflichtigen Alter sind über die Gefahren von sexueller Ausbeutung und Menschenhandel sensibilisiert.</p>	Schülerinnen und Schüler können die Gefahren der Anwerbung für Menschenhandel erkennen.	<p>6.2.1 Es wird ein Film und ein Flyer zur Sensibilisierung im Schulunterricht geschaffen.</p>	Der Film liegt vor und steht für die Verwendung im Schulunterricht bereit.	fedpol	2026

**Strategisches Ziel 7: Die Schweiz trägt zur Verminderung der Ursachen von Menschenhandel und zu einer wirksamen und ergebnisorientierten, internationalen Zusammenarbeit bei.**

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
7.1		7.1.1		fedpol	2025

Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
Unter Berücksichtigung der bestehenden gesetzlichen Vorgaben des Opferschutzes und der Interessen der Opfer ist der Informationsaustausch der Strafverfolgungsbehörden mit den Herkunftsländern der Opfer oder dem Land der Ausbeutung sichergestellt und erlaubt, Spiegelverfahren gegen das Täternetzwerk zu führen.	Der Informationsaustausch mit den Hauptherkunftsländern der Menschenhandelsopfer oder den Ländern, in denen die Ausbeutung stattgefunden hat, ist organisiert und verbessert.	Der polizeiliche Informationsaustausch mit Nigeria wird verbessert.	Der kriminalpolizeiliche Dialog mit Nigeria findet statt.		
		7.1.2 Der polizeiliche Informationsaustausch mit den Schwerpunktländern des Menschenhandels wird überprüft und verbessert.	Der kriminalpolizeiliche Dialog findet statt.	fedpol	2025
7.2 Die Schweiz nutzt die Instrumente der bilateralen Diplomatie, pflegt den Erfahrungsaustausch und den Dialog und unterstützt Massnahmen in ausgewählten geographischen Kontexten.	Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel in Herkunftsstaaten und Schwerpunktländern sind von der Schweiz unterstützt.  Menschenhandel steht auf der Agenda von bilateralen Dialogen.	7.2.1 Menschenhandel wird in Strategien, Leitdokumenten und Programmen referenziert.	Strategien, Leitdokumente und Programme, die sich auf Menschenhandel und Ausbeutung beziehen.	SEM, EDA	laufend
		7.2.2 Ausland Projekte zur Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung, einschliesslich Opferschutz und Wiedereingliederung sowie zum Schutz von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten.	Umgesetzte Projekte	EDA (AFM, DEZA), SEM, SECO	laufend
		7.2.3		SEM; EDA (AFM, DEZA)	laufend



Spezifische Ziele	Erwartete Ergebnisse	Aktionen	Indikatoren	Verantwortlichkeit	Zeitraumen / Fristen
		Menschenhandel wird im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria und je nach Möglichkeit im Rahmen weiterer Migrationsdialogen, sowie bilateralen und regionalen Dialogen thematisiert.	Dialoge, in denen Menschenhandel (auch im Kontext von Arbeitsmigration) Teil der Agenda ist.		
7.3 Die Schweiz nutzt die Instrumente ihrer multilateralen Diplomatie für die Förderung eines menschenrechtszentrierten Ansatzes bei der Bekämpfung des Menschenhandels.	Die Schweiz hat die multilateralen Instrumente zur Weiterentwicklung und Stärkung der internationalen Standards genutzt.	7.3.1. Die Schweiz äussert und engagiert sich wo opportun in folgenden Gremien: <u>Global:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenrechtsrat</li> <li>• UNTOC Staatenkonferenz und Arbeitsgruppen</li> <li>• UNO Generalversammlung</li> <li>• UNO Sicherheitsrat</li> </ul> <u>Regional:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europarat</li> <li>• OSZE</li> </ul>	Wortmeldungen und Resolutionsverhandlungen, Side-Events, Konferenzen.	EDA (AFM) SEM	laufend

## Anhänge

### Zusammensetzung Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des NAP

EDA
fedpol (Vorsitz)
FIZ
IOM Bern
Kantonspolizei Zürich, Strukturkriminalität
Kinderschutz Schweiz
Polizeiinspektorat Stadt Bern, Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei
SECO
SEM
SODK
SVS

### Zusammensetzung NEGEM

ACT212
Amt für Gesellschaft und Soziales, Soziale Einrichtungen und Opferhilfe Solothurn
Antenna Mayday
BAZG
Centre Social Protestant Genève
EDA
fedpol (Vorsitz)
FIZ
Fondation Neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale
IOM Bern
Kanton Zürich, Kantonale Opferhilfestelle
Kantonspolizei Zürich, Strukturkriminalität
Kinderschutz Schweiz
Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Basel-Stadt
Police cantonale genevoise, Brigade de lutte contre la Traite et la Prostitution Illicite
Polizeiinspektorat Stadt Bern, Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei
SAV
SECO
SEM

Service de la population Vaud
Service de la protection de l'adulte et de la jeunesse Neuchâtel
SGB
SODK
Staatsanwaltschaft Kanton Bern
Université Neuchâtel, SFM

### Zusammensetzung Strategische Begleitgruppe SVS

BAZG
BJ
EDA
FIZ
fedpol
IOM Bern
Kinderschutz Schweiz
KKJPD
KKPKS
Schweizerischer Gemeindeverband
Schweizerischer Städteverband
SECO
SGB
SODK
SSK
SVS (Vorsitz)
VKM

### Zusammensetzung Politische Aufsicht

EJPD, Vorsteherin (Vorsitz)
KKJPD
Schweizerischer Gemeindeverband
Schweizerischer Städteverband
SODK

## Entwicklungen in der Bekämpfung des Menschenhandels seit 2016

Die Anstrengungen gegen Menschenhandel in der Schweiz sind vielfältig und werden durch zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Stellen erbracht. NGO spielen eine wichtige Rolle. Die im nachfolgenden Auszug dargestellten Massnahmen gelten als Meilensteine für die Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Bekämpfung des Menschenhandels seit der Verabschiedung des NAP 2017–2020 im 2016<sup>17</sup>:

- Die Schweiz nimmt regelmässig an den von **EUROPOL organisierten Joint Action Days** gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel teil. fedpol koordiniert die schweizweit stattfindenden Kontrollaktivitäten der kantonalen Polizeibehörden und des BAZG und steht in engem Austausch mit Europol in Den Haag, um Daten abzugleichen. Die Joint Action Days dienen dazu, Opfer und Täter zu erkennen sowie die teilnehmenden Behörden auf verschiedene Phänomene zu sensibilisieren.
- Zwischen 2010 und 2020 lud die Schweiz jedes Jahr zu ein bis zwei **Internationalen Runden Tischen gegen Menschenhandel** ein. Ziel dieser vom EDA/Abteilung Frieden und Menschenrechte mit IOM Bern initiierten Plattform war die Förderung des **grenzüberschreitenden Erfahrungsaustauschs** von in- und ausländischen Praktikerinnen und Praktikern sowie die Entwicklung von konkreten Handlungsachsen.
- Im März 2016 veröffentlichte fedpol die **Studie «Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel – eine Standortbestimmung für die Schweiz»<sup>18</sup>**. Die Studie wurde vom SFM im Auftrag von fedpol erstellt und untersuchte erstmals die Formen und das Ausmass von Ausbeutung der Arbeitskraft in der Schweiz. Die Studie lieferte Erkenntnisse und Denkanstösse für die Diskussion über geeignete Massnahmen.
- Im November 2016 wurde der **NAP 2017–2020 als zweiter Aktionsplan der Schweiz verabschiedet**. Der NAP 2017–2020 erläutert das Vorgehen der Schweiz gegen Menschenhandel, nimmt Stellung zu den Empfehlungen der GRETA im ersten Bericht über die Schweiz und formuliert 28 Aktionen zur Verbesserung der Menschenhandelsbekämpfung. **2021 fand eine Evaluation der Umsetzung des NAP 2017–2020** statt. Die Evaluation zeigte, dass sich die Schweiz durch den NAP an die Empfehlungen der GRETA angenähert hat. Der NAP entfaltete seine Wirkung nicht nur durch die Umsetzung der Aktionen, sondern wirkte als Referenzdokument für weitere Tätigkeiten und Massnahmen verschiedener Stellen und Organisationen gegen Menschenhandel und förderte die Vernetzung der Stakeholder in der Schweiz.
- Am **Europäischen Tag gegen Menschenhandel, am 18. Oktober, werden Sensibilisierungs- und Informationsanlässe** durchgeführt, jedes zweite Jahr als sogenannte Aktionswoche. 2017 fand an diesem Tag die Lancierung der **Kampagne gegen Menschenhandel mit einem Informationsbus** statt, der mit Inhalten über Menschenhandel ausgestattet war und an verschiedenen Orten in der Schweiz im öffentlichen Raum aufgestellt wurde. Auf diese Weise wurde die Bevölkerung mit dem Thema Menschenhandel konfrontiert und informiert. Das Projekt wurde von IOM Bern und der FAS geleitet. An der Finanzierung und der Durchführung haben sich eine Vielzahl von Organisationen und Stellen beteiligt. Der Bus wurde während zwei Jahren an 34 Orten in 16 Kantonen aufgestellt.
- Im Juni 2018 lancierte fedpol die **Sensibilisierungskampagne gegen Menschenhandel im Gesundheitswesen** mit einem Anlass im Inselspital Bern. Die Kampagne richtete sich an das Ge-

---

<sup>17</sup> Im Anhang des NAP 2017–2020 sind Meilensteine in der Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz bis 2016 aufgeführt, siehe: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-d.pdf.download.pdf/nap-2017-2020-d.pdf>

<sup>18</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2016/2016-04-06/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf.download.pdf/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf>

sundheitspersonal in den Notfallabteilungen der Schweizer Spitäler. Das Personal sollte mögliche Opfer von Menschenhandel erkennen und ein Erstgespräch führen. fedpol erstellte für die Kampagne einen Kurzfilm und einen Flyer zuhänden des Gesundheitspersonals, eine Pocketcard zuhänden von potentiellen Opfern und belieferte sämtliche Spitäler in der Schweiz. Die Webseite von fedpol wurde mit zusätzlichen Informationen ergänzt.<sup>19</sup>

- Im Oktober 2018 publizierte die SODK das gemeinsam mit der Opferhilfekonferenz SVK-OHG und der SKOS erarbeitete neue **Grundlagenpapier mit Anwendungshinweisen zur Schnittstelle Opferhilfe und Sozialhilfe**.<sup>20</sup> Dieses Grundlagenpapier umfasst auch das Thema Menschenhandel. Das Papier gibt Auskunft darüber, welche Leistungen ein Opfer, gestützt auf das OHG, bekommt und welche Leistungen die Sozialhilfe übernimmt, namentlich bei längerem Aufenthalt in der Schweiz. Das Grundlagenpapier führte zu einer Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen und zu mehr Rechtssicherheit.
- 2018 wurde das **Projekt «Swiss-Hungarian Transnational Cooperation on the Referral of Victims of Trafficking»** abgeschlossen. Das Projekt wurde von Ungarn angestossen und von der EU finanziert, da es auch weitere Zielländer von Ungarn umfasste. Es diente der Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückkehr der Opfer in ihr Heimatland. Zudem wurden Aspekte der Strafverfolgung behandelt. Als Resultat wurde gemeinsam ein «transnational referral system» erarbeitet.<sup>21</sup> Delegationstreffen und Study Visits dienten der Vermittlung von praktischem Wissen und der Vernetzung der Stellen. Wichtigstes Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist die Ratifizierung des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen durch Ungarn. Damit wurden die Voraussetzungen für die Bildung von gemischten Ermittlungsgruppen<sup>22</sup> Schweiz-Ungarn bei Eurojust geschaffen und eine Lücke in der Strafverfolgung geschlossen.
- 2018 wurde das **Erweiterungsbeitragsprojekt mit Bulgarien für die Verbesserung der bilateralen Zusammenarbeit zugunsten der Menschenhandelsopfer** abgeschlossen. Das Projekt wurde in der Schweiz von der FIZ und in Bulgarien von der Animus Association Foundation geleitet. Als Ergebnis wurden «Swiss-Bulgarian Bilateral Guidelines for the Identification, Protection and Referral of Trafficked Persons»<sup>23</sup> erarbeitet und publiziert, welche die Prozesse der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Bulgarien eingehend beschreiben. Es vereinfacht die Arbeit mit Opfern aus Bulgarien.
- Im November 2019 wurde die neue Liste der **Indikatoren zur Identifizierung potentieller Opfer von Menschenhandel** von fedpol veröffentlicht.<sup>24</sup> Diese Liste löste die alte Checkliste von 2005 ab. Sie enthält die Definition von Menschenhandel, Empfehlungen zur Verwendung der Liste sowie die Indikatoren. Gegliedert sind die Indikatoren in solche für alle Formen von Menschenhandel und solche, auf die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Ausbeutung in der Bettelei, die Ausbeutung durch Erzwingen einer kriminellen Handlung, die Entnahme eines Körperorgans, den Handel mit Minderjährigen sowie auf die Loverboy-Methode ausgerichtet sind. Damit wurde aktuellen Entwicklungen und Erkenntnissen in der Menschenhandelsbekämpfung Rechnung getragen.
- Im Juli 2020 hat das SECO eine **Sensibilisierungskampagne gegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung** lanciert. Die Kampagne beinhaltet die Veröffentlichung und Verteilung

<sup>19</sup> [www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/menschenhandel/kampagne.html](http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/menschenhandel/kampagne.html)

<sup>20</sup> [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/0e78ece5/53e4/4a12/afb4/b1afdc848fdd/2018.09.18\\_Grundlagenpapier\\_SVK-OHG\\_SKOS\\_Opferhilfe\\_u.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/0e78ece5/53e4/4a12/afb4/b1afdc848fdd/2018.09.18_Grundlagenpapier_SVK-OHG_SKOS_Opferhilfe_u.pdf)

<sup>21</sup> [www.ravot-eur.eu/en/transnational-referral-mechanism](http://www.ravot-eur.eu/en/transnational-referral-mechanism)

<sup>22</sup> Joint investigations teams (JIT)

<sup>23</sup> [https://www.fiz-info.ch/images/content/news/2018/\\_ENG\\_Guidelines\\_Long\\_def.pdf](https://www.fiz-info.ch/images/content/news/2018/_ENG_Guidelines_Long_def.pdf)

<sup>24</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/berichte/indikatoren-opferidentifizierung-mh-d.pdf.download.pdf/indikatoren-opferidentifizierung-mh-d.pdf>

einer Broschüre<sup>25</sup> als Information und Hilfsmittel für kantonale Inspektorinnen und Inspektoren (Arbeit und Arbeitsmarkt) sowie Informationen zum Thema an verschiedenen Veranstaltungen und Anlässen. Es wurden drei regionale/kantonale, eintägige Ausbildungen durchgeführt, welche über Menschenhandelsbekämpfung aus Sicht der Arbeitsinspektion und Arbeitsmarktaufsicht informierten.

- Im September 2020 hat **fedpol die Aufgabe der Nationalen Koordination gegen Menschenhandel** gemäss Art. 29 des Übereinkommens zur Bekämpfung von Menschenhandel von der KSMM übernommen, nachdem das Steuerungsorgan KSMM die Auflösung dieser Koordinationsstelle beschlossen hatte. Damit wird sichergestellt, dass das EJPD die politische Verantwortung für die Bekämpfung des Menschenhandels wahrnehmen kann. Für die Vernetzung der Stakeholder, die Koordination von Projekten gegen Menschenhandel in der Schweiz wurde die NEGEM gebildet. Die NEGEM wird von fedpol geleitet. **Die NEGEM hat im Juli 2022 die Arbeit aufgenommen. Eine erste Sitzung hat stattgefunden; weiter soll sie zweimal im Jahr stattfinden.**
- Im März 2021 wurden erstmals Zahlen der **polizeilichen Kriminalstatistik zu Art. 182 StGB nach Ausbeutungsart** (sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft und zum Zweck der Organentnahme) veröffentlicht. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden alle Ausbeutungsarten zusammengefasst. Die neuen Zahlen erlauben eine bessere Lagedarstellung, sowie spezifische Erkenntnisse über Menschenhandel und dessen Bekämpfung in der Schweiz.
- Im Mai 2021 veröffentlichte das SEM die **Ergebnisse der Arbeitsgruppe «Asyl und Menschenhandel»<sup>26</sup>**. Die Arbeitsgruppe entstand als Massnahme des NAP 2017–2020, mit dem Ziel die Opfer von Menschenhandel, die sich im Asylverfahren befinden, besser zu erkennen und zu betreuen. Gleichzeitig wurde die «Management Response – Fazit des SEM»<sup>27</sup> im Bericht der Arbeitsgruppe veröffentlicht. Die Arbeitsgruppe hat eine Reihe von Verbesserungen im Asylverfahren bewirkt: Neu erhalten potentielle Opfer, die sich im Asylverfahren befinden, eine Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen. Wenn ein Verdacht auf Menschenhandel besteht, findet neu eine besondere Anhörung statt. Für das Personal wurden zusätzliche Schulungen ins Leben geschaffen und Arbeitsmittel für den Umgang mit dieser Thematik erarbeitet. Weitere Massnahmen gestützt auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe werden geprüft. Statistiken des SEM belegen, dass dank den neu eingeführten Massnahmen mehr Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden<sup>28</sup>.
- Gestützt auf die Verordnung gegen Menschenhandel, werden Jährlich, **Finanzhilfen an spezialisierte NGO im Umfang von CHF 400'000.- gewährt**. Unterstützt werden Organisationen und Projekte mit präventiver Wirkung gegen Menschenhandel in allen Landesteilen der Schweiz. Die Finanzhilfen haben dazu beigetragen, dass die spezialisierten NGO neue Dienstleistungen für die Opfer von Menschenhandel anbieten und bestehende Dienstleistungen ausbauen konnten. So verfügt die Schweiz seit 2015 eine **Nationale Meldestelle für Menschenhandel**, andere NGO konnten ihre **Erreichbarkeit und die Kapazitäten für die Betreuung der Opfer ausbauen**.
- 2021 hat eine **Evaluation der Finanzhilfen, gestützt auf die Verordnung gegen Menschenhandel**, stattgefunden. Auf Grundlage dieser Verordnung werden Organisationen und Projekte mit präventiver Wirkung gegen Menschenhandel unterstützt. Die Evaluation zeigte,

---

<sup>25</sup> [www.seco.admin.ch/menschenhandel](http://www.seco.admin.ch/menschenhandel)

<sup>26</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/berichte/ber-menschenhandel-202105.pdf.download.pdf/ber-menschenhandel-202105-d.pdf>

<sup>27</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/berichte/ber-menschenhandel-202105-mgmt-response.pdf.download.pdf/ber-menschenhandel-202105-mgmt-response-d.pdf>

<sup>28</sup> Der Anteil der identifizierten Opfer von Menschenhandel unter den Asylgesuchstellenden betrug: 2015, 0.081%; 2016, 0.268%; 2017, 0.536%; 2018, 0.721%; 2019, 0.561%; 2020, 0.815%

dass sich die Finanzhilfen von fedpol bewährt haben, die finanziellen Mittel aber nicht ausreichend sind. Demzufolge wurde der Jahresbeitrag ab **2023 von CHF 400'000.- auf CHF 600'000.- erhöht.**

- Im September 2021 hat die erste Sitzung der **Austauschplattform der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu Menschenhandel** stattgefunden. Ziel dieser Plattform ist ein Austausch von Praxiswissen, über spezifische Phänomene von Menschenhandel in den jeweiligen Kantonen sowie die Vernetzung. Die Sitzungen finden einmal jährlich in Form eines persönlichen Treffens statt. Damit findet auch auf Ebene der Staatsanwaltschaften ein institutionalisierter Austausch über die Lage und die Erfahrungen in der Menschenhandelsbekämpfung statt.
- Im September 2022 wurde der **Bericht «Bekämpfung von Menschenhandel im kantonalen Kontext»<sup>29</sup>** veröffentlicht. Der Bericht wurde von der Universität Bern im Auftrag von fedpol erstellt. Gegenstand des Berichtes sind die Bemühungen der Kantone gegen Menschenhandel. Für den Bericht wurde das Risiko von Menschenhandel in jedem Kanton untersucht und die Massnahmen der Kantone dazu gegenübergestellt. Der Bericht zeigt die Verschiedenartigkeit der Menschenhandelsbekämpfung in den Kantonen auf und war hilfreich für die Formulierung der Aktionen im NAP 2023–2027.
- Im Dezember 2022 wurde der **Bericht «Ausbeutung Minderjähriger in der Schweiz im Kontext von Menschenhandel»<sup>30</sup>** veröffentlicht. Der Bericht wurde vom SFM im Auftrag von fedpol erstellt. Gegenstand dieses Berichtes ist es, mehr Erkenntnisse zum Ausmass und den Erscheinungsformen von Menschenhandel mit Minderjährigen in der Schweiz zu gewinnen und die Herausforderungen zu nennen, denen mit Massnahmen begegnet werden muss. Der Bericht war hilfreich für die Formulierung der Aktionen im NAP 2023–2027. Darüber hinaus bildet der Bericht die Grundlage für die Erörterung weiterer Massnahmen gegen Menschenhandel mit Minderjährigen.

---

<sup>29</sup> [Menschenhandel: Bericht zeigt grosse kantonale Unterschiede auf \(admin.ch\)](#)

<sup>30</sup> [https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere\\_berichte.html](https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere_berichte.html)