



Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel)

Erläuterungen für die Anhörung

Inhaltsverzeichnis:

| | |
|---|----|
| 1. Ausgangslage..... | 2 |
| 1.1. Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel | 2 |
| 1.2. Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels | 2 |
| 1.3. Gesetzliche Grundlage für Massnahmen der Kriminalprävention..... | 3 |
| 2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen..... | 4 |
| 1. Abschnitt: Gegenstand | 4 |
| Artikel 1 | 4 |
| 2. Abschnitt: Präventionsmassnahmen..... | 5 |
| Artikel 2 Arten und Zweck der Massnahmen..... | 5 |
| Artikel 3 Massnahmen des Bundes..... | 6 |
| Artikel 4 Massnahmen Dritter..... | 8 |
| 3. Abschnitt: Finanzhilfen | 9 |
| Artikel 5 Grundsatz | 9 |
| Artikel 6 Höchstbetrag..... | 9 |
| Artikel 7 Bemessung..... | 10 |
| Artikel 8 Auszahlung | 10 |
| 4. Abschnitt: Verfahren | 11 |
| Artikel 9 Grundlage und Rechtsform | 11 |
| Artikel 10 Gesuche..... | 11 |
| Artikel 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid..... | 11 |
| Artikel 12 Bedingungen und Auflagen | 12 |
| 5. Abschnitt: Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) | 12 |
| Artikel 13 | 12 |
| 6. Abschnitt: Auskunfts- und Rechenschaftspflicht, Evaluation | 13 |
| Artikel 14 Auskunfts- und Rechenschaftspflicht..... | 13 |
| Artikel 15 Evaluation | 13 |
| 7. Abschnitt: Inkrafttreten | 13 |
| Artikel 16 | 13 |

1. Ausgangslage

1.1. Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel

Der Menschenhandel ist eine komplexe Straftat, welche mit ihren internationalen Bezügen und unterschiedlichen Erscheinungsformen auch in der Schweiz stattfindet. So ist die Schweiz insbesondere ein Zielland und in geringerer Masse ein Transitland des Menschenhandels. Der grösste Teil der Opfer sind Frauen und in einzelnen Fällen Mädchen, die zum Zweck der Ausbeutung in der Prostitution gehandelt werden. Am 18. Oktober 2012 hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) in Bern den ersten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP)¹ vorgestellt. Er zeigt den Handlungsbedarf in der Schweiz auf und sieht eine Vielzahl von Massnahmen in den Bereichen Sensibilisierung, Strafverfolgung, Opferschutz und Prävention vor. Erarbeitet wurde der NAP gemeinsam von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Departemente des Bundes, der Kantone und von Nichtregierungsorganisationen, die in der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) zusammenarbeiten. Die Geschäftsstelle der KSMM ist dem Bundesamt für Polizei (fedpol) angegliedert. Zu den im NAP genannten Aktionen gehört unter anderem die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Durchführung von Präventionsmassnahmen durch den Bund und die Unterstützung solcher Massnahmen, die von Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Eine solche Rechtsgrundlage ist Voraussetzung für die Umsetzung verschiedener weiterer Aktionen, die der NAP vorsieht, beispielsweise die Realisierung einer Schweiz weiten Öffentlichkeitskampagne gegen Menschenhandel.

1.2. Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels

Am 7. November 2012 hat der Bundesrat entschieden, das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels zu ratifizieren, welches die eidgenössischen Räte am 23. Dezember 2011 genehmigt haben.² Dieses Übereinkommen bezweckt die Bekämpfung sämtlicher Formen von Menschenhandel und setzt hierfür rechtliche Standards in den Bereichen Strafrecht, Opferhilfe und Ausländerrecht. Zudem zählt es in den Artikeln 5 und 6 verschiedene präventive Massnahmen auf, welche von den Vertragsstaaten zu treffen oder zu verstärken sind. Darunter fallen unter anderem die Ausarbeitung und Durchführung von Kampagnen der Bewusstseins schärfung, die Verstärkung der Forschung und die Etablierung von Programmen speziell für Opfer. Zur innerstaatlichen Umsetzung dieser Massnahmen hat der Bundesrat in der Botschaft vom 17. November 2010 zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens unter anderem in Aussicht gestellt, konkrete Projektvorschläge von privater Seite, denen eine kriminalpräventive Zielsetzung zu Grunde liegt, auf der Grundlage von Artikel 386 Absatz 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)³ finanziell zu unterstützen⁴. Die vorliegende Verordnung gegen Menschenhandel stellt somit eine gesetzgeberische Ausführung der Präventionsartikel 5 und 6 der Menschenhandelskonvention dar.

¹Der NAP ist unter folgendem Link zu finden:

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/ksmm/dokumentation/nap_mh/NAP%20MH%20de.pdf

² Der Wortlaut des Übereinkommens ist veröffentlicht im Bundesblatt 2011 115ff.

³ SR 311.0

⁴ BBI 2011 S. 18 zu Artikel 6 des Übereinkommens

1.3. Gesetzliche Grundlage für Massnahmen der Kriminalprävention

Mit Artikel 386 StGB besteht eine gesetzliche Grundlage, welche es dem Bund erlaubt, kriminalpräventive Massnahmen zu ergreifen oder solche zu unterstützen. Die verschiedenen Formen des Engagements sind als „kann“-Bestimmungen ausgestaltet, deren Ausübung im Ermessen des Bundes liegt. Der Bund wird sinnvollerweise dort tätig, wo es um die Bekämpfung von Kriminalitätsphänomenen geht, die überregionalen Charakter haben und allenfalls Auslandsbezug aufweisen. Gerade die Verhütung des Menschenhandels lässt sich auf Grund seiner überregionalen Ausprägung am ehesten durch ein Engagement des Bundes erreichen. Die hierfür notwendigen Vollzugsmodalitäten werden in Anwendung von Artikel 386 Absatz 4 StGB vom Bundesrat in der Verordnung gegen Menschenhandel festgelegt.

Gestützt auf den Präventionsartikel hat der Bundesrat bereits zwei andere Verordnungen zur Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsphänomene erlassen: Zum einen handelt sich um die Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte⁵ sowie um die Verordnung vom 14. Oktober 2009 über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte⁶.

Artikel 386 Absatz 2 und 3 StGB sehen vor, dass sich das Engagement des Bundes nicht auf die selbständige Durchführung von Präventionsmassnahmen beschränken muss, sondern auch in Form einer finanziellen Unterstützung von Organisationen oder auch Projekten, die von Dritten durchgeführt werden, erfolgen kann. Für die rechtsgleiche Ermessensausübung bei der Gewährung solcher Finanzhilfen bedarf es neben der formell-gesetzlichen Grundlage zusätzlicher objektiver Selektionskriterien. Zudem muss sichergestellt werden, dass die gewährten Finanzhilfen nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes (SuG)⁷ zweckgerecht und effizient verwendet werden. Diesen Vorgaben wird mit dem Erlass der Verordnung gegen Menschenhandel entsprochen.

1.4. Anhörung bei den betroffenen Kreisen

Mit der Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel soll eine rechtliche Grundlage für die Tätigkeiten des Bundes in einem spezifischen Bereich der Kriminalprävention geschaffen werden. Zu diesem Zweck setzt die Verordnung die rechtlichen Rahmenbedingungen und legt die Zuständigkeiten und Aufgaben der mit ihrer Umsetzung betrauten Bundesstelle (fedpol) fest. Die Verordnung richtet sich aber gleichermassen an diejenigen Kreise, welche von den neuen Bestimmungen betroffen sein können. Gemeint sind damit vorrangig diejenigen Organisationen, welche als Destinatäre der neuen Finanzhilfen in Frage kommen. Diese Organisationen verfügen bei der Bekämpfung des Menschenhandels über Erfahrung und spezialisiertes Fachwissen, sei es im Rahmen individueller Betreuungsaufgaben oder bei der Durchführung von Kampagnen. Ihr Einbezug in den Rechtsetzungsprozess ist daher von grosser Bedeutung. Gestützt auf Artikel 10 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (VIG)⁸ führt fedpol daher eine Anhörung bei denjenigen Organisationen durch, welche im Bereich des Menschenhandels präventiv tätig sind. Auf Grund der zusätzlichen Bestimmungen zur KSMM in der Verordnung werden auch deren Mitglieder im Rahmen der Anhörung begrüsst. Die Unterlagen

⁵ SR 311.039.1

⁶ SR 151.21

⁷ SR 616.1

⁸ SR 172.061

zur Anhörung werden zudem auf der Internetseite des Bundes veröffentlicht und so für weitere Interessierte zur Stellungnahme zugänglich sein.⁹

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Gegenstand

Artikel 1

Artikel 1 Buchstabe a

Die Bekämpfung des Menschenhandels basiert in der Schweiz auf den vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft. Zur Stärkung der Prävention benennen Artikel 5 und 6 der Menschenhandelskonvention die Massnahmen, welche von den Vertragsstaaten zur Verhütung des Menschenhandels und zur Eindämmung der Nachfrage zu treffen sind. Artikel 5 Absatz 6 der Menschenhandelskonvention weist zudem auf den Einbezug von Organisationen der Zivilgesellschaft hin, die sich für die Verhütung des Menschenhandels und den Schutz oder die Unterstützung der Opfer einsetzen. Mit der expliziten Erwähnung des Opferschutzes und der Opferunterstützung im Kontext der Prävention wird aufgezeigt, dass sich die einzelnen der erwähnten vier Säulen nicht immer trennscharf voneinander unterscheiden lassen. Verschiedene Bestrebungen im Bereich der Opferbetreuung durch Private weisen daher sowohl einen Teilgehalt der Prävention, als auch einen solchen des Opferschutzes auf.

Abzugrenzen sind die kriminalpräventiven Massnahmen, insbesondere im Bereich der Opferbetreuung von denjenigen der Opferhilfe, welche im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)¹⁰ geregelt werden. Mit den Massnahmen des OHG wird eine von der kriminalpräventiven Opferbetreuung unterschiedliche Zielsetzung verfolgt. Während die Opferhilfe darauf abzielt, retrospektiv die unmittelbaren Folgen einer bereits begangenen Straftat zu mildern, soll mit der kriminalpräventiven Opferbetreuung prospektiv eine zukunftsgerichtete Lebensgestaltung zur Verhinderung künftiger Delikte ermöglicht werden.¹¹

Artikel 1 Buchstabe b

Die Durchführung von Massnahmen mit präventiver Zielsetzung zur Bekämpfung des Menschenhandels ist eine Aufgabe, deren Erfüllung nicht allein dem Bund obliegt. Schon seit längerer Zeit haben es sich verschiedene Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts zur Aufgabe gemacht, auf die Verhütung des Menschenhandels hinzuwirken. Wie bereits erwähnt hat der Bundesrat im Rahmen der Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Menschenhandelskonvention in Aussicht gestellt, konkrete Projektvorschläge durch Finanzhilfen zu unterstützen.¹² Als Finanzhilfen nach Artikel 7 SuG gelten geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.

⁹ Die Unterlagen zur Anhörung sind veröffentlicht unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>

¹⁰ SR 312.5

¹¹ Vgl. die Erläuterungen zu Art. 2

¹² Vgl. die Erläuterungen unter Ziff. 1.2.

Artikel 1 Buchstabe c

Die Verordnung gegen Menschenhandel soll die Rechtsgrundlage dafür schaffen, dass sich der Bund aktiv an Organisationen beteiligen kann, welche zur Verhütung von Straftaten in Zusammenhang mit Menschenhandel beitragen. Zudem soll der Bund solche Organisationen mittels Finanzhilfen unterstützen können. Im Gegensatz zu den unter Buchstabe b genannten massnahmenspezifischen Finanzhilfen erfolgt hier die Unterstützung des Bundes direkt an die präventiv tätige Organisation selbst.

Artikel 1 Buchstabe d

Als weiterer Regelungsgegenstand werden im 5. Abschnitt der Verordnung die Aufgaben der KSMM verankert. Trotz ihrer zentralen Stellung und ihren vielfältigen Aufgaben bei der Bekämpfung des Menschenhandels ist die KSMM bis anhin einzig in Artikel 10 Absatz 2 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD)¹³ erwähnt. Die genannte Bestimmung legt aber lediglich fest, dass fedpol die KSMM unter Beizug aller interessierten Stellen von Bund und Kantonen leitet und zu diesem Zweck eine Geschäftsstelle führt. Angesichts dessen, dass die in der Verordnung vorgesehenen Massnahmen einen wichtigen Bestandteil des Aufgabengebiets der KSMM darstellen und es vorrangig die bei fedpol angegliederte Geschäftsstelle der KSMM sein wird, welche die Verordnung umsetzt, drängt sich eine explizite Regelung der Aufgaben in der Verordnung gegen Menschenhandel auf.

2. Abschnitt: Präventionsmassnahmen

Artikel 2 Arten und Zweck der Massnahmen

In Absatz 1 von Artikel 2 wird festgelegt, was unter dem Begriff „Massnahme“ im Sinne dieser Verordnung zu verstehen ist. Unterschieden wird dabei zwischen den „Projekten“ als punktuelle Einzelmassnahmen (z.B. eine Tagung) und den „Programmen“ respektive „regelmässigen Aktivitäten“, welche längerfristig ausgerichtet sind. Als „regelmässige Aktivitäten“ gelten insbesondere auch die Betreuungsaufgaben zu Gunsten von Menschenhandelsopfern. Bei den Opfern von Menschenhandel, welche zur Ausbeutung in die Schweiz verbracht werden, handelt es sich um grösstenteils um Migrantinnen, welche hierzulande über kein soziales Netz und auch keine Mittel verfügen. Zudem haben sie oftmals keine Kenntnisse des Landes, in dem sie sich aufhalten und sprechen auch keine der Landessprachen. Zudem sind sie meist stark traumatisiert und emotional destabilisiert. Die Erfahrungen der Organisationen der spezialisierten Opferbetreuung zeigen, dass die Menschenhandelsopfer ohne intensive und individualisierte Betreuung und Begleitung weder ihr psychisches Gleichgewicht wieder erlangen noch zu einer Tagesstruktur finden können, welche es ihnen erlauben würde, ihre Situation zu bewältigen und ein geregeltes Leben zu führen. Mittel- und orientierungslos begeben sich die Opfer daher meist in das einzige Umfeld zurück, das ihnen bekannt ist und damit gleichzeitig in die Hände ihrer früheren Ausbeuter. Unter der vermeintlichen Obhut dieser Personen gelangen die Frauen wiederum in ein extremes Abhängigkeitsverhältnis und werden erneut ausgebeutet. Eine intensive und individualisierte psychosoziale Betreuung der Opfer von Menschenhandel durch die spezialisierten Organisationen kann im Sinne einer kriminalpräventiven Massnahme diesen Kreislauf der „Reviktimisierung“ und somit die Begehung neuer Menschenhandelsdelikte durchbrechen.

¹³ SR 172.213.1

In Absatz 2 werden die verschiedenen Wirkungsbereiche der zu ergreifenden Massnahmen aufgeführt. Abgesehen von der Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit und der gezielten Information bestimmter Kreise ist hier unter anderem auch die Forschung aufgeführt. So kann über den Weg der Forschung mehr über das Phänomen Menschenhandel und seine Ausprägungen in Erfahrung gebracht werden und die entsprechenden Erkenntnisse können allen Interessierten und Akteuren zur Verfügung gestellt werden. Dadurch werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die operativen und strategischen Massnahmen an aktuelle Entwicklungen angepasst werden können. Im Vordergrund steht dabei eine Forschung über das Dunkelfeld von Menschenhandel.

Wie bei vielen anderen Deliktskategorien (z.B. im Bereich des Handels mit illegalen Betäubungsmitteln) spielen auch beim Menschenhandel die marktwirtschaftlichen Kriterien von Angebot und Nachfrage eine entscheidende Rolle hinsichtlich des Bestehens und der Ausbreitung des Kriminalitätsphänomens. Vor diesem Hintergrund sollen gemäss Absatz 3 von Artikel 2 mit den Massnahmen der Verordnung zwei Zielrichtungen verfolgt werden: Zum einen soll durch einen breiten Fächer von Informations-, Sensibilisierungs-, Ausbildungs- und Forschungsmassnahmen der Handel selbst eingedämmt, also das Angebot beschränkt werden (Bst. a). Zum andern sollen beispielsweise Sensibilisierungskampagnen auch nachfrageseitig an die Kunden von Prostituierten gerichtet werden, mit dem Ziel, diese hinsichtlich Menschenhandel und Zwangsprostitution zu sensibilisieren und zu verantwortlichem Handeln anzuhalten (Bst. b).

Artikel 3 Massnahmen des Bundes

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a schafft eine rechtliche Grundlage, die es dem Bund ermöglicht, Massnahmen gesamtschweizerischer oder überregionaler Tragweite zu ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten in Zusammenhang mit Menschenhandel vorzubeugen.

Im Gegensatz zu anderen Kriminalitätsphänomenen findet der Menschenhandel im Verborgenen und von der breiten Öffentlichkeit relativ unbemerkt statt. Auch ist die breite Bevölkerung der Schweiz nicht direkt von ihm betroffen. Die Bevölkerung ist daher hinsichtlich der Ausbeutungsmechanismen nur wenig sensibilisiert. Trotzdem kann die Zivilgesellschaft durch ihr Verhalten (z.B. durch das Konsumverhalten) die Rahmenbedingungen für den Menschhandel beeinflussen und so die Schweiz als Ziel- oder Transitland weniger attraktiv werden lassen. Gerade weil die Schweiz ein Ziel- und Transitland von Menschenhandel ist, konzentrieren sich die präventiven Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitskampagnen bis anhin auf solche, welche die Opfer in den Herkunftsländern vor den Gefahren des Menschenhandels warnen. Diese Aktivitäten werden auf Grund ihres aussenpolitischen Charakters vorrangig vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und gestützt auf die entsprechenden Rechtsgrundlagen durchgeführt. Die Federführung liegt dabei im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und des Erweiterungsbeitrags bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und im Rahmen der Förderung der Menschenrechte bei der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS). Auch das Bundesamt für Migration (BFM) ist hier im Rahmen der Strukturhilfe tätig. Die einzelnen Projekte werden in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (z.B. die Internationale Organisation für Migration [IOM]) und lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft in den Herkunftsländern durchgeführt.

Zur klaren Trennung des innerstaatlich kriminalpräventiven Regelungszwecks der Verordnung von den aussenpolitischen Bestrebungen der Schweiz wird ihr Wirkungsbereich auf

Massnahmen beschränkt, welche der Bund in der Schweiz durchführt. Hierzulande fand die Sensibilisierung für das Phänomen Menschenhandel bisher vorrangig in Form von Fachveranstaltungen, Tagungen, und Seminaren statt. Eine Öffentlichkeitskampagne privater Organisationen mit finanzieller Unterstützung des Bundes wurde aus Anlass der Fussballeuropameisterschaft EURO 08 durchgeführt. Diese ist auf ein positives Echo gestossen. Auf Grund des grossen finanziellen und organisatorischen Aufwands für eine gesamtschweizerische Öffentlichkeitskampagne wurden seither aber keine weiteren nationalen Kampagnen durchgeführt.

Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans 2012 -2014 werden derzeit in einer Arbeitsgruppe unter Federführung der Geschäftsstelle KSMM die Grundlagen für eine nationale Öffentlichkeitskampagne gegen Menschenhandel erarbeitet (Aktion 3 des NAP). Ziel dieser Kampagne soll sein, die Bevölkerung darauf aufmerksam zu machen, dass auch die Schweiz vom Menschenhandel betroffen ist und Massnahmen dagegen notwendig sind. Gestützt auf Artikel 3 Buchstabe a könnte eine solche Öffentlichkeitskampagne voraussichtlich im Jahr 2015 umgesetzt werden. Derart breit angelegte Öffentlichkeitskampagnen sind zu ergänzen mit gezielten Präventionskampagnen zu spezifischen Problemkreisen (wie beispielsweise die Strassenbettelei von Kindern), so dass mittel- bis langfristig sämtliche Erscheinungsformen des Kriminalitätsphänomens abgedeckt werden. Der Bundesrat wird zu gegebenem Zeitpunkt darüber entscheiden, ob eine Schweiz weite Öffentlichkeitskampagne durchgeführt wird, und welche Mittel hierfür zur Verfügung stehen sollen. Gestützt auf die Erfahrungswerte bei bereits durchgeführten Kampagnen (z.B. gegen Schwarzarbeit) liegen die Kosten für eine derartige Öffentlichkeitskampagne zwischen 1.5 und 3 Millionen Franken, verteilt auf 3 - 4 Jahre.

Gemäss Absatz 1 Buchstabe b soll die Verordnung auch die Durchführung von wissenschaftlichen Studien zum Phänomen Menschenhandel durch den Bund, so genannte Resortforschung, ermöglichen. Die Schweiz ist für die im Menschenhandel tätigen Personen attraktiv, weil einerseits die damit zu erzielenden Gewinne sehr hoch sind, das Risiko einer Verurteilung aber nach wie vor sehr tief ist. Durch wissenschaftliche Studien und Forschungen kann das komplexe Phänomen des Menschenhandels besser verstanden und gestützt darauf eine effizientere nationale Strategie zu dessen Bekämpfung erarbeitet werden. Sobald sich das Verhältnis der Profit Chancen einerseits gegenüber dem Verurteilungsrisiko andererseits zu Ungunsten der Täterschaft verschiebt, wird die Schweiz auch ihre Standortattraktivität verlieren.

Die Durchführung von gesamtschweizerischen Programmen oder Kampagnen ist einzig mit den beim Bund vorhandenen Mitteln nicht zu bewältigen. Entsprechend müssen für die Erarbeitung und Umsetzung von gross angelegten Massnahmen des Bundes auch spezialisierte Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechts beigezogen werden können (Abs. 2).

Absatz 3 verpflichtet den Bund, bei der Erarbeitung und Umsetzung seiner Massnahmen mit den Kantonen und anderen wichtigen öffentlichen und privaten Akteuren zusammenzuarbeiten. Ein solche Kooperation drängt sich zunächst aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auf, weil dadurch vom bereits vorhandenen Know-How Dritter, seien es öffentliche oder private Stellen, profitiert werden kann. Zudem kann durch den Einbezug der Kantone allfälligen kompetenzrechtlichen Problemstellungen rechtzeitig begegnet werden. Auf jeden Fall sind die Kantone dann vorgängig zu konsultieren, wenn deren Interessen unmittelbar betroffen sind.

Artikel 4 Massnahmen Dritter

Die in Artikel 4 Absatz 1 verankerte Rechtsgrundlage für die Gewährung von Finanzhilfen für Massnahmen mit präventiver Zielrichtung trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Schweiz bereits heute verschiedene Organisationen - insbesondere der Zivilgesellschaft - mit grossem Engagement bei der Bekämpfung des Menschenhandels aktiv sind. In den Anwendungsbereich von Artikel 4 Absatz 1 können sämtliche Tätigkeiten fallen, welche die in der Verordnung genannten Zwecke der Verhütung des Menschenhandels oder der Eindämmung der Nachfrageseite verfolgen. Dazu gehört die Durchführung von publikumswirksamen Informationsveranstaltungen ebenso wie die Initiierung von Ausstellungen oder auch der Druck von Broschüren, welche im Milieu an mutmassliche Freier abgegeben werden. Im Gegensatz zu den vom Bund durchzuführenden Massnahmen dürfen (und werden) diese Aktionen regionalen Charakter aufweisen. In Anwendung von Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe b SuG werden nur Institutionen unterstützt, welche ihren Sitz in der Schweiz haben und ihre Massnahmen in der Schweiz durchführen.

Nach Absatz 2 soll der Bund sich nicht auf die Finanzierung von einzelnen Massnahmen beschränken, sondern auch die Möglichkeit haben, sich an präventiv tätigen Organisationen selbst zu beteiligen oder solche in Form einer Finanzhilfe zu unterstützen. Im Falle einer finanziellen Unterstützung erfolgt die entsprechende Finanzhilfe an die präventiv tätige Organisation selbst. Dies im Gegensatz zu den Finanzhilfen nach Absatz 1, welche für projektbezogene Einzelmassnahmen (z.B. für eine Veranstaltung) oder für bestimmte regelmässige Aktivitäten ausgerichtet werden.

Zum Anwendungsbereich von Artikel 4 gehören insbesondere die Organisationen der spezialisierten Opferbetreuung. Wie bereits zu Artikel 2 ausgeführt, bedürfen die Opfer des Menschenhandels zur Verhinderung der Reviktimisierung einer intensiven Betreuung. Dadurch kann der Kreislauf von Abhängigkeit und Ausbeutung, in welchem sich die traumatisierten und destabilisierten Opfer des Menschenhandels befinden, durchbrochen werden. Zu den entsprechenden Massnahmen gehört neben der individuellen psycho-sozialen Betreuung der Opfer in der Tagesstruktur auch die Begleitung bei der Abwicklung administrativer Belange, insbesondere gegenüber Behörden. Mit einer institutionalisierten Unterstützung der Organisationen, welche zurzeit zu einem wesentlichen Teil durch private Spenden getragen werden, leistet der Bund einen direkten Beitrag zur gezielten und individuellen Kriminalprävention.

Abgesehen von den Organisationen der spezialisierten Opferbetreuung bestehen in der Schweiz noch weitere Institutionen, welche kriminalpräventiv tätig sind. Zu denken ist dabei vorrangig an die von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) getragene SKP, welche sich als nationales Kompetenzzentrum für alle Belange der Kriminalprävention in der Schweiz versteht. Die SKP entwickelt in Zusammenarbeit mit dem Bund, den Kantonen und Privaten partnerschaftliche Kampagnen zur Kriminalprävention in der Schweiz und deckt dabei zahlreiche Bereiche der Alltagskriminalität ab. Die SKP besteht aus der strategisch tätigen Leitungskommission, in welcher auch der Bund vertreten ist, und einer operativ tätigen Fachstelle mit Sitz in Bern. Die Fachstelle verfügt zurzeit über ein jährliches Budget von rund 834'000 Franken, das zum grössten Teil von den Kantonen getragen wird. Der Bund subventioniert die Fachstelle mit einem jährlich wiederkehrenden Beitrag von rund 90'000 Franken. Die Modalitäten der Finanzhilfe des Bundes an die SKP sind in einem Subventionsvertrag geregelt, welcher sich derzeit direkt auf Artikel 386 Absatz 3 StGB stützt. Die SKP ist zwar nicht vorrangig im Bereich des Menschenhandels tätig, jedoch liegt ihr Prä-

ventionsschwerpunkt auf den strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben, gegen die Freiheit sowie gegen die sexuelle Integrität; mithin Deliktskategorien, welche im Umfeld des Menschenhandels von grosser Bedeutung sind.

Zusätzlich zu den Organisationen der spezialisierten Opferbetreuung und der SKP können gestützt auf Artikel 4 weitere Organisationen unterstützt werden, deren kriminalpräventive Tätigkeit einen hinreichenden Bezug zur Menschenhandelsthematik aufweist.

Es ist vorgesehen, dass sich die zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes zur Unterstützung von Organisationen oder deren regelmässigen Aktivitäten unter Vorbehalt der bewilligten Kredite in einer Grössenordnung von insgesamt Fr. 150'000.- bewegen werden. (Zusätzlich wird die bereits erfolgende Unterstützung der SKP in der Höhe von Fr. 90'000.- weitergeführt.)

Zudem soll ein jährlicher Betrag in der Grössenordnung von Fr. 50'000.- für projektbezogene Einzelmassnahmen zur Verfügung gestellt werden können. Die Einzelheiten zur Prüfung der Gesuche und zur Bemessung der Finanzhilfen sind im 3 und 4. Abschnitt der Verordnung festgelegt.

3. Abschnitt: Finanzhilfen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen werden durch das SuG gesetzt, dessen Geltungsbereich sämtliche im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen umfasst (Art. 2 Abs. 1 SuG). Auch die Finanzhilfen, welche gestützt auf die Verordnung gegen Menschenhandel gewährt werden sollen, unterliegen somit dessen Vorgaben. Diese Rahmenbedingungen werden im 3. und 4. Abschnitt der Verordnung konkretisiert.

Artikel 5 Grundsatz

Aus der „kann“-Bestimmung von Artikel 5 ist ersichtlich, dass es sich bei den Finanzhilfen nach dieser Verordnung um reine Ermessenssubventionen handelt, auf welche kein Rechtsanspruch besteht. Zur Wahrung der Interessen und der Glaubwürdigkeit des Bundes wird fedpol bei der Ausübung dieses Ermessens unter anderem sicherstellen, dass die zu unterstützende präventive Massnahme oder sonstige Aktivitäten der gesuchstellenden Organisation der deklarierten Haltung und den Zielsetzungen des Bundes nicht zuwiderlaufen. Zudem hängt der Umfang der für Finanzhilfen zur Verfügung stehenden Mittel von den Krediten ab, welche das Parlament jährlich bewilligt. Sollten die eingereichten Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen, so wird fedpol eine Prioritätenordnung erstellen, nach welcher die eingegangenen Gesuche beurteilt werden. Aus Gründen der Transparenz wird diese Prioritätenordnung den Gesuchstellern bekannt gegeben. Die Verpflichtung zur Erstellung einer Prioritätenordnung und deren Bekanntgabe ergibt sich aus Artikel 13 SuG.

Artikel 6 Höchstbetrag

Mit der Finanzierung von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben für Massnahmen wird verschiedenen Anforderungen des Subventionsrechts entsprochen. Unter anderem wird dadurch sichergestellt, dass die Empfängerinnen und Empfänger der Finanzhilfe eine möglichst hohe Eigenleistung erbringen und auch sämtliche übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen (Abs.1).

Zur Bestimmung der anrechenbaren Ausgaben werden sämtliche Aufwendungen erfasst, welche unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der beitragsberechtigten Massnahme zusammenhängen (Abs. 2). Es werden zudem nur Aufwendungen angerechnet, welche für die zweckmässige Erfüllung unbedingt erforderlich sind (Art. 14 Abs. 1 SuG). Es wird Aufgabe des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin sein, diese im Gesuch so präzise wie möglich darzulegen.

Nach Absatz 3 beschränkt sich die Unterstützung des Bundes von Organisationen nach Artikel 4 Absatz 2 auf höchstens 25 Prozent der Mittel, welche der jeweiligen Organisation jährlich zur Verfügung stehen. Mit dieser Obergrenze soll sichergestellt werden, dass die unterstützten Organisationen nicht in ein allzu grosses Abhängigkeitsverhältnis zum Bund geraten, sondern weiterhin gehalten sind, ihre Finanzierung auf verschiedenen weiteren Pfeilern sicherstellen. Bei einer prozentual höheren Unterstützung durch den Bund bestünde andernfalls die Gefahr, dass die Organisation bei einem Wegfall der Ermessenssubvention über keine Mittel mehr verfügt, ihre selbstgewählte Aufgabe zu erfüllen.

Artikel 6 benennt lediglich die maximal mögliche Höhe von Finanzhilfen. Die konkrete Bemessung im Einzelfall erfolgt demgegenüber anhand der in Artikel 7 genannten Kriterien.

Artikel 7 Bemessung

Für die Bemessung einer Finanzhilfe zu Gunsten einer bestimmten Massnahme ist zunächst deren Art (im Sinne von Artikel 2) und deren Bedeutung massgeblich (Abs. 1 Bst. a). Weiter ist bei der Bemessung zu berücksichtigen, welches Interesse der Bund an der Durchführung der vorgesehenen Massnahme hat (Abs. 1 Bst. b). Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Eigenleistungen, welche dem Empfänger auf Grund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden können sowie die weiteren Finanzierungsquellen (Abs. 1 Bst. b und c). In Bezug auf die weiteren Finanzierungsquellen räumt Buchstabe c die Möglichkeit ein, dass eine Finanzhilfe nach dieser Verordnung allenfalls auch dann möglich ist, wenn weitere Bundesstellen oder Dritte gestützt auf deren massgebliche Rechtsgrundlagen ein Vorhaben mitfinanzieren. Im Anwendungsbereich der Verordnung kommt dabei beispielsweise die Finanzierung von Ausbildungsmassnahmen in Betracht. So kann der Bund auch gestützt auf Artikel 31 OHG Finanzhilfen zur Förderung der Fachausbildung des Personals der Beratungsstellen und der mit der Opferhilfe Betrauten gewähren. In den letzten Jahren wurden gestützt auf diese Bestimmung bereits entsprechende Ausbildungen im Bereich der Opferhilfe angeboten, unter anderem auch Ausbildungen zum Thema Menschenhandel. Falls ein Gesuch die Voraussetzungen von mehreren Erlassen erfüllt, kommt Artikel 12 SuG zum Tragen. Diese Bestimmung regelt das Vorgehen in Fällen, bei denen mehrfache Leistungen im Raum stehen.

Die Finanzhilfen zur Unterstützung von Organisationen nach Artikel 4 Absatz 2 bemessen sich einerseits nach dem Interesse des Bundes an der Tätigkeit der Organisation und andererseits – wie bei der Subventionierung einzelner Massnahmen – nach den Eigenleistungen und Beiträgen von weiteren Bundesstellen oder Dritten (Abs. 2).

Artikel 8 Auszahlung

Die Durchführung einer gestaffelten Auszahlung stellt neben der in Artikel 14 festgelegten Auskunfts- und Rechenschaftspflicht ein weiteres Kontrollinstrument dar, welches einen wirtschaftlichen und zweckmässigen Einsatz der gesprochenen Gelder sicherstellen soll.

4. Abschnitt: Verfahren

Artikel 9 Grundlage und Rechtsform

Wie bereits einleitend in den Erläuterungen zum 3. Abschnitt erwähnt, gelten auch für die Finanzhilfen, welche gestützt auf die Verordnung gegen Menschenhandel gewährt werden sollen, die Vorgaben des Subventionsrechts des Bundes (Abs. 1).

Nach dem Subventionsrecht können Finanzhilfen entweder in Form einer Verfügung oder gestützt auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen, wobei als Grundform der Erlass einer Verfügung vorgesehen ist (Art. 16 Abs. 1 SuG). Im Rahmen der vorliegenden Verordnung bietet sich die Verfügungsform für die Finanzierung von Projekten an, welche meist als punktuelle Einzelmassnahmen durchgeführt werden (Abs. 2 Bst. a).

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag kann nach dem Subventionsrecht insbesondere dann abgeschlossen werden, wenn die zuständige Behörde über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt, oder wenn verhindert werden soll, dass der Empfänger einseitig auf die Erfüllung der selbstgewählten Aufgabe verzichtet. Angesichts des grossen Interesses des Bundes an der dauerhaften Gewährleistung bestimmter präventiver Angebote durch Dritte (z.B. die Betreuung von ausgebeuteten Personen im Rahmen des Opferschutzes) bietet es sich an, zur längerfristigen und nachhaltigen Unterstützung von regemässigen Aktivitäten und Programmen sowie Kampagnen einen Vertrag abzuschliessen. Darin können die konkreten Leistungen und Zielsetzungen festgelegt werden, welche an die Finanzhilfe des Bundes geknüpft werden (Abs. 2 Bst. b). Gleiches gilt für die längerfristige Unterstützung von Organisationen nach Artikel 4 Absatz 2.

Artikel 10 Gesuche

Die Gesuche um Finanzhilfen sind bei fedpol einzureichen, welches gemäss Artikel 11 auch für deren Prüfung und Beurteilung zuständig ist (Abs. 1). Damit sich die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller über die konkreten formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für Finanzhilfegesuche informieren können, wird fedpol detaillierte Richtlinien zum Gesuchsverfahren erarbeiten und diese in geeigneter Weise auf dem Internet publizieren (Abs. 2). Diesen Richtlinien wird insbesondere auch zu entnehmen sein, welche Unterlagen den Gesuchen beizulegen sind.

Artikel 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid

Als Polizeiamt des Bundes verfügt fedpol über die notwendigen Fachkenntnisse um die kriminalpräventive Wirkung von Massnahmen und somit auch deren Unterstützungswürdigkeit einzuschätzen. Die Prüfung der Gesuche und der Entscheid darüber, ob eine Finanzhilfe gesprochen wird, fällt daher in den Aufgabenbereich von fedpol. Zur Prüfung der Gesuche wird auch die Geschäftsstelle der KSMM einbezogen werden. Zur Vermeidung allfälliger Interessenkonflikte gegenüber den Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller wird die Geschäftsstelle der KSMM aber nicht über die Gesuche entscheiden, sondern sich lediglich in Form einer Stellungnahme einbringen (vgl. Art. 13 Abs. 2 Bst. a).

Nach Absatz 3 erfolgt die abschlägige Beurteilung eines Gesuchs um Finanzhilfe schriftlich und begründet. Dies ermöglicht es der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller die Gründe für den Negativentscheid in Erfahrung zu bringen, was allenfalls bei der Erarbeitung künftiger Projekte von Nutzen sein kann. Zudem handelt es sich bei einer solchen Benachrichtigung

um eine Verfügung nach Artikel 5 des Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)¹⁴, gegen die gemäss Artikel 44 VwVG Beschwerde erhoben werden kann.

Damit unvollständige Gesuche nicht zum vorn herein abschlägig beurteilt werden, hat fedpol die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller auf fehlende Unterlagen hinzuweisen und ihnen die Gelegenheit einzuräumen, ihr Gesuch zu vervollständigen (Abs. 3).

Artikel 12 Bedingungen und Auflagen

Mit der Möglichkeit, Finanzhilfen an Auflagen und Bedingungen zu knüpfen, werden allenfalls auch solche Gesuche einer Finanzhilfe zugänglich, welche einzig nach den Kriterien des Subventionsrechts beurteilt keine Unterstützung erhalten könnten. Zu denken ist dabei beispielsweise an Projekte, welche nicht nur in der Schweiz, sondern auch im benachbarten Ausland durchgeführt werden sollen, was dem auf die Schweiz beschränkten Wirkungsbereich widerspricht. Mit der Auflage, dass die gesprochenen Gelder nur für die in der Schweiz vorgesehenen Aktivitäten verwendet werden dürfen, kann den Vorgaben der Verordnung entsprochen und somit auch eine Finanzhilfe gewährt werden. Die Einhaltung der Auflagen wird im Rahmen einer engen Begleitung der Massnahmen sichergestellt. Diese Begleitung und Kontrolle wird durch die in Artikel 14 Absatz 1 vorgesehene Auskunftspflicht der Leistungsempfänger erleichtert.

5. Abschnitt: Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM)

Artikel 13

Mit ihrer Geschäftsstelle bei fedpol schafft die KSMM die nötigen Strukturen und Vernetzungen für eine wirksame Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschen schmuggel in der Schweiz. Die KSMM stellt die Koordination zwischen den beteiligten Stellen in den Bereichen Opferschutz, Strafverfolgung und Prävention sicher, die teilweise beim Bund, teilweise bei den Kantonen liegen. Sie ist einerseits die zentrale Informations-, Koordinations- und Analysedrehscheibe des Bundes und der Kantone bei der Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschen schmuggels, andererseits Anlauf- und Koordinationsstelle für die internationale Kooperation. Die KSMM nimmt somit Aufgaben eines Koordinationsorgans gemäss Artikel 55 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹⁵ für die involvierten Stellen innerhalb der Bundesverwaltung wahr. Gleichzeitig zieht sie in Anwendung von Artikel 57 RVOG für die Aufgabenerfüllung Organisationen und Personen zur Beratung bei, die nicht der Bundesverwaltung angehören.

Die Aufgaben der KSMM und deren Geschäftsstelle bei fedpol werden unter Artikel 13 in zwei Kategorien unterteilt: Zum Einen sind unter Absatz 1 Buchstaben a - h diejenigen Aufgaben aufgeführt, welche die KSMM mit Unterstützung der Geschäftsstelle bereits heute erfüllt. Unter Absatz 2 sind zudem diejenigen Aufgaben aufgeführt, welche die Geschäftsstelle der KSMM zur Umsetzung der vorliegenden Verordnung erfüllen wird. Dazu gehört nach Absatz 2 Buchstabe a zunächst eine fachliche Stellungnahme zu Gesuchen um Finanzhilfen nach Artikel 10. Bei der Prüfung dieser Gesuche muss fedpol auf das fachliche Know-How der Geschäftsstelle der KSMM zurückgreifen. Die Geschäftsstelle ist indes Vertreterin sämt-

¹⁴ SR 172.021

¹⁵ SR 172.010

licher in der KSMM vereiniger Stellen, also auch der nichtstaatlichen Organisationen, welche als Empfängerinnen künftiger Finanzhilfen vorrangig in Frage kommen. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten erfolgt der Einbezug der Geschäftsstelle der KSMM daher rein konsultativ, das heisst, im Rahmen einer Stellungnahme. Der endgültige Entscheid über die Ausrichtung einer Finanzhilfe liegt beim Direktor oder der Direktorin fedpol. Weiter wird die Geschäftsstelle der KSMM unterstützend mitwirken bei der Überprüfung und Kontrolle der Verwendung der gewährten Finanzhilfen. Gestützt auf Artikel 25 Absatz 1 SuG muss fedpol bei jeder einzelnen Finanzhilfe prüfen, ob der Empfänger die Subvention gesetzmässig und nach den ihm auferlegten Bedingungen verwendet hat (Abs. 2 Bst. b.). Eine weitere wichtige Aufgabe, welche der Geschäftsstelle zukommt, ist die Erarbeitung und Begleitung von Massnahmen, die der Bund gestützt auf die vorliegende Verordnung selbst durchführt (Absatz 2 Buchstabe c). Wie unter den Erläuterungen zu Artikel 3 erwähnt, wird die Geschäftsstelle der KSMM zur Erfüllung dieser Aufgabe weitere verwaltungsinterne oder –externe Stellen beiziehen können. So soll auch die vorgesehene gesamtschweizerische Öffentlichkeitskampagne gegen Menschenhandel bereits in der Konzeptphase im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter Federführung der Geschäftsstelle der KSMM erarbeitet werden.

6. Abschnitt: Auskunftspflicht und Rechenschaftspflicht, Evaluation

Artikel 14 Auskunftspflicht und Rechenschaftspflicht

Die Auskunftspflicht und Rechenschaftspflicht von Artikel 14 ermöglicht es fedpol, die subventionsrechtlich vorgeschriebene Kontrolle über die gewährten Finanzhilfen und über die Tätigkeiten derjenigen Organisationen sicherzustellen, welche in Anwendung von Artikel 3 Absatz 2 für die Durchführung von Massnahmen des Bundes beigezogen werden. Sowohl die Leistungsempfänger von Finanzhilfen als auch die besagten Organisationen werden durch diese Verpflichtungen zur vereinbarungsgemässen Aufgabenerfüllung angehalten.

Artikel 15 Evaluation

Sowohl die Massnahmen des Bundes als auch die gewährten Finanzhilfen sollen nachweislich zur Verhütung des Menschenhandels beitragen. Im Rahmen eines Berichts wird fedpol daher regelmässig gegenüber dem EJPD die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der vom Bund durchgeführten Massnahmen und der gewährten Finanzhilfen darlegen (Abs. 1 und 2). Um eine ordnungsgemässe Evaluation sicherstellen zu können, wird fedpol allenfalls Dritte in die Überprüfung einbeziehen (Abs. 3).

7. Abschnitt: Inkrafttreten

Artikel 16

Es ist vorgesehen, dass die Verordnung auf den 1. Januar 2014 in Kraft tritt. Unter dem Vorbehalt, dass die eidgenössischen Räte in der Folge gestützt auf diese neue Rechtsgrundlage die für die Subventionen notwendigen Kredite bewilligen, sollten voraussichtlich im Jahr 2015 die ersten Finanzhilfen gewährt werden können.

