

REGIERUNGSRAT

25. Juni 2025

25.125

Interpellation Lelia Hunziker, SP, Aarau (Sprecherin), Stephan Müller, SVP, Möhlin, Lukas Huber, GLP, Berikon, Maurus Kaufmann, Grüne, Seon, Luzia Capanni, SP, Windisch, vom 29. April 2025 betreffend Arbeitsausbeutung wirksam bekämpfen – kantonale Lücken erkennen und schliessen; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Arbeitsausbeutung und andere Fälle von Menschenhandel spielen sich typischerweise im Verborgenen ab, weshalb die Anzahl der tatsächlichen Opfer in der Schweiz nicht bekannt ist. Um den Menschenhandel möglichst effizient zu bekämpfen, hat das Bundesamt für Polizei (fedpol) in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) im Jahr 2022 den Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Menschenhandel 2023–2027¹ erarbeitet. Es ist bereits der dritte NAP gegen Menschenhandel. Basierend auf den Evaluationsergebnissen des zweiten Aktionsplans (2017–2020) stehen im neuen NAP gegen Menschenhandel die Verhinderung der Ausbeutung der Arbeitskraft, die Stärkung der Strafverfolgung, die bessere Unterstützung von Opfern und die Stärkung ihrer Rechte sowie die Aus- und Weiterbildung der beteiligten Akteure im Vordergrund.

Zur Umsetzung der strategischen Ziele des NAP wurde im Kanton Aargau eine Kooperationsvereinbarung zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden und weiteren Beteiligten abgeschlossen und regelmässig, zuletzt im Jahr 2024, aktualisiert. Sie bezweckt insbesondere den umfassenden Schutz von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel sowie die Sensibilisierung der involvierten Behörden. An der Kooperationsvereinbarung beteiligt sind das Generalsekretariat des Departements Volkswirtschaft und Inneres, die Kantonspolizei, die Staatsanwaltschaft, das Amt für Migration und Integration Kanton Aargau (MIKA), das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), der kantonale Sozialdienst (KSD), die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), ArbeitAargau sowie Sexuelle Gesundheit Aargau (seges). Diese Kooperationspartner treffen sich regelmässig im

¹ [Dritter Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023 bis 2027](#)

Rahmen eines Runden Tisches unter der Leitung des Generalsekretärs des Departements Volkswirtschaft und Inneres, um aktuelle Themen zu besprechen und die Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels weiterzuentwickeln.

Zur Frage 1

"Welche Massnahmen trifft der Kanton zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft?"

Die Kantonspolizei ist in diesem Themenbereich sowohl präventiv als auch repressiv sehr engagiert. Sie tätigt präventive Kontrollen im sogenannten Spezialgewerbe, worunter etwa Nagelstudios und Barbershops fallen. Stellt sie im Rahmen solcher Kontrollen Fälle von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel fest, werden die entsprechenden Ermittlungsverfahren von explizit ausgebildeten Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der Kantonspolizei geführt.

Das MIKA führt Kontrollen im Rahmen der Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA) und der flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit durch. Ergeben sich dabei Hinweise auf ein Ausbeutungsverhältnis oder Menschenhandel, informiert das MIKA unverzüglich die Strafverfolgungsbehörden. Gleich geht das AWA vor, wenn die Kontrolleurinnen und Kontrolleure der Industrie- und Gewerbeaufsicht (IGA) entsprechende Feststellungen machen.

Zur Frage 2

"Welche kantonalen Instrumente, Zuständigkeiten und Kontrollmechanismen bestehen? Funktioniert der kantonale und interkantonale Informationsaustausch zwischen den Akteuren (MIKA, AWA, SUVA, SVA, KAPO, STA etc.)?"

Die Kontrolltätigkeiten und die entsprechenden Zuständigkeiten wurden in der Antwort zur Frage 1 erläutert. Regelmässig werden unter der Leitung der Kantonspolizei zudem Verbundkontrollen in verschiedenen Branchen durchgeführt, an denen sich neben dem AWA und dem MIKA auch weitere Behörden, wie beispielweise die Regionalpolizeien und das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), beteiligen. Der Informationsaustausch zwischen den in den Vorbemerkungen genannten Parteien der Kooperationsvereinbarung funktioniert gut.

Was den interkantonalen Informationsaustausch betrifft, erweist sich dieser insbesondere im Polizeibereich als unbefriedigend. Auf Bundesebene ist deshalb gegenwärtig die (23.4311) Motion der sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats betreffend Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches vom 10. Oktober 2023² hängig. Mit dieser soll der schweizweite Datenaustausch zwischen den Polizeiorganisationen verbessert werden. Ob und bis wann dieser parlamentarische Vorstoss umgesetzt wird, ist gegenwärtig offen. Deshalb beschäftigt sich parallel dazu auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) mit dieser Thematik und plant die Schaffung eines entsprechenden Konkordats.

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20234311>

Zur Frage 3

"Welche kantonalen Gefässe existieren, die die kantonale und interkantonale Zusammenarbeit der relevanten Ämter im Hinblick auf das Thema Arbeitsausbeutung fördern?"

Es kann dazu auf die Vorbemerkungen und die Antworten zu den Fragen 1 und 2 verwiesen werden. Zudem besteht schon seit längerer Zeit eine operative Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Schwarzarbeit, welche vom MIKA geleitet wird.³

Zur Frage 4

"Das Modell der Sub- und Subsubunternehmen ist in vielen betroffenen Branchen weit verbreitet und führt häufig zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen. Inwieweit wurde dieses Problem anerkannt, und welche konkreten, wirksamen Massnahmen werden ergriffen, um dieser Praxis entgegenzuwirken?"

Der Einsatz von Subunternehmen ist insbesondere im Baugewerbe sehr verbreitet. Der Regierungsrat teilt die Auffassung der Interpellantinnen und Interpellanten, dass der Einsatz von Subunternehmen beziehungsweise von ganzen Subunternehmerketten besonders anfällig für Arbeitsausbeutung, insbesondere für Lohndumping, ist.

Der Einsatz von Subunternehmen lässt sich jedoch nicht verhindern, beziehungsweise wäre ein solches Vorgehen nicht mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar. Subunternehmen sind entsprechend denselben Kontrollen wie alle anderen Unternehmen zu unterziehen.

Zur Frage 5

"Sind die zuständigen Stellen (z. B. Arbeitsinspektorat, Strafverfolgungsbehörden, Migrationsamt) ausreichend geschult, um Fälle von Ausbeutung und ausbeuterischen Strukturen zu erkennen?"

Die Kantonspolizei führt für ihre Angehörigen interne Schulungen in diesem Themenbereich durch. Die Kontrolleurinnen und Kontrolleure des AWA und des MIKA sind auf diese Thematik sensibilisiert, damit sie entsprechende Feststellungen im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben können.

Zur Frage 6

"In welchen Branchen wird Arbeitsausbeutung vermutet und warum?"

Das fedpol hat im April 2024 ein Lage- und Situationsbild zum Menschenhandel in der Schweiz publiziert.⁴ Es kommt darin zum Schluss, dass Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in vielen Branchen und Wirtschaftszweigen stattfindet. In der Regel handelt es sich um Tätigkeiten, die repetitive beziehungsweise körperliche Arbeit beinhalten. Betroffen sind unter anderem das Baugewerbe samt Zulieferung, die Gastwirtschaft, die Haushalts- und Pflegearbeit, das Reinigungswesen und Nagelstudios. Diese Erkenntnisse entsprechen auch den polizeilichen Erfahrungswerten im Kanton Aargau.

³ <https://www.ag.ch/de/verwaltung/dvi/ueber-uns/organisation/vertretungen-kommissionen/operative-arbeitsgruppe-schwarzarbeit?jumpTo=MjM0NzU5Ni82NmRhMzQ0OS00ZWJmLTQ4ZTYtYmJmZi04NGZmZWMyODI3ZjA>

⁴ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/berichte/lagebild-mh-schweiz-2024.pdf.download.pdf/lagebild-mh-schweiz-2024-d.pdf>

Zur Frage 7

"Wie häufig und wie systematisch werden risikobehaftete Branchen durch kantonale Arbeitsinspektorate kontrolliert?"

Sowohl das AWA als auch das MIKA führen regelmässige Kontrollen durch. Allerdings beziehen sich die Kontrollen des AWA auf Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz und diejenigen des MIKA auf die Einhaltung der Vorschriften im Bereich der Schwarzarbeit.

Verbundkontrollen unter der Leitung der Kantonspolizei und unter Einbezug von Arbeitsinspektoraten gemäss Antwort zur Frage 2 finden fünf bis sieben Mal pro Jahr statt.

Zur Frage 8

"Wie werden der Opferschutz und das Non-Punishment-Prinzip sichergestellt?"

Opfer von Menschenhandel in der Schweiz können Leistungen nach dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) in Anspruch nehmen. Die Opferhilfe umfasst Beratung und Soforthilfe, längerfristige Hilfe der Beratungsstellen, Kostenbeiträge für längerfristige Hilfe Dritter, Entschädigung und Genugtuung, Befreiung von Verfahrenskosten sowie besonderer Schutz und besondere Rechte im Strafverfahren. Der Anspruch besteht unabhängig davon, ob die Täterschaft ermittelt worden ist, sich schuldhaft verhalten oder vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Hinzu kommt die Kooperation des Kantons Aargau mit der FIZ bei Opfern von Menschenhandel. Durch einen Leistungsvertrag des Kantons Aargau mit der FIZ ist die Finanzierung der Schutzaufenthalte und der Beratung für diese Opfer sichergestellt.

Gemäss dem in Art. 26 des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarats vom 16. Mai 2005 verankerten Non-Punishment-Prinzips sind Möglichkeiten zu schaffen, dass Opfer von Menschenhandel für ihre rechtswidrigen Handlungen insoweit nicht zu bestrafen sind, als sie dazu gezwungen wurden. Gemäss der Weisung der Oberstaatsanwaltschaft betreffend Führung von Strafverfahren vom 1. August 2024⁵ wird diese Vorgabe im Kanton Aargau folgendermassen umgesetzt:

- Opfer von Menschenhandel sind für ihre Straftaten, die sie im Zusammenhang mit ihrer Eigenschaft als Opfer begehen, soweit möglich, von einer Strafe zu befreien.
- Aus dem Anzeigerapport bezüglich Delikte der Opfer soll hervorgehen, dass es sich um jemand handelt, der als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurde.
- Das Strafverfahren gegen ein Opfer wird in der Regel nicht sistiert, um den Ausgang des Verfahrens gegen die Menschenhändlerin beziehungsweise den Menschenhändler abzuwarten, sondern die Strafbefreiung ist, je nach Verfahrensstand, mit Nichtanhandnahme oder Einstellung rasch vorzunehmen.

Wird ein Fall von Menschenhandel durch Ausbeutung der Arbeitskraft festgestellt, werden die Ermittlungen durch spezialisierte Mitarbeitende der Kantonspolizei im Auftrag der Kantonalen Staatsanwaltschaft geführt. Dabei werden die Rechte der Opfer berücksichtigt und das Non-Punishment-Prinzip sichergestellt. Bei präventiven Kontrollen oder gemeldeten Verdachtsfällen weisen die Mitarbeitenden der Kantonspolizei die potenzielle Opfer ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, sich gemäss Art. 10 des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels als Opfer von Menschenhandel erkennen zu geben.

⁵ <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/dvi/dokumente/sta/erlasse/20240801-weisung-f-hrung-von-strafverfahren.pdf>

Zur Frage 9

"Wurden im Kanton in den vergangenen 5 Jahren Strafverfahren im Bereich Arbeitsausbeutung geführt? Wenn ja, welche mit welchem Ergebnis? Welche Herausforderungen stellen sich bei der Strafverfolgung?"

Die Arbeitsausbeutung stellt keinen eigenständigen Straftatbestand dar. Strafverfahren wegen Arbeitsausbeutung können je nach konkreter Ausgestaltung verschiedene Straftatbestände (beispielsweise Menschenhandel gemäss Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs [StGB], Wucher gemäss Art. 157 StGB oder andere Vermögensdelikte) betreffen. Aufgrund dessen lässt sich aus den Statistiken der Staatsanwaltschaft nicht eruieren, wie viele Strafverfahren im Bereich der Arbeitsausbeutung geführt worden sind und zu welchem Ergebnis sie geführt haben.

Bei Verfahren mit Bezug zu Arbeitsausbeutung ist oft eine Vielzahl von beteiligten Personen in verschiedenen Rollen involviert. Diese Personen agieren oft und teils ausschliesslich aus dem Ausland. Die Strafverfolgung solcher Netzwerke erfordert eine enge Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden. Diese internationale Kooperation funktioniert grundsätzlich gut, stösst jedoch auch an Grenzen, etwa wenn Ermittlungen in bestimmten Ländern nicht mit der nötigen Priorität oder Geschwindigkeit geführt werden. Solche Verfahren sind zudem komplex, teils stark verzweigt und fordern die Verfahrensleitung in besonderem Masse. Hinzu kommt, dass sich eine erfolgreiche Strafverfolgung gerade im Bereich des Menschenhandels zwecks Arbeitsausbeutung ohne die Mitwirkung der betroffenen Personen in der Regel nicht realisieren lässt. Die Staatsanwaltschaft und die Kantonspolizei stellen dabei fest, dass sich die betroffenen Personen häufig nicht als Opfer wahrnehmen. Dies kommt etwa dann vor, wenn sie trotz der missbräuchlichen Bedingungen in der Schweiz ein Vielfaches dessen verdienen, was sie in ihrem Herkunftsland erwirtschaften können. Diese Wahrnehmung führt zu einer geringen Anzeigebereitschaft der Opfer und erschwert die Beweisführung erheblich.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'840.–.

Regierungsrat Aargau