



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Polizei fedpol
Kriminalprävention & Direktionsstab

Management Response fedpol zur Evaluation des Nationalen Aktionsplans (NAP) gegen Menschenhandel 2017 – 2020

27. September 2021

Inhalt

1.	Einleitung.....	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Zweck der Management Response	3
1.3	Struktur der Management Response	3
2.	Resultate der Evaluation.....	4
2.1	Umsetzung der Aktionen	4
2.2	Fokus Ausbeutung Arbeitskraft.....	4
2.3	Erarbeitungsprozess NAP 2017 – 2020.....	4
2.4	Wirkungsziele	4
2.5	Verbindlichkeit der Aktionen	5
2.6	Ressourcen zur Umsetzung.....	5
2.7	Monitoring und Reporting.....	5
2.8	Berücksichtigung Evaluation bei der Erarbeitung des NAP	5
2.9	Relevanz des NAP für die Bekämpfung des Menschenhandels.....	5
2.10	Mögliche neue Handlungsfelder.....	6
2.11	Rolle der nationalen Koordination	6
3.	Rahmenbedingungen	7
4.	Schlussfolgerungen von fedpol aus der Evaluation.....	7
5.	Management Response von fedpol auf die Evaluation	8
5.1	Gesamtwürdigung der Evaluation	8
5.2	Einfluss des Evaluationsberichts auf das weitere Vorgehen	8
5.3	Response von fedpol auf die Empfehlungen.....	9
5.3.1	Empfehlung 1	9
5.3.2	Empfehlung 2	9
5.3.3	Empfehlung 3	9
5.3.4	Empfehlung 4	9
5.3.5	Empfehlung 5.....	10
6.	Weiteres Vorgehen	10
6.1	Entscheid für einen neuen NAP Menschenhandel	10
6.2	Erarbeitung des Konzepts für die Erarbeitung des NAP.....	10
6.3	Erarbeitung und Umsetzung des neuen NAP – übergeordnete politische Steuerung und Verbindlichkeit auf allen Staatsebenen	10
6.4	Weiterführung des «whole of system»-Ansatzes	11

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

fedpol wurde im Oktober 2020 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, den Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Menschenhandel 2017 – 2020 zu evaluieren. Ziel der Evaluation war, den Umsetzungsstand der Aktionen zu beurteilen, Optimierungspotential zu eruieren und Erkenntnisse für die Ausgestaltung des künftigen Vorgehens gegen Menschenhandel zu gewinnen. Die notwendigen Evaluationsinhalte wurden zwischen März und Mai 2021 von der Fachstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (FSMM, vorher: KSMM) unter Beizug relevanter, in der Bekämpfung des Menschenhandels tätiger Akteure des Bundes, der Kantone und Städte sowie aus der Zivilgesellschaft erarbeitet. Die Erkenntnisse der Fachleute aus der Evaluation des NAP und die darauf gestützten «*lessons learnt*» werden im Bericht «Evaluation des Nationalen Aktionsplans (NAP) gegen Menschenhandel 2017 – 2020» vom 29. Juni 2021 dargestellt. Die «*lessons learnt*» richten sich im Sinne von Empfehlungen an jene Stellen, welche auch künftig bei der Bekämpfung von Menschenhandel mitarbeiten werden.

1.2 Zweck der Management Response

Der Evaluationsbericht basiert im Wesentlichen auf Aussagen und Einschätzungen der für die Evaluation beigezogenen Fachleute. Die Aussagen und Einschätzungen wurden von der FSMM zusammengetragen und strukturiert. Da aber nicht klar ersichtlich ist, wie diese Evaluationsergebnisse von fedpol eingeordnet und bewertet werden, wird dies mit der vorliegenden Management Response vorgenommen. Der Evaluationsbericht der FSMM soll dabei als eigenständiger Bericht bestehen bleiben und veröffentlicht werden.

Die Management Response beantwortet aus Sicht der Direktion fedpol die Frage, ob fedpol den Empfehlungen im Evaluationsbericht zustimmt, teilweise zustimmt oder nicht zustimmt. Es werden auch die Verantwortlichen für die Sicherstellung der Umsetzung der abgeleiteten Massnahmen aufgeführt.

Der Evaluationsbericht und die Management Response von fedpol bilden eine Einheit und werden gemeinsam veröffentlicht.

1.3 Struktur der Management Response

Die Management Response gliedert sich wie folgt:

- In Kapitel 2 werden die Ergebnisse aus der Evaluation zusammengefasst und aus Sicht von fedpol bewertet.
- Kapitel 3 enthält Informationen zu den Rahmenbedingungen, welche für das weitere Vorgehen zu berücksichtigen sind.
- In Kapitel 4 zieht fedpol vier Schlussfolgerungen aus den im Evaluationsbericht beschriebenen Ergebnissen.
- In Kapitel 5 bewertet fedpol die Empfehlungen aus dem Evaluationsbericht und schlägt daraus abzuleitende Massnahmen vor.
- Kapitel 6 beschreibt das von fedpol für die Zukunft geplante Vorgehen zur zielgerichteten Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz.

2. Resultate der Evaluation

2.1 Umsetzung der Aktionen

Die Zielerreichung mit Stichtag 11. Juni 2021 wird positiv beurteilt:

Aktionen	Prävention und sonstige Massnahmen	Strafverfolgung	Opferschutz	Partnerschaften	Total
erfüllt	9	3	4	4	20
teilweise erfüllt	–	–	2	–	2
nicht erfüllt	3	2	1	–	6

Der Aktionsplan wurde mehrheitlich umgesetzt. Er stellt eine Bereicherung dar und schafft Vertrauen unter den Akteuren in der Bekämpfung des Menschenhandels. Die bisherige Form der Zusammenarbeit sollte, nach Ansicht der Akteure, auch in Zukunft beibehalten werden.

2.2 Fokus Ausbeutung Arbeitskraft

Die Ausbeutung der Arbeitskraft wurde mit vier Aktionen im NAP angegangen. Von diesen wurden drei erfüllt, eine nicht. In der Bekämpfung dieser Ausbeutungsform konnten in den letzten Jahren Fortschritte erzielt werden, die direkt auf den NAP zurückgeführt werden können. Der NAP zeigt also auch hier seine Wirkung. Effektivität scheint gegeben. Zwar wurde die Sensibilisierung zur Ausbeutung der Arbeitskraft erhöht, es zeigt sich jedoch, dass die Bemühungen verstärkt und in Zukunft neu mehrere Stossrichtungen verfolgt werden müssen: So könnte verstärkt in die Ausbildung der Arbeitsinspektoren investiert werden, da sie eine Schlüsselrolle einnehmen. Auch könnte die Vernetzung generell verbessert, die Schaffung einer separaten Strafnorm geprüft und Konsumentinnen und Konsumenten über Risiken im Konsumverhalten informiert und sensibilisiert werden.

2.3 Erarbeitungsprozess NAP 2017 – 2020

Die am Erarbeitungsprozess beteiligten Expertinnen und Experten waren mehrheitlich der Ansicht, dass ein konstruktiver, strukturierter, kooperativer und damit zielführender Prozess stattgefunden habe.

2.4 Wirkungsziele

Für den NAP gegen Menschenhandel 2017 – 2020 wurde auf die Vertiefung der Wirkungsziele verzichtet. Nationale Aktionspläne sollten aber auf die Erreichung einer Wirkung ausgerichtet sein und sich nicht an einzelnen Aktivitäten und kurzfristigen Zielen und Leistungen orientieren. Die Aktionen im NAP wurden allerdings auf einer relativ tiefen Zielebene formuliert und die angestrebte Wirkung nicht näher definiert. Als Ziele wurden in erster Linie zu erarbeitende Produkte oder zu erbringende Leistungen für verschiedene Akteure der Menschenhandelsbekämpfung definiert, sog. «outputs» (z.B. Checklisten, Sensibilisierungsveranstaltungen, Ausbildungen). Es wurden jedoch keine erwünschten Veränderungen im Handeln oder Verhalten dieser Akteure definiert («outcomes») oder Veränderungen, die darüber hinaus gehen würden («impact»).

Das Fehlen eines Wirkungsmodells und von Wirkungszielen führte dazu, dass die Evaluation nur bedingt Auskunft über die Wirkung des NAP auf die Bekämpfung von Menschenhandel geben kann.

2.5 Verbindlichkeit der Aktionen

Der bisherige NAP leidet aus Sicht der Akteure an geringer Verbindlichkeit. Für die Zukunft ist eine breitere politische Abstützung notwendig. Nicht umgesetzte Aktionen, teilweise umgesetzte Aktionen sowie in nur schleppender Weise umgesetzte Aktionen lassen Zweifel an der Verbindlichkeit der Umsetzung aufkommen. Der NAP wurde zwar vom Steuerungsorgan der KSMM (heute: FSMM) verabschiedet, in welchem die Geschäftsleitungen der umsetzenden Stellen – auch der Kantone – vertreten waren. Ansonsten wurde der NAP lediglich von der damaligen Vorsteherin EJPD genehmigt. Dies im Gegensatz zum NAP zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, der politisch breit abgestützt von Vertreterinnen und Vertreter der Regierungen der Kantone, der Gemeinden und Städte sowie von der Departementsvorsteherin EJPD genehmigt ist. Damit steigt die Verbindlichkeit aller Akteure, ihre Ressourcen in die Umsetzung des NAP zu investieren (vgl. nachfolgend).

2.6 Ressourcen zur Umsetzung

Die Bereitstellung von Ressourcen für die Umsetzung der Aktionen wird in der Evaluation teilweise bemängelt; die ungenügende Umsetzung einiger Aktionen sei auf mangelnde Ressourcen zurückzuführen. Abhilfe schaffen könnte zukünftig der Ausweis der Ressourcen für jede einzelne Aktion.

2.7 Monitoring und Reporting

Dem NAP fehlte ein entsprechendes Monitoring-System. Auf die Umsetzung eines Monitorings wurde aufgrund der Erfahrungen aus dem NAP 2012 – 2014 verzichtet. Die Verabschiedung des NAP durch das Steuerungsorgan der KSMM, welches gleichzeitig auch die Umsetzung der Aktionen bewertet, erwies sich nicht als zielführend. Ein regelmässiges Monitoring und Reporting während der Umsetzung der Aktionen blieb aus, die Datenbasis für die Evaluation musste im Nachhinein erhoben werden.

2.8 Berücksichtigung Evaluation bei der Erarbeitung des NAP

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung des NAP wurde, trotz Diskussion, schliesslich keine Evaluation über die Umsetzung vorgesehen. Entsprechend finden sich dazu auch keine Informationen im NAP.

2.9 Relevanz des NAP für die Bekämpfung des Menschenhandels

Der NAP wurde mit richtigen und wichtigen Akteuren unter Berücksichtigung der an die Schweiz gerichteten Empfehlungen verschiedener (inter-)nationaler Gremien¹ erarbeitet und ist als relevant zu betrachten.

Der NAP zeigt klare Wirkung auf Ebene der Aktionen, bei den «outputs». Viele mit den Aktionen geplante Produkte konnten erarbeitet werden. Zudem lässt sich feststellen, dass der NAP zu einem verstärkten Bewusstsein über die Problematik des Menschenhandels geführt

¹ Europarat, Schattenbericht Zivilgesellschaft zur Evaluation des Europarates, OSZE, TIP USA

hat. Die Schweiz konnte damit aufzeigen, dass sie koordiniert gegen Menschenhandel vorgeht. Der NAP unterstützte eine gesamtschweizerische Sicht auf die Bekämpfung von Menschenhandel, hat wichtige Prozesse und ein gemeinsames Verständnis ausgelöst. Zudem verstärkte der NAP die interdisziplinäre Zusammenarbeit und diente als Referenz für weitere Massnahmen von Kantonen, Städten und Gemeinden.

Der NAP stellt gemäss Evaluation eine wichtige Arbeitsgrundlage für die Akteure dar und wird mehrheitlich als wichtiges Instrument zur Politikkohärenz, zur Konkretisierung internationaler Verpflichtungen, zur Legitimation von Massnahmen und Ressourcen und als internationale «good practice» zur Bekämpfung des Menschenhandels beurteilt.

Der Bedarf für einen dritten NAP ist ausgewiesen und wird durch die Evaluation bestätigt.

2.10 Mögliche neue Handlungsfelder

Es ist gemäss dem Evaluationsbericht weiterhin dringender Handlungsbedarf gegen Menschenhandel auszumachen. Aus Anlass der Evaluation wurden Handlungsfelder bezeichnet, die im Interesse der Menschenhandelsbekämpfung bearbeitet werden müssen, teilweise sind es Themen, welche bisher kaum beachtet wurden:

- Ausbeutung Arbeitskraft: Trotz deutlichen Fortschritten in den letzten Jahren, die direkt auf den NAP zurückgeführt werden können, müssen die Bemühungen verstärkt werden und es müssen in Zukunft mehrere Stossrichtungen verfolgt werden. So müssen Arbeitsinspektoren und Inspektoren der Arbeitsmarktaufsicht weiter sensibilisiert und ausgebildet werden und die Vernetzung weiterer Akteure verbessert werden. Fachleute fordern zudem die Schaffung einer separaten Strafnorm für die Ausbeutung der Arbeitskraft ohne Menschenhandelskomponente.
- Stärkung der Strafverfolgung, z.B. Priorisierung der Menschenhandelsbekämpfung in der Strafverfolgung in den Kantonen mit Zuweisung von Ressourcen oder alle Kantone haben einen Runden Tisch, was die Strafverfolgung stärkt.
- Stärkung der Unterstützung und Rechte von Opfern.
- Aus- und Weiterbildung von weiteren Akteuren.
- Berücksichtigung von Menschenhandel in der Digitalisierung und Bekämpfung von Cybercrime, zum Beispiel bei Anwerbung von Opfern, der Kontrolle von Opfern und dem Anbieten von Opfern für Dienstleistungen.

2.11 Rolle der nationalen Koordination

Die Evaluation zeigt, dass eine nationale Koordination zur Bekämpfung des Menschenhandels notwendig ist und auf Bundesebene stattfinden sollte. Der Bund hat eine nationale Führungsaufgabe in der Menschenhandelsbekämpfung und soll ermöglichen, dass unter Einbezug aller Akteure festgelegt wird, wie in der Bekämpfung von Menschenhandel in Zukunft vorgegangen wird. Die Kantone äussern klare Erwartungen an die Führungsrolle des Bundes in der Menschenhandelsbekämpfung, die Bundesstellen sind gehalten, die Voraussetzungen für die operative Arbeit der Kantone zu schaffen.

Die Rückmeldung der befragten Fachleute legt den Schluss nahe, dass es bei der Ausgestaltung der nationalen Koordination Verbesserungspotenzial gibt. Die Wahrnehmung der nationalen Koordinationsfunktion hat sich in ihren Augen negativ entwickelt, beeinflusst von der 2018 entschiedenen Umwandlung der KSMM in die FSMM. Dies äussert sich zum Bei-

spiel in Unzufriedenheit bei der Mitarbeit in den von fedpol verantworteten Aktionen. Bemängelt werden auch die zur Verfügung gestellten Ressourcen für die nationale Koordination, damit verbundener Stillstand bei wichtigen Aktionen, die fehlende Präsenz der nationalen Koordination für die Weiterentwicklung der Menschenhandelsbekämpfung in der Schweiz und Zweifel, ob fedpol, als Bundespolizei, einen «whole of system»-Ansatz² gewährleisten kann.

3. Rahmenbedingungen

Die Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) wird 2022/23 in der dritten Evaluationsrunde die Aktivitäten der Schweiz untersuchen und in einem umfassenden Bericht bewerten. Der Beginn der Erarbeitung eines neuen NAP vor der GRETA-Evaluation würde ein Zeichen für das Engagement der Schweiz in der Bekämpfung des Menschenhandels setzen.

4. Schlussfolgerungen von fedpol aus der Evaluation

Aus dem Evaluationsbericht lassen sich aus Sicht von fedpol folgende Schlüsse ziehen:

1. Die Weiterführung und Verstärkung eines «whole of system»-Ansatzes für die Menschenhandelsbekämpfung unter Leitung des Bundes ist angezeigt. Menschenhandelsbekämpfung beinhaltet nicht nur Strafverfolgung, sondern Massnahmen in allen vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Zusammenarbeit.
2. Zur Sicherstellung der Kohärenz und Verbesserung der Wirksamkeit der Menschenhandelsbekämpfung stellt ein zukünftiger NAP eine optimale Vorgehensweise dar.
3. Die Konzeption des NAP soll überdacht und es soll geprüft werden, wie Effizienz, Effektivität und Wirkung verbessert werden können.
4. NAP und nationale Koordination hängen eng zusammen, weshalb der Stärkung der nationalen Koordination auf Bundesebene grosses Gewicht zukommt.

Gestützt auf den Evaluationsbericht liegt die künftige Stossrichtung der zukünftigen Entwicklung der Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz auf der Hand: Der Bund soll die Erarbeitung eines neuen NAP an die Hand nehmen, weil nach wie vor Handlungsbedarf besteht und die Schweiz sich international durch Verträge und Konventionen zur Bekämpfung des Menschenhandels verpflichtet hat. Er kann die Themenführerschaft nicht alleine den Kantonen und der Zivilgesellschaft überlassen, sondern muss diese in die Erarbeitung eines NAP einbeziehen.

Die vier Handlungsfelder – Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft – bilden nach wie vor die Ausgangspunkte der strategischen Überlegungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels und die Basis, auf der ein neuer NAP inhaltlich aufbauen muss. Der neue NAP fördert «good practices» in der Bekämpfung des Menschenhandels und soll folgende Defizite beheben, welche die Evaluation des NAP aufgezeigt hat:

² Integrierter Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Verbesserung der Koordination innerhalb der Bundesverwaltung sowie mit weiteren staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, um eine kohärente Gesamtstrategie gegen Menschenhandel in der Schweiz zu erreichen.

- Er nimmt den Handlungsbedarf in vier Bereichen der Bekämpfung auf: Ausbeutung der Arbeitskraft, Unterstützung und Rechte von Opfern, Aus- und Weiterbildung von Akteuren, Digitalisierung und Bekämpfung von Cybercrime.
- Ein Wirkungsmodell für den neuen NAP beschreibt die Veränderungen in der Menschenhandelsituation in der Schweiz, die der neue NAP bewirken soll. Seine Ziele lassen sich zum Schluss mit einer Evaluation überprüfen. Mit einem Monitoring kann die Erreichung wichtiger Meilensteine während der Laufzeit des NAP überprüft werden.
- Der neue NAP wird analog zum erfolgreichen NAP zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus aufgegleist und strukturiert. So ist gewährleistet, dass die politisch Verantwortlichen aller Staatsebenen einbezogen sind und die Verbindlichkeit für die Umsetzung der Aktionen steigt.
- Er stärkt die nationale Koordination dank eines klaren Auftrags (fördert die Vernetzung zwischen den zuständigen Akteuren und den Wissenstransfer), unabhängig davon, wo die nationale Koordination angehängt ist

5. Management Response von fedpol auf die Evaluation

5.1 Gesamtwürdigung der Evaluation

Die Evaluation des NAP wurde fedpol-intern von der FSMM durchgeführt. Das gewählte Vorgehen ermöglichte es, neben der fachlichen Sicht von fedpol auf den NAP, auch die Sicht der weiteren Akteure zu erfassen. Der Evaluationsbericht stützt sich auf die schriftliche Befragung von Akteuren, die Leitungen der kantonalen Runden Tische, gezielte Befragungen von einigen Expertinnen und Experten sowie die Sitzung einer Fokusgruppe³. Methodisch wurde die Evaluation des NAP durch eine Begleitgruppe⁴ unterstützt. Dank der breiten Unterstützung der Evaluation durch externe Fachpersonen konnte das vorliegende klare Ergebnis der Evaluation erreicht werden. Die Stossrichtung für die weitere Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz ist damit benannt.

Ob der NAP die Situation der Opfer in der Schweiz verbessert und deren Zahl verringert hat, kann nach der Evaluation nicht gesagt werden. Dazu lassen die zur Verfügung stehenden Informationen keine Aussage zu. Genauso offen bleibt die Frage, ob die Schweiz den Täterinnen und Tätern den Menschenhandel erschwert hat und sie deshalb in der Schweiz weniger aktiv sind. Verschiedene Anhaltspunkte weisen – leider – auf ein anderes Bild hin.

5.2 Einfluss des Evaluationsberichts auf das weitere Vorgehen

Die fünf Schlussfolgerungen oder «lessons learnt» im Kapitel 8 des Evaluationsberichts, basierend auf den Erkenntnissen und dem geltend gemachten Handlungsbedarf, werden von der Leitung fedpol im nachfolgenden Kapitel 5.3 bewertet und kommentiert. Daraus hat fedpol Massnahmen abgeleitet, welche es ermöglichen werden, die Schlussfolgerungen umzusetzen.

³ In der Fokusgruppe war der Bund (fedpol, SEM), ein Kanton (Staatsanwaltschaft BL), eine Stadt (Fremdenpolizei Bern), eine internationale Organisation (IOM) sowie eine NGO (FIZ) vertreten.

⁴ Die Begleitgruppe bestand aus je einer Vertretung des EDA (Bund), der IOM (internationale Organisation), der FIZ (Zivilgesellschaft) und des SFM (Forschung).

5.3 Response von fedpol auf die Empfehlungen

5.3.1 Empfehlung 1

Weiterführung und Verstärkung eines «whole of system»-Ansatzes in der Menschenhandelsbekämpfung.

Die Empfehlung richtet sich an Bund, Kantone, Städte, Gemeinden und die Zivilgesellschaft. fedpol ist mit der Empfehlung einverstanden. Die Vorbeugung und Bekämpfung von Menschenhandel und der Schutz der Opfer gehen über die polizeiliche Bekämpfung und die Strafverfolgung hinaus. Sie bedingen einen interdisziplinären Ansatz in den vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft.

Abgeleitete Massnahme: Dieser Ansatz soll weitergeführt werden. Die Aktionsfelder sind mit allen involvierten Akteuren zu entwickeln. Dabei handelt es sich um eine Daueraufgabe.

5.3.2 Empfehlung 2

Entwicklung eines neuen NAP zum Zweck der Politikkohärenz und für eine wirksame(re) Menschenhandelsbekämpfung.

Die Empfehlung richtet sich an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. fedpol ist mit der Empfehlung einverstanden und wird die Voraussetzungen für die zügige Umsetzung schaffen. Zur Weiterführung und Verstärkung der Bekämpfung des Menschenhandels sollen die Massnahmen aller Akteure koordiniert durchgeführt werden. Ein neuer NAP stellt das Instrument der Wahl dar, um die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen zu fördern und die nötige Politikkohärenz herzustellen.

Abgeleitete Massnahme: Ein dritter NAP soll erarbeitet werden.

5.3.3 Empfehlung 3

Verabschiedung / Kenntnisnahme des neuen NAP durch die politisch Verantwortlichen zur Stärkung der Verbindlichkeit.

Die Empfehlung richtet sich an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. fedpol ist mit der Empfehlung einverstanden. Um die Umsetzung des interdisziplinären Ansatzes auf allen Ebenen des Staates zu sichern und zu verstärken, muss ein trilaterales Vorgehen gewählt werden.

Abgeleitete Massnahme: Die Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer wird möglichst tripartit verankert. Der neue NAP wird unter Berücksichtigung des Vorgehens beim NAP zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus entwickelt und umgesetzt.

5.3.4 Empfehlung 4

Verbesserungen in der Konzeption des NAP für mehr Effizienz, Effektivität und Wirkung

Die Empfehlung richtet sich an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. fedpol ist mit der Empfehlung einverstanden. Bei Betrachtung der Evaluationsresultate muss konstatiert wer-

den, dass keine Aussagen zu Effizienz, Effektivität und Wirkung des NAP als Ganzes vorliegen. Die Evaluation musste sich auf die Bewertung der einzelnen Aktionen beschränken. Für die Konzeption eines neuen NAP muss die Evaluation von Beginn an mitgedacht werden.

Abgeleitete Massnahme: Bei der Erarbeitung des neuen NAP werden gleichzeitig ein Evaluationskonzept mit Wirkungszielen und Indikatoren zur Messbarkeit der Resultate erarbeitet sowie die notwendigen Ressourcen berechnet. Während der Laufzeit des NAP soll ein Monitoring die Aktionen begleiten und die politisch Verantwortlichen regelmässig über die Fortschritte im NAP orientieren.

5.3.5 Empfehlung 5

Stärkung der nationalen Koordination auf Bundesebene zur Gewährleistung eines interdisziplinären Vorgehens gegen Menschenhandel

Die Empfehlung richtet sich an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. fedpol ist mit der Stossrichtung der Empfehlung einverstanden. Die nationale Koordination kann nur funktionieren, wenn sie von den politisch Verantwortlichen gestützt wird und dadurch die Verbindlichkeit bei der Umsetzung der Aktionen steigt. Der Wille der Politik bestimmt die Wirksamkeit der Menschenhandelsbekämpfung.

Abgeleitete Massnahme: Der Bund klärt mit den Kantonen, Städten und Gemeinden die Möglichkeiten zur Stärkung der nationalen Koordination.

6. Weiteres Vorgehen

Unter Berücksichtigung der Empfehlungen aus der Evaluation und den daraus abgeleiteten Massnahmen und Zuständigkeiten plant fedpol folgendes Vorgehen.

6.1 Entscheid für einen neuen NAP Menschenhandel

Am Instrument des NAP ist festzuhalten (Empfehlung 2). Der NAP stellt eine international erprobte «best practice» und ein geeignetes Steuerungsmittel für einen «whole of system»-Ansatz dar. Er stellt den interdisziplinären Ansatz sicher und verbildlicht die Bemühungen in den vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft.

6.2 Erarbeitung des Konzepts für die Erarbeitung des NAP

Parallel zur Erarbeitung des neuen NAP soll auch die Evaluation mitgedacht werden (Empfehlung 4). Mittels Wirkungszielen und messbaren Indikatoren soll nach Ablauf des neuen NAP festgestellt werden, ob das gewählte Vorgehen mit den unterschiedlichen Aktionen effizient und effektiv war. Ein von Anfang an durchgeführtes Monitoring soll die Datenbasis für die Evaluation sicherstellen und die regelmässige Überprüfung der Umsetzung der Aktionen im NAP durch die politisch Verantwortlichen sicherstellen.

6.3 Erarbeitung und Umsetzung des neuen NAP – übergeordnete politische Steuerung und Verbindlichkeit auf allen Staatsebenen

Entscheidend für die Umsetzung der Aktionen im NAP ist dessen Verankerung auf allen politischen Ebenen der Schweiz (Empfehlung 3). Die mit dem NAP zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus gemachten Erfahrungen und

eingesetzten Mechanismen und das Commitment von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sollten für den neuen NAP Menschenhandel genutzt werden.⁵

Der letzte NAP wurde von der KSMM (einem Gremium verschiedener kantonaler und Bundesbehörden sowie NGO) verabschiedet und von der damaligen Vorsteherin EJPD genehmigt. Einen formellen politischen Auftrag gab es hierzu jedoch nicht. Der teilweise fehlende politische Rückhalt in den Kantonen hat die Umsetzung der NAP-Massnahmen und damit dessen Wirksamkeit behindert.

Dieses Manko soll mit dem neuen NAP behoben werden. Als übergeordnetes Steuerungsorgan zur Erarbeitung und Umsetzung eines neuen NAP würde sich insbesondere der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) eignen. Als Organ, das sowohl die Interessen des Bundes, wie auch die der Kantone kennt und in der Zivilgesellschaft gut vernetzt ist, ist es für die Koordination multidisziplinärer Aufgaben, die mehrere Staatsebenen und die Zivilgesellschaft betreffen, prädestiniert. Der Delegierte und die Geschäftsstelle haben die notwendige Erfahrung bei der Ausarbeitung, Koordination und Begleitung von Aktionsplänen. Sie hatten die Federführung bei der Ausarbeitung des NAP zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus und es ist ihnen dabei gelungen, die Bedürfnisse verschiedenster Anspruchsgruppen aufeinander abzustimmen. Der SVS hat auch bewiesen, dass er mit sicherheitspolitisch heiklen Dossiers umgehen kann, namentlich beim Schutz von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen.

Das EJPD soll dabei weiterhin eine tragende Rolle bei der Bekämpfung von Menschenhandel spielen. fedpol fällt dabei folgende Rolle zu:

- Interkantonale Koordination der Strafverfolgung sowie bei Bezügen zum Ausland
- Entwicklung gesamtschweizerischer Strategien, Konzepte und Massnahmen, Koordination der strategischen Massnahmen in den vier Säulen, Betrieb einer Anlauf- und Vermittlungsstelle und die Erarbeitung von Ausbildungs- und Informationsangeboten und Sensibilisierungsmassnahmen
- Förderung des Informationsaustauschs unter Fachleuten und Stärkung der fachlichen Kompetenz der Kantone durch Aus- und Weiterbildung
- Erkennen von Taten, Tatzusammenhängen und Tätergruppierungen und Entwicklung von Ermittlungsansätzen durch Analyse und Lagebilder
- Finanzierung von Organisationen und Projekten durch die «Verordnung gegen Menschenhandel»

6.4 Weiterführung des «whole of system»-Ansatzes

Die politische Verortung der Verantwortung auf allen politischen Ebenen der Schweiz, die Stärkung der nationalen Koordination, der Entscheid für die Erarbeitung eines neuen NAP und der konsequente Einbezug staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen in die Erarbeitung, Steuerung und Evaluation des neuen NAP sind Voraussetzungen für die Weiterführung

⁵ Der «NAP zur Bekämpfung der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus» wurde unter der Leitung des Delegierten des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeitet. Die Präsidien der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie des Schweizerischen Städteverbands und des Schweizerischen Gemeindeverbands haben den Aktionsplan am 24. November 2017 einstimmig verabschiedet. Der Bundesrat hat den Aktionsplan in seiner Sitzung vom 1. Dezember 2017 zur Kenntnis genommen.

des «whole of system»-Ansatzes in der Schweiz und die Erfüllung der internationalen Mindeststandards in der Bekämpfung des Menschenhandels (Empfehlung 1).