

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Ressort Arbeitsmarktaufsicht  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Badenerstrasse 682  
8048 Zürich  
T 044 436 90 00  
F 044 436 90 15  
www.fiz-info.ch  
contact@fiz-info.ch  
Spendenkonto 80-38029-6

Per Mail: peter.jakob@seco.admin.ch

Zürich, 30. Juli 2015

**STELLUNGNAHME DER FIZ ZUR REVISION DES BUNDESGESETZES ÜBER MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER SCHWARZARBEIT (BGSA)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit am Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit teilnehmen zu können und legen im Folgenden unsere Stellungnahme vor.

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration beschäftigt sich seit 30 Jahren mit dem Thema Frauen- und Menschenhandel. Seit 2004 führt die FIZ ein spezialisiertes Opferschutz- und Betreuungsprogramm für Opfer von Frauenhandel: FIZ Makasi. Die FIZ arbeitet in vielen Kantonen an Runden Tischen gegen Menschenhandel mit, entwickelt Kooperationsmechanismen, wirkt an der Aus- und Weiterbildung von Vertretern von Behörden wie der Polizei, der Migrationsämter und anderer Fachleute mit.

Seit 2006 ist in der Schweiz [§ 182 des Strafgesetzbuches](#) in Kraft: Der Paragraph stellt Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung, **zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft** oder zwecks Entnahme eines Körperorgans unter Strafe. Zuvor war lediglich Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung strafbar. Das Thema Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung rückt seither aber immer mehr ins Zentrum der Öffentlichkeit und der Justiz. Es steht in einem **engen Zusammenhang zum Thema Schwarzarbeit**. Die FIZ stützt sich bei ihrer vorliegenden Stellungnahme auf langjährige Erfahrungen im Bereich Opferschutz und auf ihr Wissen um die Praxis in den verschiedenen Kantonen.

### **Revision verpasst Chance, den Arbeitnehmerschutz zu stärken und zur Identifizierung von Opfern von Menschenhandel beizutragen**

Bei der Einführung des Bundesgesetzes über die Schwarzarbeit betonte der Bundesrat in der Botschaft zum Gesetz, Schwarzarbeit sei eine „strafbare Handlung, deren Bedeutung nicht zu unterschätzen ist“. Deswegen müsse die Schwarzarbeit nicht bloss aus wirtschaftlichen Gründen, sondern auch aus „sozialen, juristischen und ethischen Gründen bekämpft werden“.<sup>1</sup> Neben den monetären und wettbewerblichen schweren Folgen von Schwarzarbeit wird explizit auch die Gefährdung des Arbeitnehmerschutzes genannt. Auch dieser sollte folglich mit vorliegender Revision verbessert werden. Die beantragten Neuregelungen sollen insgesamt zu einer Verbesserung der Wirksamkeit des BGSA führen.

Aus Erfahrung lässt sich feststellen, dass die Bekämpfung von Missbrauch und illegalen Handlungen von Profiteuren ohne die Stärkung der „schwächsten“ involvierten Parteien – hier die irregulär beschäftigten Arbeitnehmenden – langfristig nicht zum Erfolg führen kann. Denn dafür sind sowohl die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften wie auch die durch Schwarzarbeit erwirtschaftbaren Profite zu gross. Nur wenn betroffene Arbeitnehmende darin gestärkt werden, ihre Rechte wahrzunehmen und sich gegen irreguläre und illegale Praktiken zu wehren, wird der Kampf gegen Schwarzarbeit langfristig die gewünschten Resultate erzielen. Wir begrüssen daher die Neuregelung, dass bei Schwarzarbeit auch der Verdacht auf Verstösse gegen andere Rechte, namentlich gegen das Arbeitsrecht (Art. 9, Abs. 4, lit. C) den zuständigen Behörden zu melden ist. Allerdings fehlt in Art.9, Abs. 4 der Hinweis auf strafrechtlich relevante Tatbestände, wie Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung (§182 StGB)

Die vorliegende Revision stellt repressive Massnahmen, administrative Erleichterungen für Betriebe und die Zusammenarbeit der Behörden in den Vordergrund und verpasst die Chance, die Rechte von betroffenen Arbeitnehmenden zu stärken.

**Die FIZ bedauert es sehr, dass die vorliegende Revision einseitig auf den Schaden für die Volkswirtschaft und den Fiskus fokussiert, während die Rechte der Direktbetroffenen, der Arbeitnehmenden, und damit auch potentieller Opfer von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung kaum Beachtung finden.**

### **Schwarzarbeit kann auf Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung hinweisen**

Bei Schwarzarbeit ist das Risiko, dass Beschäftigte unter prekären Arbeitsbedingungen arbeiten, massiv erhöht. Auch sind schwarzarbeitende Arbeitnehmende durch die nicht angemeldete Beschäftigung oder die fehlende Arbeitsbewilligung vulnerabler als regulär Beschäftigte. **Die FIZ plädiert deshalb dafür, bei Aufdecken von und Kontrollen bzgl. Schwarzarbeit immer auch den Arbeitnehmerschutz mit einzubeziehen und Indizien für dessen Verstoss zwingend den zuständigen Stellen zu melden.**

---

<sup>1</sup> Vgl. Erläuternder Bericht zur Revision des BGSA, S. 4: [http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2584/Bericht\\_de.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2584/Bericht_de.pdf).

In der Schweiz sind flexible, niedrig entlohnte Arbeitnehmende in Branchen wie bspw. Privathaushalten, in der Care-Arbeit, in der Gastronomie auf dem Bau oder in der Landwirtschaft sehr gefragt. Diese Arbeitsorte zeichnen sich dadurch aus, dass Arbeitnehmende entweder isoliert sind, wenig staatliche Kontrolle existiert oder diese durch undurchsichtige Subunternehmerketten erschwert ist. Nicht alle Arbeitnehmende und Schwarzarbeitende in diesen Branchen werden ausgenutzt und nicht jede Verletzung des Schweizer Arbeitsrechts ist ein Hinweis auf Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung.

**Dennoch: Hinweise für Ausbeutungssituationen oder für Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung können sein, wenn Arbeitsbedingungen nicht branchenüblich sind, mehrfache Verletzungen des Schweizer Arbeitsrechts vorliegen und eine Zwangslage von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausgenützt wird.**

Um Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung handelt es sich dann, wenn Personen mittels Täuschung, Zwang, Drohungen, Ausnützung von Hilflosigkeit oder Gewaltanwendung zur Aufnahme und Fortsetzung von Dienstleistungen und Tätigkeiten zwecks Ausbeutung ihrer Arbeitskraft gebracht oder gezwungen werden. Gemäss Art. 10 der Konvention des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel hat die Schweiz als Vertragspartei grundsätzlich die Pflicht, gesetzgeberische und andere Massnahmen zu ergreifen, um Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, sie zu schützen und zu unterstützen.

Aufgrund der Prädisposition des Milieus der Schwarzarbeit für Ausbeutungssituationen der Arbeitnehmenden, sind das Vorliegen von und somit Hinweise auf Menschenhandel in diesem Bereich möglich und wahrscheinlich. Es bietet sich folglich an, die mit Arbeitsmarktkontrollen betrauten Personen auf das Thema Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung zu sensibilisieren und speziell zu schulen. Insbesondere, da Umstände des Menschenhandels häufig nicht unmittelbar sichtbar sind und viele Betroffene aus Angst nicht über die Ausbeutungssituation reden, wenn sie befragt werden. Bei Arbeitsmarktkontrollen ist daher Augenmerk auf die Situation von Arbeitnehmenden, insbesondere auf ihre Arbeits- und Lebensbedingungen zu legen.

**Gemäss Erfahrung der FIZ können Arbeits- und Lebensbedingungen von Arbeitnehmenden auf strafrechtlich relevante Tatbestände wie Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft (Art. 182 StGB) hinweisen.**

Zu den Arbeitsbedingungen, die Kontrollbehörden hellhörig machen müssen, gehören unter anderem:

- Geringer Lohn
- Ungerechtfertigte Lohnkürzungen
- Vorenthalten des Arbeitslohns
- Unzumutbar lange Arbeitszeiten
- Gefährdende Arbeitsbedingungen, keine Schutzmassnahmen
- Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Zurückhalten am Arbeitsplatz oder in einem eingegrenzten Bereich

In bisherigen FIZ-Fällen wiesen zudem folgende schlechte bis unwürdige Lebensbedingungen auf möglichen Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft hin:

- Reduzierte Nahrung
- Reduzierter, kontrollierter Zugang zu medizinischer Versorgung
- Keine private Rückzugsmöglichkeit
- Kontrollierte Unterkünfte
- Schlafen am Arbeitsort (z.B. in der Küche, auf der Baustelle)
- Mangelnde hygienische Infrastruktur
- Überfüllte Gemeinschaftsunterkünfte

Wo ein Verdacht auf Zwangslagen und Menschenhandel besteht, müssen Betroffene an spezialisierte Beratungsstellen verwiesen werden, damit sorgfältig eruiert werden kann, mit welchen Mitteln Arbeitnehmende in ihre Lage gebracht und darin festgehalten wurden.

**Die FIZ fordert, dass bei Kontrollen bezüglich Schwarzarbeit zumindest auf die Einhaltung der landes- und branchenüblichen Arbeitsstandards sowie mögliche Verstöße gegen das Strafrecht geachtet wird und bei Hinweisen auf Menschenhandel die zuständigen Stellen sowie spezialisierte Opferschutzorganisationen benachrichtigt werden. Weiter sollen die für die Kontrollen zuständigen Personen auf die Problematik des Menschenhandels zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft sensibilisiert werden.**

Die Ahndung von Schwarzarbeit sollte als Chance genutzt werden, den Arbeitnehmerschutz zu stärken und insbesondere auch bei Verdachtsfällen von Menschenhandel die Verfolgung dieser schweren Menschenrechtsverletzung zu ermöglichen, indem entsprechende Hinweise an die zuständigen Stellen weitergeleitet werden.

**Die FIZ schlägt folgende konkrete Änderungen zur Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit vor:**

#### **Revision BGSA Art. 9 Abs. 4**

*Aufnahme eines Verstosses gegen das Strafgesetzbuch in die Liste der möglichen Verstöße:*

„Das kantonale Kontrollorgan oder Dritte, an die die Kantone Kontrolltätigkeiten delegiert haben, informieren die dafür zuständigen Behörden und Instanzen, wenn sich im Rahmen der Kontrollen nach Artikel 6 Anhaltspunkte dafür ergeben, dass ein Verstoß vorliegt:

....

*g. gegen das Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937“*

**Begründung:** Mit Aufnahme von Verstößen gegen das Strafgesetzbuch haben die Kontrollbehörden die Pflicht, Anhaltspunkte bez. strafrechtlich relevanter Tatbestände wie Menschenhandel,

Nötigung oder andere Beschränkungen der Handlungsfreiheit an die zuständigen Behörden und Instanzen – gegebenenfalls auch an spezialisierte Opferschutzorganisationen – weiterzuleiten. Mit einer solchen Verpflichtung wäre es möglich, mehr Hinweisen auf Straftaten nachzugehen, mehr Fälle von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft aufzudecken und mehr Betroffene zu schützen.

#### **BGSA Art. 14 Informationspflicht der Behörden**

**Bemerkungen:** Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nur AusländerInnen über mögliche Ansprüche aus Schwarzarbeit gegenüber Arbeitgebern informiert werden sollen. Die hier zugrundeliegende Vermutung, dass nur irreguläre Migrantinnen und Migranten schwarzarbeiten ist diskriminierend und nicht haltbar.

Um den Arbeitnehmerschutz zu stärken, ist es wichtig, dass die Betroffenen umfassend über ihre Rechte und mögliche Ansprüche informiert werden und hierzu mit den relevanten Beratungs- und Hilfsorganisationen zusammengebracht werden. Insbesondere soll neben arbeitsrechtlichen Ansprüchen auch über mögliche Ansprüche infolge strafbarer Handlungen informiert und auf spezialisierte Beratung verwiesen werden. Zu denken ist hier insbesondere auch an opferrechtlich relevante Straftaten wie etwa Menschenhandel, Nötigung oder andere Beschränkungen der Handlungsfreiheit. In diesen Fällen haben Betroffene opferrechtliche Ansprüche gemäss OHG, welche ihnen nicht vorenthalten werden dürfen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Susanne Seytter, Geschäftsführerin  
FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration