

Strategiepapier

Überprüfung der Rechtslage sowie der
Rechts- und Verwaltungspraxis mit Blick
auf die präventive und repressive
Bekämpfung von Menschenhandel,
Geldwäscherei und damit in
Zusammenhang stehenden Straftaten
(Strukturkriminalität)

Ersteller	Polizei Kanton Solothurn unter Mitwirkung der Arbeitsgruppe Strukturkriminalität
Version vom	1. Mai 2025
Dokumentstatus	Endversion
Verteiler	Gemäss RRB

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	1
1 Ausgangslage und Auftrag an die Arbeitsgruppe	3
1.1 Anliegen Privater, der Wirtschaft und von Gemeinden sowie Vorstösse im Kantonsrat	3
1.2 Stellungnahmen und erste Massnahmen des Regierungsrates.....	4
1.3 Auftrag André Wyss (EVP, Rohr): Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung	4
1.4 Spezifisch zum Menschenhandel: Rechtsgrundlagen und der verbindliche NAP	4
2 Projektorganisation und -vorgehen	6
2.1 Projektorganisation.....	6
2.2 Projektvorgehen: Workshops, Umfrage und Anhörungen	6
2.2.1 Vorarbeiten.....	6
2.2.2 Projektablauf und -vorgehen.....	6
3 Erkenntnisgrundlagen	7
3.1 Durchführung der Online-Umfrage.....	7
3.2 Übersicht der bestehenden kantonalen Gremien.....	8
3.3 Auftrags- und Begriffsklärung sowie der kantonale Lagebericht	8
3.3.1 Auftrags- und Begriffsklärung.....	8
3.3.2 Der kantonale Lagebericht	8
3.4 Anhörung der Fokusbranchen und von exponierten Partnerbehörden und -organisationen.....	9
4 Erkenntnisse und Problemanalyse	9
4.1 Erkenntnisse aus der Online-Umfrage.....	9
4.2 Erkenntnisse aus der aktuellen Rechts- und Verwaltungspraxis.....	9
4.2.1 Zu isolierte Ausübung der amtseigenen Tätigkeiten und mangelhafte Vernetzung.....	9
4.2.2 Lückenhafte Kenntnisse, fehlendes Verständnis und ungenügendes Problembewusstsein	10
4.2.3 Fehlende Fokussierung auf die für alle Behörden geltenden Rechtspflichten	10
4.2.4 Schlussfolgerungen	11
4.3 Erkenntnisse der bestehenden kantonalen Gremien, die sich mit Strukturkriminalität befassen	11
4.4 Erkenntnisse aus dem kantonalen Lagebericht	12
4.5 Erkenntnisse aus den Anhörungen.....	12
4.6 Zusammenfassung	15
5 Strategiepapier	15
5.1 Handlungsbedarf, Vision und Strategie	15
6 Handlungsfelder und einzelne Massnahmen.....	16
6.1 Handlungsfelder	16
6.2 Massnahmen	16
6.2.1 Allgemeines	16
6.2.2 Von der AG als unerlässlich beurteilte Massnahmen	17
6.2.3 Schlussfolgerung: Unterschiedliche Commitments.....	19
6.2.4 Sofortmassnahmen	20
6.3 Messgrössen und Indikatoren	20
6.3.1 Polizei Kanton Solothurn	20
6.3.2 Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)	20
6.3.3 Einwohnergemeinden (EWG)	21
6.4 Finanzielle Auswirkungen der Umsetzung	21
6.4.1 Migrationsamt (MISA)	21
6.4.2 Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)	21
6.4.3 Polizei	21
6.4.4 Die Fachstelle im Besonderen	22
6.4.5 Staatsanwaltschaft	22
6.4.6 Die anderen in der Arbeitsgruppe vertretenen Ämter.....	22
6.4.7 Einwohnergemeinden	22
6.4.8 Schlussfolgerung.....	22
6.4.9 Alternative	23
6.5 Politischer Schwerpunkt im Legislaturplan 2025-2029	23
6.6 Evaluation	23
7 Anträge	24

Management Summary

Das geltende Recht verpflichtet den Kanton Solothurn, Menschenhandel präventiv und repressiv zu bekämpfen.

In der Solothurner Bevölkerung dürfte Konsens bestehen, dass menschenunwürdige Zustände nicht annehmbar und von den zuständigen Behörden möglichst zu verhindern sowie konsequent zu ahnden sind.

Die Wirtschaft erwartet von der Regierung eine attraktive Standortpolitik. Eine solche zeigt sich in der Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen und der rechtsgleichen Anwendung der geltenden Normen. Die Steuerzahlenden haben Anspruch darauf, dass dem Staatswesen die finanziellen Mittel nicht missbräuchlich vorenthalten und/oder rechtswidrig entzogen werden.

Will man diesen Ansprüchen und Erwartungen gerecht werden, besteht erheblicher Handlungsbedarf. Der Kantonsrat hat dies erkannt und den Regierungsrat beauftragt, in einem Strategiepapier aufzuzeigen, wie Menschenhandel, Arbeitsausbeutung und Geldwäscherei in der Legislatur 2025-2029 stärker bekämpft werden können.

Die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe hat einen kantonalen Lagebericht erstellt. Er enthält die aktuellen Erkenntnisse und wesentliche Entwicklungen zur Ist-Situation im Bereich der Strukturkriminalität. Das Ergebnis ist ernüchternd: Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität sind im Kanton Solothurn Realität. Die aktuelle Verwaltungs- und Rechtspraxis ist offensichtlich ungenügend, um entschieden dagegen anzugehen. Unabhängig davon fehlt es auch an den erforderlichen Ressourcen. Diese Defizite verhindern, dass die Strukturkriminalität frühzeitig erkannt und dass solch schwere Straftaten konsequent und nachhaltig geahndet werden.

Vertreter/innen aus fünf Fokusbranchen und sechs besonders exponierten Partnerbehörden und -organisationen haben diese Beurteilung im Rahmen von Anhörungen bestätigt: Es geht nicht bloss um tragische Einzelfälle. Vielmehr hat der gezielte Missbrauch der liberalen Wirtschaftsordnung und des Rechtsstaates System. Teilweise ist der Staat nicht mehr in der Lage, die Rechtsordnung durchzusetzen. Der Rechtsbruch zahlt sich aus, während gesetzeskonforme Gewerbetreibende nicht mehr konkurrenzfähig sind und aus dem Markt gedrängt werden. Für ehrliche Gewerbetreibende verliert der Kanton Solothurn als Wirtschaftsstandort an Attraktivität. Umgekehrt nehmen die sehr gut miteinander vernetzten Tätergruppierungen die staatlichen Defizite wahr, wodurch eine unheilvolle Spirale in Gang gesetzt ist, deren Auswirkungen sich im kantonalen Lagebericht wiederfinden.

Alle angehörten Gewerbetreibenden erwarten von der Regierung ein entschiedenes Vorgehen, den konsequenten und rechtsgleichen Gesetzesvollzug und die Wiederherstellung fairer Marktbedingungen.

Die besonders exponierten Partnerbehörden und -organisationen erhoffen sich von der Regierung ein deutliches Commitment, konsequent gegen Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität vorzugehen sowie die Bereitschaft, die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Strukturkriminalität zerstört nicht nur den fairen Wettbewerb, sondern verursacht jährlich einen volkswirtschaftlichen Schaden in beträchtlichem Ausmass.

Darüber hinaus stellt Strukturkriminalität ein erhebliches Risiko für die öffentliche Sicherheit dar und sie untergräbt den Rechtsstaat. Die Bevölkerung verliert das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates und in die Funktionstüchtigkeit des politischen Systems. Die bisher staatstragenden Parteien spüren den Vertrauensverlust.

Entschiedenes Handeln in gebotener Dringlichkeit ist unabdingbar, ansonsten die weitergehende Etablierung von Strukturkriminalität kaum mehr aufzuhalten ist.

Zur wirkungsvollen und nachhaltigen Bekämpfung der Strukturkriminalität empfiehlt die Arbeitsgruppe dem Regierungsrat eine Vision mit vier Zielen zu verabschieden:

Erstens ist der Kanton ein sicherer Wirtschaftsraum und glaubwürdiger Rechtsstaat. Zweitens lohnen sich illegale Tätigkeiten und im Besonderen Delikte der Strukturkriminalität nicht. Drittens erkennen alle Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden Strukturkriminalität frühzeitig. Viertens ist der Kanton durch die konsequente, spür- und sichtbare Bekämpfung der Strukturkriminalität für diese Deliktsformen unattraktiv und bietet auch keinen Nährboden zur Etablierung von beziehungsweise Rückzugsort für Strukturkriminalität.

Für die Umsetzung der Vision empfiehlt die AG dem Regierungsrat sich an vier zentralen strategischen Stossrichtungen zu orientieren:

Erstens ist die Bekämpfung der Strukturkriminalität als übergeordneter Schwerpunkt im Legislaturplan 2025-2029 aufzunehmen. Zweitens ist staatliches Handeln konsequent auf die Pflicht zur präventiven und repressiven Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität auszurichten. Drittens ist der Einbezug des VSEG und des VGSo unerlässlich und viertens erfolgt mit zusätzlichen Ressourcen eine Abkehr von sporadischen und punktuellen Schwerpunktsetzungen hin zu einer nachhaltigen, vernetzten und steten Bekämpfung der Strukturkriminalität.

Die Bekämpfung der Strukturkriminalität erfordert ein gezieltes Vorgehen in klar definierten Handlungsfeldern.

Die Arbeitsgruppe hat 6 zentrale Handlungsfelder identifiziert und unterbreitet der Regierung insgesamt 39 konkrete Massnahmen zur Optimierung der Bekämpfung der Strukturkriminalität und damit zur Konkretisierung der strategischen Stossrichtungen.

Als Hauptvoraussetzung für ein Gelingen beurteilt die Arbeitsgruppe das klare Commitment aller Ämter, engagiert auf dieses Ziel hin zu arbeiten. Dazu ist ein eigentlicher Kulturwandel nötig. Der Impuls dazu muss von der Regierung ausgehen. Die dezentral, nur beschränkt vernetzt und teilweise mit unterschiedlichem Fokus agierenden Verwaltungseinheiten, verteilt über mehrere Departemente, begünstigen das Etablieren von strukturiert agierenden Tätergruppierungen.

Die Digitalisierungsbestrebungen in der Verwaltung stellen nach Ansicht der Arbeitsgruppe eine ideale Gelegenheit dar, um die einzelnen Tätigkeiten der beteiligten Ämter besser aufeinander abzustimmen sowie die vernetzte, koordinierte Zusammenarbeit und den nötigen Informationsfluss sicherzustellen. Anzustreben ist eine ineinandergreifende Prozessführung (bspw. von der Bewilligungserteilung über Kontrollen bis zur allfälligen Anordnung verwaltungs- und strafrechtlicher Massnahmen) ohne Unterbrüche und Informationsverlust.

Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität sind nur auf diese Weise erfolgreich und nachhaltig zu bekämpfen.

1 Ausgangslage und Auftrag an die Arbeitsgruppe

1.1 Anliegen Privater, der Wirtschaft und von Gemeinden sowie Vorstösse im Kantonsrat

In den letzten Jahren sind Privatpersonen, Wirtschaftsvertretende und Gemeinden vermehrt mit konkreten Fragestellungen und Anliegen an die kantonale Verwaltung herangetreten.

Branchenverbände bringen ihren Unmut über die offensichtlich gesetzeswidrige Geschäftsführung mancher Konkurrenzbetriebe zum Ausdruck.¹ Einwohnergemeinden ersuchen um Unterstützung im Zusammenhang mit der Anmeldung von Zuzüglern aus osteuropäischen EU-Staaten.² Architekten erwarten ein Handeln bei der Bekämpfung unlauterer und gefährlicher Machenschaften im Bausektor.³

Die Anliegen weisen Gemeinsamkeiten auf: Zu entnehmen ist ihnen eine Beunruhigung, Verunsicherung und Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation.

Regionale Medienberichte zeigen die Aktualität und Vielfältigkeit der illegalen Tätigkeiten exemplarisch auf,⁴ (bspw. «Schlimmste Zustände im Milieu» «Grenzenlose Ausbeutung», «Im Netz der Menschenhändler», «Im Visier dubioser Clans», «Das grosse Geschäft mit Shisha-Tabak», «Clans lassen sich auf dem Land nieder». Die nationale Berichterstattung greift die Problematik ebenfalls regelmässig auf («Die Schweiz und ihre modernen Sklaven: Immer mehr Opfer von Menschenhandel – auch auf Bauernhöfen und in Nagelstudios»)⁵ Publikationen des Bundesamtes für Polizei fedpol (Invia fedpol 2024–2027)⁶ und Folgeinterviews («Wir sind extrem attraktiv für Schwerstkriminelle»)⁷ sowie die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) Kanton Solothurn 2024⁸ bestätigen die Wahrnehmungen der Bevölkerung: Dem berechtigten Sicherheitsbedürfnis der Einwohner/innen wird nicht genügend Rechnung getragen. Die jüngste Berichterstattung bestätigt den Handlungsbedarf im Kanton («Ein illegales Bordell im Wohnblock lässt Nachbarn verzweifeln – doch niemand schaut hin», «Gangbang-Party im Wohnviertel verunsichert Anwohner», «Illegales Bordell in Solothurner Wohnquartier?»)⁹.

Der Kantonsrat hat die Thematik in fünf Vorstössen aufgegriffen:

Kleine Anfrage Barbara Leibundgut (FDP.Die Liberalen, Bettlach): Fragwürdige Anmeldungen insbesondere von rumänischen Staatsangehörigen in Gemeinden,¹⁰ Interpellationen¹¹ Rolf Jeggli (Die Mitte, Mümliswil): Clans mit kriminellen Potenzial im Kanton Solothurn, André Wyss (EVP, Rohr): Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung und Fabian Gloor (Die Mitte, Oensingen): Geldwäscherei unterbinden sowie Auftrag André Wyss (EVP, Rohr): Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung¹² (siehe Ziffer 1.3).

¹ Bei Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sei es betrieblich gar nicht möglich, die Dienstleistungen zu den beworbenen Dumpingpreisen anzubieten. Die gesetzeskonforme Geschäftsführung verliere an Konkurrenzfähigkeit, was Schwarzarbeit weiter begünstige. Abstriche an den Hygienebestimmungen trage dem Gesundheitsschutz von Arbeitnehmenden und der Kundschaft nicht mehr gebührend Rechnung.

² Beispielsweise stellen sich die vorgelegten Arbeitsverträge nach Erteilung eines Aufenthaltstitels (und somit nach erfolgreicher Anmeldung in einer Einwohnergemeinde) als Fälschungen heraus.

³ Gemeldete Auffälligkeiten: Undurchsichtige Projektentwickler drängten sich auf den Markt. Zwischen Unternehmensgrösse und Bauvolumen bestünden Diskrepanzen. Deren Baueingaben seien unprofessionell und zeigten fehlendes Fachwissen. Der Arbeitnehmerschutz auf den Baustellen sei in keiner Weise gewährleistet (Gerüste, Asbest, Abfall, usw.). Vermehrt komme es zu Bedrohung von Mitarbeitenden der Kontrollbehörden.

⁴ Solothurner Zeitung (SZ) vom 05.03.2024, vom 28.03.2024, vom 29.04.2024, vom 08.04.2024, vom 04.06.2024 – vom 21.05.2024: «KKJPD-Präsidentin Karin Kayser-Frutschi stellt Ausbreitung krimineller Strukturen in ländlichen Gegenden fest – und fordert Gegenmassnahmen». «Die üblen Tricks der Barbershops», SZ vom 01.03.2024, und «Kantone knöpfen sich Nagelstudios vor», SZ vom 16.07.2024.

⁵ Blick vom 30.07.2024, Anfrage von SRF (Rundschau) an die Polizei Kanton Solothurn zur Strukturkriminalität vom 07.03.2024.

⁶ Seite 11 f.

⁷ SZ vom 08.03.2024.

⁸ Vorgestellt am 24.03.2025.

⁹ Watson vom 06. und 07.04.2025, 20 Minuten vom 06.04.2025 und SZ vom 07.04.2025.

¹⁰ RRB Nr. 2021/1915 vom 21. Dezember 2021.

¹¹ RRB Nr. 2022/339 vom 8. März 2022, RRB Nr. 2022/1931 vom 12. Dezember 2022 und RRB Nr. 2023/1269 vom 22. August 2023.

¹² RRB Nr. 2023/1458 vom 12. September 2023.

Den Vorstössen ist gemeinsam, dass sie der Regierung Fragen zur Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zur Verletzung verschiedener individueller und öffentlicher Rechtsgüter, zu den volkswirtschaftlichen Folgekosten und zum Verlust der Standortattraktivität stellen.

1.2 Stellungnahmen und erste Massnahmen des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat die Anliegen aufgenommen und stellte fest, dass polizei- und strafrechtliche Massnahmen alleine für eine nachhaltige Verbesserung der Situation nicht ausreichen. Er beauftragte die im Zentrum der Vorstösse stehenden Ämter [Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Migrationsamt (MISA) und die Polizei Kanton Solothurn (Kapo)], die geltenden rechtlichen Massnahmen konsequent anzuwenden, ämterübergreifend und enger zusammenzuarbeiten sowie amtsintern je geeignete Schutzmassnahmen auszuarbeiten. Zudem wurden die Ämter angehalten, die kommunalen Stellen (insb. die Einwohnergemeinden), andere kantonale sowie private Akteure (bspw. Branchenverbände, Sozialpartner, die Handelskammer, der Hauseigentümergeverband, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Investoren usw.) zu informieren und zu sensibilisieren.

Bereits im Juni 2023 haben die genannten Ämter unter Federführung der Polizei Kanton Solothurn zusammen mit der Fachgruppe Einwohnerkontrollen des Verbandes des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (VGSo) eine erste Informations- und Sensibilisierungsveranstaltung an der Generalversammlung des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) durchgeführt.

1.3 Auftrag André Wyss (EVP, Rohr): Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung

Mit RRB Nr. 2023/1458 vom 12. September 2023 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, den Auftrag Wyss für erheblich zu erklären. Im Rahmen eines Strategiepapiers sei aufzuzeigen, wie der Regierungsrat Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in der Legislatur 2025-2029 stärker bekämpfen will. Der Kantonsrat hat am 26. Juni 2024 über alle Parteien hinweg und mit 91:3 Stimmen den Auftrag für erheblich erklärt.¹³

Der Regierungsrat hat bereits vorgängig eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt und die Einwohnergemeinden zur Teilnahme eingeladen.¹⁴ Bis Ende März 2025 habe die Arbeitsgruppe in einem Bericht unter anderem die aktuelle Rechts- und Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit der präventiven und repressiven Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und damit in Zusammenhang stehenden Straftaten aufzuzeigen, den Handlungsbedarf zu identifizieren und konkrete Optimierungsmassnahmen vorzuschlagen. Die kantonale Gesetzgebung sei auf einen allfälligen Änderungsbedarf zu überprüfen. Ausserdem habe die Arbeitsgruppe dem Regierungsrat in einem Strategiepapier Vorschläge zu den strategischen Zielen, zu konkreten Messgrössen zur Überprüfung der Massnahmen und zur Koordination und Leitung zu unterbreiten sowie die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung anzugeben.

1.4 Spezifisch zum Menschenhandel: Rechtsgrundlagen und der verbindliche NAP

Mit der Ratifizierung verschiedener internationaler Verträge hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Menschenhandel im eigenen Land zu bekämpfen. Die wichtigsten völkerrechtlichen Übereinkommen sind das von der Schweiz 2006 ratifizierte Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität¹⁵ und das 2012 ratifizierte Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels¹⁶.

Auch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁷ enthält das Verbot der Zwangsarbeit und sklavenähnlicher Praktiken. Darunter fällt auch Menschenhandel.

¹³ KRB Nr. A 0116/2023.

¹⁴ RRB Nr. 2024/614 vom 23. April 2024.

¹⁵ SR 0.311.542.

¹⁶ SR 0.311.543.

¹⁷ EMRK; SR 0.101.

Das genannte Zusatzprotokoll verpflichtet die Vertragsparteien, die Strafbarkeit des Menschenhandels in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen zu gewährleisten.¹⁸ Artikel 3 des Zusatzprotokolls definiert den Begriff des Menschenhandels¹⁹ und ist bestimmend für die Auslegung von Artikel 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB).²⁰

Artikel 386 StGB trägt der Bedeutung der präventiven Bekämpfung von Menschenhandel Rechnung.²¹ Die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution²² stützt sich ebenfalls auf Artikel 386 StGB und dient der Prävention.

Gestützt auf Artikel 15a der Verordnung gegen Menschenhandel hat fedpol entsprechende Nationale Aktionspläne (NAP) ausgearbeitet. Der dritte NAP gegen Menschenhandel 2023 bis 2027²³ wurde am 16. Dezember 2022 vom Bundesrat gutgeheissen. Basierend auf den Evaluationsergebnissen des zweiten NAP 2017 bis 2020 stehen die Verhinderung der Ausbeutung der Arbeitskraft, die Stärkung der Strafverfolgung, eine bessere Unterstützung von Opfern und die Stärkung ihrer Rechte, die Aus- und Weiterbildung der beteiligten Akteure sowie die verbesserte Zusammenarbeit im Vordergrund. Die Ausbildung von Personen, die mit möglichen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, wird als zentrale Massnahme vorgeschlagen. Ebenso ist das breite Publikum mittels Aktionswochen und Sensibilisierungsveranstaltungen über die Meldemöglichkeiten bei Anhaltspunkten für Menschenhandel zu informieren.²⁴ Besonderen Fokus legt der NAP auf die Prävention und Repression der Ausbeutung Minderjähriger.²⁵

Die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) haben diejenigen Massnahmen des NAP verabschiedet, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen.

¹⁸ Art. 5.

¹⁹ Menschenhandel ist die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder Sklaverei ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.

²⁰ SR 311.0; Der Straftatbestand lautet: «Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt».

²¹ Der Bund kann Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. Er kann zielführende Projekte unterstützen und/oder sich an Organisationen beteiligen, welche zielführende Massnahmen durchführen. Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen sind in einer Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel vom 23. Oktober 2013 geregelt (SR 311.039.3).

²² SR 311.039.4; Der Bund kann Finanzhilfen an Massnahmen ausrichten, die Personen, die Prostitution betreiben, vor Straftaten zu schützen. Der Schutz vor Zwangs- und Gewaltanwendung und vor der Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit sowie vor Wucher und Ausnützung einer Notlage stehen im Zentrum.

²³ Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023–2027, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start.html>.

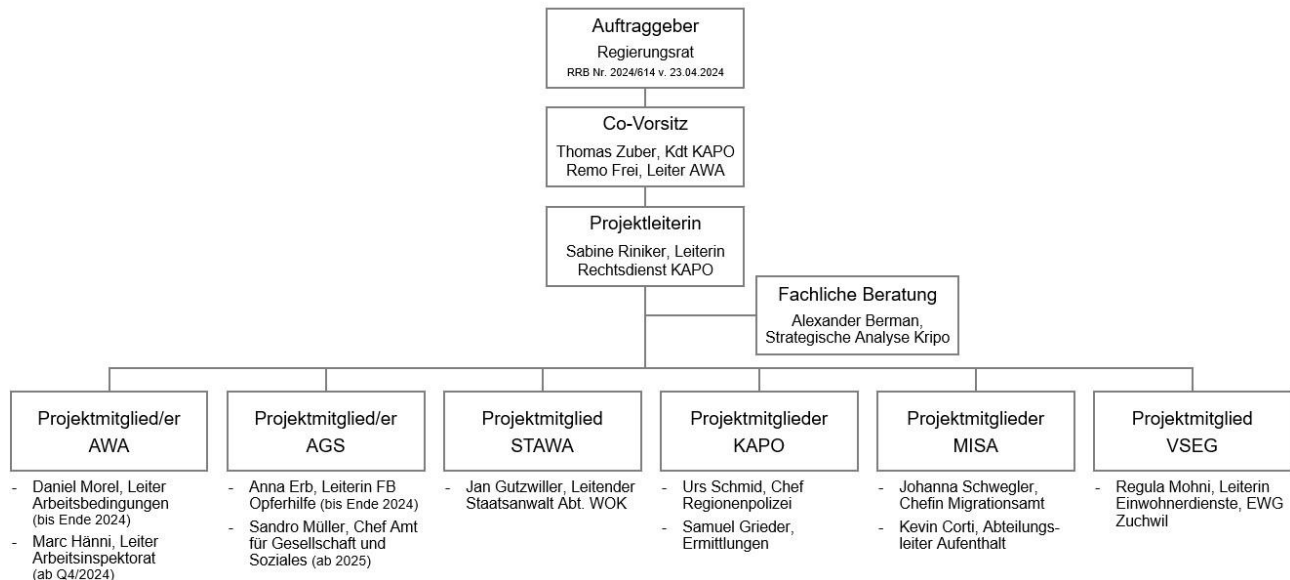
²⁴ Im Jahr 2023 wurden schweizweit fast 200 neue Fälle von Menschenhandel festgestellt, vgl. SZ vom 30. Juli 2024.

²⁵ Minderjährige sind wegen der bestehenden Abhängigkeit von Dritten besonders schutzbedürftig. Die Studie «Ausbeutung Minderjähriger in der Schweiz im Kontext von Menschenhandel» des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) zeigt unter anderem auf, dass Faktoren wie zum Beispiel prekäre Familienverhältnisse und virtuelle Begegnungen bei Minderjährigen das Risiko erhöhen, Opfer von Menschenhandel zu werden.

2 Projektorganisation und -vorgehen

2.1 Projektorganisation

Am 11. Juni 2024 hat sich die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe in ihrer ursprünglichen Besetzung²⁶ zu einem ersten Workshop getroffen. Aufgrund personeller Änderungen in einzelnen Ämtern hat sich die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe im Laufe der Arbeiten leicht geändert:



Insgesamt hat sich die Arbeitsgruppe zu sieben je halbtägigen Workshops und zu zwei je halbtägigen Anhörungen getroffen. Zwei weitere, je einstündige Anhörungen wurden online durchgeführt.

2.2 Projektvorgehen: Workshops, Umfrage und Anhörungen

2.2.1 Vorarbeiten

a) Online-Umfrage

Die Arbeitsgruppe nahm die Arbeit bereits vor dem ersten Workshop auf. Am 3. Mai 2024 lud die Polizei Kanton Solothurn die Mitglieder der Arbeitsgruppe und drei weitere, mutmasslich besonders exponierte Amtsstellen (Steueramt des Kantons Solothurn, Kantonales Konkursamt und Amtschreiberei-Inspektorat) zur Teilnahme an einer von ihr erstellten Online Umfrage ein. Die konkrete Beantwortung spezifischer Fragen sollte als Grundlage für eine objektive Beurteilung der Ist-Situation, die Identifizierung wesentlicher Schwierigkeiten und das Ausmachen möglicher Lösungsansätze dienen.

b) Ausserdem galt es, Klarheit über den genauen Auftragsinhalt zu erzielen. Als unerlässlich erwies sich die Definition des im Auftrag genannten Schlüsselbegriffs «strukturierte Kriminalität» sowie derjenigen Straftaten, die «mit Menschenhandel und Geldwäscherei in Zusammenhang stehen» und deshalb vom Auftrag mitumfasst sind.

2.2.2 Projektablauf und -vorgehen

a) Beurteilung der aktuellen Rechts- und Verwaltungspraxis

Auftragsgemäss beurteilte die Arbeitsgruppe die aktuelle Rechts- und Verwaltungspraxis, um Verbesserungsmöglichkeiten in der Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität zu identifizieren.

Rasch wurde die Notwendigkeit erkannt, sich einen Überblick über bestehende kantonale Gremien zu verschaffen, die sich mit Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität befassen.

²⁶ RRB Nr. 2024/614 vom 23. April 2024, Ziffer 3.1.

b) Kantonaler Lagebericht

Als wichtige Erkenntnisgrundlage für die weiteren Überlegungen zu präventiven und repressiven Massnahmen zeigte sich erstmals die Notwendigkeit, einen (polizeilichen) Lagebericht zur Strukturkriminalität zu erarbeiten. Mit dem Ziel, die Strukturkriminalität im Kanton möglichst umfassend darzustellen, sollten die Mitglieder der Arbeitsgruppe die aus ihrem Aufgabengebiet verfügbaren Informationen zur Strukturkriminalität in einen kantonalen Lagebericht einfließen lassen.

c) Anhörungen

Mit den Anhörungen von Expert/innen aus Wirtschaft und Verwaltung verfolgte die Arbeitsgruppe das Ziel, zu einer möglichst umfassenden und für weitere Analysen geeigneten Beurteilung der Ist-Situation zu gelangen. Die Arbeitsgruppe ist der Überzeugung, nur in fundierter Kenntnis der konkreten Schwierigkeiten und Bedürfnisse der hauptsächlich betroffenen Branchen und der besonders exponierten Partnerbehörden eine erfolgreiche, nachhaltige und zielgerichtete Strategie erarbeiten zu können.

Mit insgesamt elf relevanten Stakeholdern wurde Kontakt aufgenommen. Es handelte sich um Vertreter/innen von sechs besonders exponierten Partnerbehörden und -organisationen sowie um Vertreter/innen von fünf unterschiedlichen Branchen, die als Fokusbranchen gelten: das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, das Gastro- und Friseurgewerbe sowie die Branche der Naildesigner.

Bereits mit der ersten Anfrage stiess die Arbeitsgruppe bei den Branchen- und Behördenvertretenden auf offene Türen. Sämtliche angefragten Personen aus der Wirtschaft und Verwaltung erklärten sich spontan zu einer Anhörung bereit. Sie zeigten ein ausserordentlich grosses Interesse, ihre Bedürfnisse und Anliegen persönlich darzulegen.

Die Arbeitsgruppe hörte die folgenden Vertreter/innen von Fokusbranchen und besonders exponierten Partnerbehörden und -organisationen an:

Markus Vitelli, Präsident PBK Bau Solothurn

Urs Schindler, Präsident Gastro Solothurn

Gilbert Studer und Ivano Marrafino, Paritätische Kommission Maler und Gipser

Kerstin Schlup, CoiffureSUISSE, Präsidentin Sektion Solothurn

Iris Kuchler, Swisnaildesign

Urs Roth, Lebensmittelkontrolle (LMK)

Martin Ruch und Oliver Everts, Steueramt des Kantons Solothurn (KSTA)

Martin Schmalz, Kantonales Konkursamt

Philipp Adam, Amtschreiberei-Inspektorat und Mirco Müller, Kantonales Handelsregister

Thomas Fluri, Solothurnische Gebäudeversicherung (SGV)

Tamara Kämpf und Kilian Bärtschi, Suva Solothurn

3 Erkenntnisgrundlagen

3.1 Durchführung der Online-Umfrage

Die Fragen zielten auf:

- Bestehende Berührungspunkte des behördenspezifischen Aufgabengebiets mit der Strukturkriminalität.
- Eine Einschätzung des von ihr ausgehenden Risikopotenzials für die jeweiligen Amtstätigkeiten.
- Eine Beurteilung der aktuellen Bemühungen der kommunalen und kantonalen Behörden zur Bekämpfung der Strukturkriminalität (Selbsteinschätzung).
- Entsprechende Verbesserungsvorschläge und «Best Practice» in der aktuellen Zusammenarbeit der Behörden untereinander und des gegenseitigen Informationsaustausches im Besonderen.

Ein zweiter Fragekomplex betraf das amtsinterne Vorgehen bei relevanten Feststellungen, den Kenntnisstand und das Problembewusstsein der Mitarbeitenden.

3.2 Übersicht der bestehenden kantonalen Gremien²⁷

Die Übersicht zeigt die bestehenden kantonalen und kommunalen Gremien, die sich unter anderem mit Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität befassen.

3.3 Auftrags- und Begriffsklärung sowie der kantonale Lagebericht²⁸

3.3.1 Auftrags- und Begriffsklärung

Die Arbeitsgruppe ging von folgenden Überlegungen aus:

- Der Auftrag bezieht sich auf Straftaten, für deren Strafverfolgung die Kantone zuständig sind. Straftaten, die zur «Organisierten Kriminalität» (OK) gehören (insb. von der Mafia begangene Delikte), sind vom Auftrag demnach nicht umfasst.
- Ein Anknüpfen an eine «Kriminelle Organisation» (KO) im Sinne von Art. 260^{ter} StGB wurde ebenfalls als ungeeignet verworfen.
- Im Unterschied zu «Menschenhandel» und «Geldwäscherei» handelt es sich bei den «damit in Zusammenhang stehenden Straftaten (strukturierte Kriminalität)»²⁹ nicht um klar bezeichnete Straftatbestände. Ausserdem fehlt es an einer juristischen oder kriminologischen Definition von «strukturierter Kriminalität».

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe einigten sich, im kantonalen Lagebericht nicht von «strukturierter Kriminalität», sondern von «Strukturkriminalität» zu sprechen. Auch für diesen Begriff fehlt es aktuell an einer rechtlichen Definition. Die Arbeitsgruppe verwendet «Strukturkriminalität» wie folgt:

Strukturkriminalität umfasst den Menschen-³⁰ und Betäubungsmittelhandel, die Förderung der Prostitution, illegale Geldspiele sowie Betrugs- und Konkursdelikte, sofern diese Straftaten von einer (in sich geschlossenen), familiär/verwandschaftlich oder durch Normen und Werte (bspw. Rockergruppe) verbundenen Tätergruppierung von drei oder mehr Mitgliedern in einem bestimmten Zeitraum verübt werden. Die Tätergruppierungen weisen in der Ausübung ihrer kriminellen Tätigkeiten eine gewisse Struktur auf oder gehen in einem bestimmten Mass strukturiert/arbeitssteilig vor.

Sofern Geldwäscherei in Bezug zu den oben genannten Straftaten steht, wird sie ebenfalls zur Strukturkriminalität gezählt.³¹

Es handelt sich demnach um Delikte, mit grossem Unrechtsgehalt, die massive volkswirtschaftliche Schäden verursachen und die mit einem erheblichen Gefährdungspotential für die öffentliche Sicherheit einhergehen.

3.3.2 Der kantonale Lagebericht

Nur eine möglichst umfassende und objektive Erhebung der Ist-Situation betreffend Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität ermöglicht die Ausarbeitung einer wirkungsvollen und nachhaltigen Strategie mit gezielten Gegenmassnahmen. Der kantonale Lagebericht geht deshalb über ein blosses polizeiliches Lagebild hinaus. Er enthält nicht nur polizeiliche Daten und Erkenntnisse, sondern auch relevante Angaben aus dem Aufgabenbereich der anderen in der Arbeitsgruppe vertretenen Ämtern (bspw. Informationen des AWA zur Schwarzarbeit).

Der kantonale Lagebericht stellt das Kernstück der erarbeiteten Erkenntnisgrundlagen dar, weil er erstmals Daten und Erkenntnisse, teilweise wissenschaftlich unterlegt, zur bestehenden Strukturkriminalität im Kanton Solothurn liefert. Dem Lagebericht können qualitative und quantitative Angaben zu folgenden Teilbereichen der Strukturkriminalität entnommen werden:

²⁷ Anhang 1 Übersicht bestehender Gremien.

²⁸ Anhang 2 Strukturkriminalität – Lagebericht 2024.

²⁹ Dies ist der Titel des RRB Nr. 2024/614 vom 23. April 2024.

³⁰ Der Bericht beschränkt sich auf Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zwecks der Ausbeutung der Arbeitskraft. Der ebenfalls unter Art. 182 StGB fallende Menschenhandel zwecks Entnahme eines Körperorgans wird von der Arbeitsgruppe als nicht zum Auftrag gehörend beurteilt, da in der Schweiz kein derartiger Fall bekannt ist.

³¹ Sogenannte Money Mules, die «lediglich» ihr Bankkonto aus Unbedarftheit, Geldnot oder -gier oder dgl. einer anderen Person zum Waschen illegal erwirtschafteter Gelder zur Verfügung stellen, agieren demnach in aller Regel nicht als Täter im Sinne der Strukturkriminalität.

Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung und zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft, Förderung der Prostitution, illegaler Betäubungsmittelhandel, Konkursreiterei und sogenannte Rockerkriminalität. Ausserdem enthält er eine Einschätzung des AWA zur Schwarzarbeit.

Keine Angaben finden sich zu illegalen Geldspielen. Der Grund liegt in der fehlenden Datenerhebung beziehungsweise im geltenden Wirtschafts- und Arbeitsgesetz (WAG)³², welches Kontrollen durch die Polizei lediglich im Rahmen eines Strafverfahrens zulässt. Die Gesetzeslücke wurde erkannt. Der Regierungsrat unterbreitete dem Kantonsrat eine entsprechende Teilrevision des WAG³³, die der Kantonsrat am 11.03.2025³⁴ beschlossen hat.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

3.4 Anhörung der Fokusbranchen und von exponierten Partnerbehörden und -organisationen

Die Arbeitsgruppe wollte aus erster Hand in Erfahrung bringen, ob und welche relevanten Auffälligkeiten und Ungereimtheiten die eingeladenen Personen im jeweiligen Tätigkeitsgebiet wahrnehmen, ob sie Berührungspunkte zur Strukturkriminalität im Allgemeinen und zu Menschenhandel im Besonderen feststellen, welche Handlungsmöglichkeiten ihnen aktuell zur Verfügung stehen und wo beziehungsweise inwiefern sie Verbesserungsbedarf ausmachen.

Ausserdem wurden die Vertreter/innen der Fokusbranchen und der besonders exponierten Partnerbehörden und -organisationen nach ihren konkreten Bedürfnissen und Anliegen an die Arbeitsgruppe sowie nach ihren Erwartungen an den Kanton (Verwaltung und Politik) gefragt.

4 Erkenntnisse und Problemanalyse

4.1 Erkenntnisse aus der Online-Umfrage

Konkrete Angaben zur Ist-Situation der Strukturkriminalität im Kanton Solothurn konnte die Umfrage nicht liefern. In Bezug auf grundlegende Kenntnisse über die verschiedenen Erscheinungsformen der Strukturkriminalität, ihre Funktionsweise und mögliche Anzeichen und Hinweise (Red Flags) bestehen erhebliche Unterschiede. Dementsprechend ist das Problembewusstsein unterschiedlich stark ausgeprägt, insbesondere werden die Risiken der Strukturkriminalität für die eigene Aufgabenerfüllung unterschätzt oder verkannt.

Teilweise bestehen unklare Vorstellungen über die Aufgaben und Kompetenzen der anderen Ämter (vgl. Ziffer 4.2). Durchwegs festzustellen ist eine grosse Verunsicherung über die geltenden Melderechte und -pflichten untereinander. In der Praxis führt dies zu einer selbst auferlegten Zurückhaltung.

Mit einer Ausnahme bemängeln alle Teilnehmenden die fehlende Zustellung aufbereiteter Informationen über nationale und kantonale Entwicklungen der Strukturkriminalität.

Die Ist-Situation wird in allen Rückmeldungen als unbefriedigend, teilweise als sehr unbefriedigend beurteilt.

Der Tenor lautet, die intensivere Bekämpfung der Strukturkriminalität mache einen verbesserten Informationsaustausch sowie eine engere und koordinierte Zusammenarbeit der exponierten Behörden erforderlich. Zudem wird in allen Rückmeldungen auf den zusätzlichen Ressourcenbedarf hingewiesen, der zur Erreichung dieses Ziels notwendig sei.

4.2 Erkenntnisse aus der aktuellen Rechts- und Verwaltungspraxis

Es lassen sich folgende drei Haupterkenntnisse ausmachen:

4.2.1 Zu isolierte Ausübung der amtseigenen Tätigkeiten und mangelhafte Vernetzung

Zwar sind die einzelnen staatlichen Aufgaben aus nachvollziehbaren Gründen verschiedenen Ämtern zugewiesen. Die betroffene Person steht jeweils nur mit der zuständigen, isoliert handelnden Behörde in Kontakt, von der Anmeldung in der Einwohnergemeinde über den Erhalt der Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung, den Eintrag ins Grundbuch und Handelsregister bis zum Betreibungs- und Konkursverfahren sowie der Erfüllung ihrer Abgabe- und Steuerpflichten. Die aktuelle Ausprägung der dezentralen

³² BGS 940.11.

³³ RRB Nr. 2024/2006.

³⁴ KRB Nr. RG 0237a/2024.

Verwaltungstätigkeit erweist sich deshalb bei der Bekämpfung der Strukturkriminalität als grosses Hindernis. Stösst eine Behörde im Rahmen ihrer Amtstätigkeit auf Auffälligkeiten und Ungereimtheiten, die für sie nicht direkt von Belang sind, erfolgt in der Regel keine Meldung an die zuständige Behörde, die sachlich zuständig und verpflichtet wäre, der gemachten Feststellung nachzugehen. Selbst konkrete Anhaltspunkte für mutmasslich illegale Vorkommnisse werden bislang kaum der Polizei oder Staatsanwaltschaft gemeldet. Verstärkt durch Unsicherheiten hinsichtlich der rechtmässigen Informationsweitergabe lässt sich eine mangelhafte Vernetzung der Behörden untereinander feststellen.

Die Fokussierung auf die eigene Amtstätigkeit, die tendenziell isoliert ausgeübt wird, bringt einen weiteren Nachteil mit sich: Opfer von Menschenhandel sind häufig gleichzeitig tatverdächtig in Bezug auf eine andere Straftat (insb. rechtswidrige Einreise und/oder rechtswidriger Aufenthalt). Eine zu starke Fokussierung auf die Strafverfolgung dieser Widerhandlungen und auf den Vollzug ausländerrechtlicher Massnahmen birgt naturgemäss die Gefahr, die Opfereigenschaft der betroffenen Person nicht zu erkennen.

Die Aufgliederung der Prozesskette auf verschiedene, wenig vernetzt agierende Verwaltungseinheiten wird gezielt ausgenutzt: Die wenigstens Tatverdächtigen in Deliktsbereichen der Strukturkriminalität sind illegal in der Schweiz. Vielmehr sind sie in der Regel ordnungsgemäss in einer Gemeinde gemeldet, verfügen über einen Aufenthaltstitel und führen zum Schein einen (bewilligungspflichtigen) Betrieb, der gar nicht rentieren kann, sondern einzig dazu dient, die illegal erzielten Gewinne in den rechtmässigen Wirtschaftskreislauf einzuschleusen. Das steuerbare Einkommen deckt sich nicht mit dem öffentlich zur Schau gestellten Lebensstil.

4.2.2 Lückenhafte Kenntnisse, fehlendes Verständnis und ungenügendes Problembewusstsein

Die an die Verwaltungsstruktur angelehnte, zu isoliert ausgeübte Amtstätigkeit und die mangelhafte Vernetzung der Behörden untereinander haben weitere negative Auswirkungen:

- Die Kenntnisse über Aufgaben und Kompetenzen der anderen kantonalen Ämter und der Einwohnergemeinden sind lückenhaft. Einzelne Fragen und Unsicherheiten konnten an den Workshops geklärt werden,³⁵ Handlungsbedarf besteht jedoch nach wie vor.
- Es fehlt am nötigen Verständnis für die verschiedenen Erscheinungsformen und für die Funktionsweise von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität.³⁶
- Es besteht die trügerische Auffassung, im Kanton Solothurn würden solch schwere Straftaten höchstens in wenigen Einzelfällen verübt, und es handle sich um ein marginales Phänomen. Das Problembewusstsein ist ungenügend.
- Potenziell bestehende Missbrauchsgelegenheiten werden ausgeblendet. Infolgedessen werden die eigenen Möglichkeiten zur Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität unterschätzt und ungenügend genutzt.

4.2.3 Fehlende Fokussierung auf die für alle Behörden geltenden Rechtspflichten³⁷

Gestützt auf geltendes Recht ist der Kanton verpflichtet, Menschenhandel präventiv und repressiv zu bekämpfen.³⁸ Die Verpflichtung richtet sich gleichermassen an alle Behörden sämtlicher Staatsebenen (vgl. Ziffer 1.4). Die einzelnen Verwaltungseinheiten sollten Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität nicht länger als Angelegenheit erachten, die keinerlei oder höchstens einen punktuellen Bezug zur eigenen Amtstätigkeit hat. Vielmehr haben alle Ämter und Partnerorganisationen die jeweiligen Aufgaben auf eine Weise auszuüben, welche dieser Pflichterfüllung dient.

Der Auftrag an die Arbeitsgruppe sieht ausdrücklich die Überprüfung der Rechts- und Verwaltungspraxis und die Identifizierung allenfalls nötiger Anpassungen vor. Die Arbeitsgruppe hat Anpassungsbedarf ausgemacht. Die unerlässliche Grundvoraussetzung zur Umsetzung ist die Bereitschaft, althergebrachte Abläufe entsprechend anzupassen.

³⁵ Beispielsweise war zu wenig bekannt, dass bei bestehender Aufenthaltsbewilligung die Hürden für eine Landesverweisung höher sind, selbst bei einer Verurteilung wegen Menschenhandels.

³⁶ Polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Erfahrungen zeigen, dass gewisse Täterkreise mit Hilfe von fingierten Arbeitsverhältnissen versuchen, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, um ihren Aufenthalt zu legalisieren. Unter dem Deckmantel einer angeblich seriösen Arbeit können sie ungestört ihren kriminellen Aktivitäten nachgehen.

³⁷ Womöglich liegen die Gründe auch in einem sprachlichen Missverständnis, vgl. Fussnote 32.

³⁸ Die Begriffe »präventiv« und »Bekämpfung« werden teilweise missverstanden. »Prävention« wird auf die Durchführung von Aufklärungskampagnen und dgl. reduziert und »Bekämpfung« wird irrtümlicherweise mit Strafverfolgung gleichgesetzt, dem Aufgabengebiet von Polizei und Staatsanwaltschaft.

4.2.4 Schlussfolgerungen

- Die Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität wird nach wie vor als primäre Aufgabe von Polizei und Staatsanwaltschaft missverstanden. Die Bekämpfung stellt jedoch eine Verbundaufgabe dar.
- Die amtseigene Verpflichtung, insbesondere zur präventiven Bekämpfung, ist kaum im Bewusstsein.
- Die bestehenden Möglichkeiten zur präventiven Bekämpfung werden kaum genutzt: Weder werden vor Erteilung einer Bewilligung Informationen bei der Polizei eingeholt, noch erhält die Polizei Meldungen von den Partnerbehörden. Dies dürfte vor allem an der verbreiteten Auffassung liegen, eine Meldung setze bereits einen mehr oder weniger erhärteten Verdacht auf eine Straftat voraus. Dies trifft jedoch nicht zu: Der Polizei können Auffälligkeiten und Ungereimtheiten gemeldet werden, die auf potenzielle Straftaten hinweisen könnten. Daraufhin ist es die gesetzliche Aufgabe der Polizei, solchen Hinweisen und Anhaltspunkten nachzugehen.
Ein allfälliger Tatverdacht ist demnach keine Voraussetzung für eine Meldung, sondern erst das Ergebnis polizeilicher Abklärungen. Dieser allgemeine, sich aus den gesetzlichen Aufgaben der Polizei ergebende Grundsatz gilt umso mehr im Bereich des Menschenhandels, dessen präventive und repressive Bekämpfung eine Verpflichtung aller staatlichen Stellen ist.
- Die isoliert ausgeübten Amtstätigkeiten in Verbindung mit mangelhafter Vernetzung und Behördenkooperation bieten sich für den (gezielten) Missbrauch geradezu an und stellen ein grosses Sicherheitsrisiko dar. Gerade wegen der Funktionsweise von strukturiert und systematisch vorgehenden Tätergruppierungen erweist sich eine solch isolierte Verwaltungstätigkeit als fatal. Vorgehensweisen, die sich begünstigend auf Menschenhandel auswirken könnten, sind dementsprechend konsequent anzupassen.³⁹
- Wie in anderen Bereichen⁴⁰ ist die Etablierung einer ineinandergreifenden Prozessführung (bspw. von der Bewilligungserteilung über Kontrollen bis zur allfälligen Anordnung verwaltungs- und strafrechtlicher Massnahmen) ohne Medienunterbrüche und Informationsverlust nötig. Die Digitalisierungsbestrebungen sind zu nutzen, um die einzelnen Tätigkeiten der beteiligten Ämter besser aufeinander abzustimmen sowie die vernetzte und koordinierte Zusammenarbeit und den nötigen Informationsfluss sicherzustellen.

4.3 Erkenntnisse der bestehenden kantonalen Gremien, die sich mit Strukturkriminalität befassen

Die bestehenden Gremien dürften jeweils als Reaktion auf spezifische Schwierigkeiten in einem Teilbereich der Verwaltung entstanden sein, weshalb sie sich weitgehend isoliert voneinander und mit teilweise denselben operativen oder technischen Fragen befassen. Nicht alle Gremien verfügen über ein verbindliches Aufgaben- und Pflichtenheft, was sich auf ihre Effektivität auswirkt.

Es fehlt an einer übergeordneten, zentralen Stelle mit Koordinations- und Leitungsfunktion. Zudem ist keine durchdachte Strategie mit klarer Zielsetzung erkennbar.

Eine gewisse Bereinigung der bestehenden Gremien ist deshalb erforderlich. Unbestritten ist die Notwendigkeit, Aufgaben und Pflichten der einzelnen Gremien zu formalisieren und dort, wo dies bereits erfolgt ist, allenfalls zu schärfen.

Der «Round Table»⁴¹ sollte dabei allgemeiner Orientierungspunkt sein: Das strukturierte und lösungsorientierte Vorgehen und die äusserst effiziente Arbeitsweise des «Round Table» werden von verschiedenen Stakeholdern positiv hervorgehoben. Die am «Round Table» Teilnehmenden haben die konsequente Bekämpfung von Misswirtschaft, Konkursreiterei und Betrugsdelikten zum gemeinsamen Ziel gemacht. Operativ sind die jeweiligen Amtstätigkeiten auf dieses Ziel ausgerichtet. Klare Prozessabläufe regeln die Zusammenarbeit. Die Teilnehmenden und ihre Stakeholder sind der Überzeugung, dass nur ein solches Vorgehen zu nachhaltigen Erfolgen in der wirksamen Bekämpfung der Strukturkriminalität

³⁹ Erkannt wurde bspw. die Notwendigkeit, Arbeitsverträge und -bestätigungen nicht nur bei Staatsangehörigen eines Drittstaates vor Erteilung eines Aufenthaltstitels vertieft zu überprüfen, sondern auch bei Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten. Manches potenzielle Ausbeutungsverhältnis (zwecks Arbeitsausbeutung oder zwecks sexueller Ausbeutung) im Kanton Solothurn liesse sich dadurch verhindern. Risikobasierte Prüfverfahren vermeiden somit über kurz oder lang aufwändige Ermittlungs- und Untersuchungsverfahren der Polizei und Staatsanwaltschaft. Diese verursachen bekanntermassen für alle involvierten Behörden einen massiven finanziellen, personellen sowie logistischen Aufwand.

⁴⁰ Als Beispiel kann die geplante Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für elektronische Meldungen der Arbeitslosenkasse an das Steueramt dienen, vgl. Rollende Vorlagenplanung per 01.04.2024.

⁴¹ Round Table gegen Misswirtschaft unter Federführung der SUVA.

führen wird. Zum Schutz der Sozialversicherungen, des Fiskus und der Volkswirtschaft ist es unabdingbar, einen solchen Effort zu leisten. Die vom «Round Table» angestossenen Impulse und deren konsequente Umsetzung werden durchaus als Signale wahrgenommen und erzielen die gewünschte generalpräventive Wirkung (bspw. Unterbindung von Mantelkäufen).

4.4 Erkenntnisse aus dem kantonalen Lagebericht

Der kantonale Lagebericht zeigt für den Kanton Solothurn für 2024 folgende Situation:

- Kriminelle Gruppierungen, bei denen die Täterschaft im Rahmen von organisierten Strukturen handelt, sind im Kanton Solothurn präsent. Die Aktivitäten dieser Gruppierungen konzentrieren sich primär auf die Bereiche Menschen- und illegaler Betäubungsmittelhandel.
- Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung der Arbeitskraft ist im Kanton Solothurn Realität. Zu Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft kommt es in unterschiedlichen Branchen. Betroffen sind insbesondere der Bausektor, das Gastgewerbe, die Land- und Hauswirtschaft sowie Friseursalons und Nagelstudios. Die Globalisierung⁴² und Technologisierung⁴³ haben die Ausübung und das Ausmass von Menschenhandel massgeblich begünstigt und erleichtert.
- Laut Fachspezialist/innen der Kapo wurde im Kanton Solothurn eine Zunahme von bulgarischen und rumänischen Prostituierten festgestellt. Auch im Bauhaupt- und Baunebengewerbe sind es meist rumänische Opfer deren Arbeitskraft ausgebeutet wird. Sie kennen ihre Rechte nicht, stehen unter grossem Druck und sind kaum zu Aussagen bereit. Dies führt zu einer geringen Anzahl von Anzeigen und weist auf eine bedeutende Dunkelziffer im Bereich Menschenhandel hin.
- Personen, die im Kanton Solothurn des Menschenhandels und der Förderung der Prostitution verdächtigt werden, fallen meist unter das Freizügigkeitsabkommen⁴⁴.
- Es sind seltener Angehörige eines Drittstaates. Dementsprechend sind bislang keine Aktivitäten krimineller Gruppierungen aus Nigeria⁴⁵ oder aus Kolumbien festzustellen.
- Der Schmuggel und Handel von illegalen Betäubungsmitteln ist über das gesamte Kantonsgebiet verbreitet und professionell organisiert. Der Kokainkonsum hat stark zugenommen.
- Laut Fachspezialist/innen der Kapo haben suspekte Aktivitäten im Spezial- und Kleingewerbe deutlich zugenommen, insbesondere in Nagelstudios, Friseursalons, Barbershops, Shisha-Bars und Dönerimbissläden. Sie werden häufig durch ausländische, monoethnische Gruppierungen betrieben und für die Planung und Logistik krimineller Aktivitäten sowie zum Zweck der Geldwäscherei missbraucht.
- Im Bereich der sogenannten Rockerkriminalität ist es 2024 im Kanton Solothurn ruhig geblieben.

4.5 Erkenntnisse aus den Anhörungen

a) Kernaussagen aus der Anhörung von Vertreter/innen ausgewählter Fokusbranchen

Im Kanton Solothurn...

- wird Schwarzarbeit geleistet, teilweise sind die Grenzen zum Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft fließend.
- werden Betriebe offenkundig gesetzeswidrig oder einzig zu illegalen Zwecken geführt.
- ist eine massive Zunahme missbräuchlicher Konkurse mit anschliessender Neugründung unter marginal geändertem Firmennamen festzustellen.
- ist eine gesetzeskonforme Geschäftsführung kaum mehr konkurrenzfähig.
- lohnt sich die gesetzeswidrige Geschäftsführung.
- fehlt es den zuständigen Behörden am nötigen Problembewusstsein.
- schenkt die öffentliche Hand den geltenden Bestimmungen teilweise selbst nicht genügend Aufmerksamkeit, sie werden somit nicht konsequent und rechtsgleich durchgesetzt.

⁴² Insb. die vereinfachte Mobilität.

⁴³ Insb. die Zunahme der Kommunikation über soziale Medien.

⁴⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681).

⁴⁵ Insb. nigerianische Bruderschaften.

Sämtliche angehörten Vertreter/innen der ausgewählten Fokusbranchen...

- unterstützen vorbehaltlos das Auftragsziel, Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität intensivier zu bekämpfen.
- fordern von der Regierung die Sicherstellung «gleich langer Spiesse» für alle miteinander in Konkurrenz stehenden Marktteilnehmenden.
- verlangen bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) die strikte Berücksichtigung der ISAB-Regelungen⁴⁶.
- begrüssen eine engere Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und sind bereit, sich verstärkt zu engagieren, bspw. in der Öffentlichkeitsarbeit.
- beurteilen die Schaffung eines niederschweligen Verfahrens zur Meldung von Hinweisen auf Menschenhandel als nötig und geeignet. Je nach Meldungsinhalt sei eine unmittelbare Kontrolle zu gewährleisten, auch am Wochenende; erwartet wird jeweils eine angemessene Rückmeldung an Melder/in.
- unterbreiten weitere konkrete Massnahmen, bspw. die angemessene Anpassung der staatlichen Kontrolltätigkeit.
- fordern grundsätzlich eine verbesserte Kommunikation der kantonalen Ämter mit Branchenvertreter/innen.
- beurteilen eine engere Zusammenarbeit der kantonalen und kommunalen Behörden miteinander sowie einen sachgerechten Informationsaustausch untereinander als unerlässlich.
- regen besser aufeinander abgestimmte Bewilligungs- und Kontrollverfahren an (vom Baugesuch über die Vergabe bis zur Prüfung der Arbeits- und Konsumentensicherheit und von der Anmeldung in der Einwohnergemeinde bis zur Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung).

b) Kernaussagen aus der Anhörung von Vertreter/innen besonders exponierter Partnerbehörden und -organisationen

Im Kanton Solothurn...

- sind Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung der Arbeitskraft sowie Schwarzarbeit Realität.
- nimmt die Anzahl betrügerischer Konkurse massiv zu.
- werden Steuer- und Sozialversicherungsbetrug gewerbsmässig verübt.
- wird die liberale Wirtschaftsordnung systematisch missbraucht, unter anderem durch die Geltendmachung eines überlangen Geschäftsjahres.
- sind die Opfer von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft meist EU-Staatsangehörige aus Osteuropa, die ihre Rechte weder kennen noch einklagen.
- handeln die Beschuldigten meist nicht als Einzelpersonen, sondern im Rahmen krimineller Netzwerke.
- erleiden die Sozialversicherungen, der Fiskus und die Volkswirtschaft insgesamt erheblichen Schaden.
- eröffnen bewilligungspflichtige Betriebe ihr Geschäft ohne Bewilligung oder führen den Betrieb trotz Bewilligungsentzugs weiter.
- werden Betriebe offenkundig gesetzeswidrig oder einzig zu illegalen Zwecken geführt.
- sind bestimmte Betriebe eng miteinander vernetzt, sie tauschen die Möglichkeiten zur Umgehung und Missachtung gesetzlicher Pflichten untereinander aus.
- kommt es zunehmend zu Einschüchterungen gegen Kontrollbehörden.
- wird den Kontrollbehörden trotz bestehender Rechtsgrundlage aktiv kein Zutritt gewährt.
- zahlt sich die Missachtung von Rechtspflichten aus, bestehen teilweise rechtsfreie Räume.
- beurteilen die aktuelle Zusammenarbeit und den gegenseitigen Informationsfluss als ungenügend.
- sind die Verwaltungsbehörden im Umgang mit Strukturkriminalität verunsichert und mit der konkreten Fallbearbeitung überfordert.

⁴⁶ Elektronische Plattform für das Bauhaupt- und Bauausbaugewerbe; Ziele: Erleichterung des GAV-Vollzugs, Schaffung von Transparenz und Ermöglichung des fairen Wettbewerbs. ISAB verpflichtet jeden Bauunternehmer, Baumeister, Maler, usw., die nötigen Angaben zu machen, auch zu seinen Unterakkordanten. Jeder Bauherr sollte die Angaben vor Auftragsvergabe seriös prüfen und mit der tatsächlichen Situation auf der Baustelle abgleichen. Das sei jedoch kaum der Fall, weder bei privaten Bauherren noch bei Aufträgen der öffentlichen Hand, was besonders stossend sei. In aller Regel werde der Auftrag dem billigsten Anbieter zugesprochen. Damit werde der Schwarzarbeit und dem Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft Tür und Tor geöffnet.

Die Vertreter/innen besonders exponierter Partnerbehörden und -organisationen...

- begrüssen den von der Regierung erteilten Auftrag.
- erachten die aktuelle Zusammenarbeit und den gegenseitigen Informationsfluss als ungenügend.
- beurteilen die umfassende Klärung der Melderechte und -pflichten des KSTA, des Konkursamtes, der SGV sowie die Definition verbindlicher Regelungen über die Modalitäten der Informationsweitergabe als unabdingbar.
- fordern eine konsequente Weitergabe relevanter Informationen und ein klares Commitment zur engeren Zusammenarbeit aller staatlichen Stellen, nicht bloss der eigentlichen Bewilligungs- und Kontrollbehörden.
- regen zur Regelung verbindlicher amtsübergreifender Vorgehensweisen und der Etablierung einer «Best Practice» an.
- machen die Überprüfung der bestehenden Rechtsgrundlagen beliebt und verlangen eine strengere Bewilligungs- und Entzugspraxis.
- fordern eine verbesserte Überprüfungspraxis von Arbeitsverträgen und -bestätigungen inkl. risikobasierter Kontrollen vor Ort.
- begrüssen die Schaffung eines niederschweligen Verfahrens zum Melden von Hinweisen auf Strukturkriminalität; erwarten eine angemessene Rückmeldung an Melder/in.
- verlangen verbindliche Regelungen der gegenseitigen Melderechte und -pflichten und entsprechende Handlungssicherheiten für die Mitarbeitenden.
- erachten ein aktualisiertes Lagebild als unerlässliche Handlungsgrundlage.
- beurteilen regelmässige, risikobasierte Verbundkontrollen durch Spezialist/innen der Behörden als unerlässlich.
- fordern die Schaffung einer Fachstelle mit dem zur Klärung komplexer Rechtsfragen erforderlichen Fachwissen zur Unterstützung der Partnerbehörden und -organisationen.
- erwarten allgemeine Vorgaben für den Umgang mit Hinweisen auf Strukturkriminalität, konkrete Unterstützung im Einzelfall und Schutzmassnahmen für bedrohte Mitarbeitende.
- schlagen gezielte Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie eine Landingpage vor.
- regen zur Überprüfung des aktuell geltenden, vorbehaltlosen Rechtsanspruchs auf Gewährung eines überlangen Geschäftsjahres an.
- erachten ein klares, im Legislaturplan abgebildetes Commitment von Kantonsrat und Regierung als unerlässlich.
- weisen auf die finanziellen Voraussetzungen (Ressourcen) für die Zielerreichung hin.
- fordern bei Widerhandlungen die Ausschöpfung der bestehenden Strafrahmen und Sanktionsmöglichkeiten.

c) Schlussfolgerungen

Die aus den Anhörungen gewonnenen Erkenntnisse sind ernüchternd.

Nach Ansicht der angehörten Wirtschafts- und Behördenvertreter/innen hat die Strukturkriminalität im Kanton Solothurn spürbar Fuss gefasst. Sie stellen erhebliche Missstände fest. Sie betonen gleichermassen, dass es sich dabei nicht um Einzelfälle in vernachlässigbarem Umfang handelt. In gewissen Branchen sei Strukturkriminalität kaum mehr die Ausnahme.^{47/48}

⁴⁷ Beispiel Baunebengewerbe, Auszug aus einer Anhörung: «Der Missbrauch/die Ausbeutung auf den Baustellen ist sehr gross und er hat zugenommen, das zeigten die Kontrollen. Vor einigen Jahren hat es sich vorwiegend um Personen aus Südeuropa gehandelt, heute stammen sie aus Osteuropa. Der Stundenlohn beträgt 10 Euro und Sozialleistungen werden kaum je ausgerichtet. Für die Ausgebeuteten handelt es sich um gutes Geld, die Betriebe machen aufgrund des Lohngefälles zum gesetzlich vorgeschriebenen Lohn satte Gewinne. Auf dem Papier wird oft alles korrekt ausgewiesen, der Nachweis ist dementsprechend mit sehr grossen Schwierigkeiten verbunden.»

⁴⁸ Coiffeur- und Naildesign-Branche; Auszug aus einer Anhörung: «Die regelmässigen Kontrollen der Pako zeigen sowohl schweizweit als auch für den Kanton Solothurn eine Zunahme der Beanstandungen: Auf Betriebsebene ist eine Zunahme von Verstössen gegen den GAV festzustellen, die Ergebnisse auf Mitarbeiterebene sind noch schlimmer: Eigentlich würden alle stundenmässig zu viel für zu wenig Lohn arbeiten. Dabei geht es um Minderbeträge zwischen Fr. 500.- bis zu Fr. 10'000.-/Jahr und Person. Zudem nehmen Betriebsinhaber/innen Abzüge vor, ohne eine entsprechende Versicherung abgeschlossen zu haben. Diese Resultate treffen auch nicht bloss auf Barbershops zu. Die Anzahl der von der Paritätischen Kommission ausgesprochenen Sanktionen hat zugenommen.»

Im Kanton Solothurn verübten kriminelle Netzwerke systematisch Konkursdelikte (Art. 152 f., Art. 165 f. und Art. 253 StGB) und Betrugsdelikte, sowohl gegenüber den Sozialversicherungen als auch gegenüber dem Fiskus (Abgabe- und Steuerbetrug). Die menschlichen und finanziellen Folgeschäden für die Opfer und die sich gesetzeskonform verhaltenden Gewerbetreibenden, für die Arbeitnehmenden und die Konsument/innen sowie für die Sozialversicherungen, den Fiskus und die Volkswirtschaft insgesamt seien gravierend.

Die Bestimmungen über den lauten Wettbewerb würden gezielt verletzt und die Grundsätze fairer Geschäftspraktiken und von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr ausgehöhlt.

In bestimmten Bereichen sei ein Autoritätsverlust des Staates erkennbar. Geltende Bestimmungen würden bewusst ignoriert. Indem die gesetzlich vorgeschriebene Kontrolltätigkeit durch staatliche Behörden und die Paritätischen Kommissionen (PAKO) gezielt verunmöglicht würden. Die Durchsetzung der Rechtsordnung sei teilweise nicht mehr gewährleistet.

Die Wirtschaft und die Behörden beurteilen die im Kanton Solothurn vorhandene Strukturkriminalität als grosses Problem für den fairen Wettbewerb, die öffentliche Sicherheit und den Rechtsstaat. Als dementsprechend hoch und dringlich beurteilen sie den Handlungsbedarf.

Von der Regierung wird ein klares Commitment und die Umsetzung der nötigen Massnahmen erwartet.

4.6 Zusammenfassung

Werden die Erkenntnisse aus der Online-Umfrage, die im kantonalen Lagebericht wissenschaftlich untermauerten Angaben sowie die in den Anhörungen gemachten Aussagen mit der aktuellen Rechts- und Verwaltungspraxis verglichen, lassen sich Handlungsfelder und Lösungsansätze identifizieren (siehe Ziffer 6).

5 Strategiepapier

5.1 Handlungsbedarf, Vision und Strategie

Aus der Erfassung der Ist-Situation sowie den verschiedenen Erkenntnisgrundlagen (vgl. Ziffer 4) lassen sich übereinstimmend die folgenden Erkenntnisse folgern:

- Der Handlungsbedarf ist erheblich.
- Die Strukturkriminalität im Kanton Solothurn stellt ein grosses und bislang unterschätztes Problem dar. Der weiteren Ausbreitung der Strukturkriminalität beziehungsweise ihrer Festsetzung ist aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, aus volkswirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Gründen entschieden entgegenzutreten.
- Die angehörten Branchenvertreter/innen haben deutlich aufgezeigt, dass sie die rechtsgleiche Anwendung der geltenden Normen und die Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen einfordern, ansonsten die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts leide.
- Aus den unter Ziffer 1.1 erwähnten Anfragen lässt sich auf die Haltung der Solothurner Bevölkerung schliessen, menschenunwürdige Zustände, der Missbrauch der Sozialversicherung durch kriminelle Netzwerke, ein im Ansatz nicht mehr gewährleisteter rechtsgleicher Gesetzesvollzug sowie die Untergrabung des Rechtsstaates nicht hinnehmen zu wollen. Auch der Kantonsrat hat in mehreren Vorstössen Unverständnis und Unmut zum Ausdruck gebracht. Bevölkerung und Wirtschaft erwarten von der Regierung ein deutliches Signal an die gesamte Verwaltung, entschieden und konsequent gegen Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität vorzugehen.

Die Tätigkeiten von Politik und Verwaltung sollten sich deshalb an folgender Vision orientieren:

- Der Kanton Solothurn ist ein sicherer Wirtschaftsraum und glaubwürdiger Rechtsstaat.
- Illegale Tätigkeiten im allgemeinen und Menschenhandel, Geldwäscherei und Delikte der Strukturkriminalität im Besonderen lohnen sich im Kanton Solothurn nicht.
- Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden auf kommunaler und kantonaler Ebene erkennen Strukturkriminalität frühzeitig.
- Mit der konsequenten, spürbaren und sichtbaren Bekämpfung der Strukturkriminalität, von allen Beteiligten als Verbundaufgabe wahrgenommen, wird der Kanton für die Strukturkriminalität unattraktiv. Er bietet so keinen Nährboden zur Etablierung von Strukturkriminalität, auch nicht als Rückzugsort oder Ausgangspunkt für kriminelle Aktivitäten.

Als Strategie zur Verwirklichung dieser Vision und zur Zielerreichung schlägt die Arbeitsgruppe folgende Eckpunkte vor:⁴⁹

- Die Bekämpfung der Strukturkriminalität ist als übergeordneter Schwerpunkt im Legislaturplan 2025-2029 und/oder als Handlungsziel bei den hauptbetroffenen Ämtern aufgenommen.
- Staatliches⁵⁰ Handeln ist konsequent auf die Pflicht zur präventiven und repressiven Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität ausgerichtet.⁵¹ Jede kantonale Stelle hat diese Verpflichtung bei der Gesetzanwendung und beim konkreten Gesetzesvollzug stets mitzubedenken.⁵²
- Der Einbezug des VSEG und des VGSo ist unerlässlich. Die Einwohnergemeinden sind die erste Anlaufstelle für sich neu anmeldende Personen. Im direkten Kundenkontakt und in Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort verfügen sie über die besten Voraussetzungen, Auffälligkeiten, Ungereimtheiten und allenfalls Missstände wahrzunehmen.
- Mit zusätzlichen Ressourcen erfolgt eine Abkehr von einer lediglich sporadischen und punktuellen Kontrolltätigkeit in den entsprechenden Deliktsbereichen hin zu einer steten, gezielten und koordinierten Bekämpfung der Strukturkriminalität, mit einem adäquaten Präventions- und Repressionsaufwand.

6 Handlungsfelder und einzelne Massnahmen

6.1 Handlungsfelder

Die Bekämpfung der Strukturkriminalität erfordert ein gezieltes Vorgehen in klar definierten Handlungsfeldern. Die Arbeitsgruppe hat deshalb sechs Handlungsfelder identifiziert, in welchen die Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden auf allen Staatsebenen aktiv sein müssen, um eine erfolgreiche Bekämpfung der Strukturkriminalität zu gewährleisten.

Handlungsfeld 1: **Klares Commitment von Regierung, Parlament, Verwaltung und Gemeinden**

Handlungsfeld 2: **Know-how Aufbau und Sensibilisierung**

Handlungsfeld 3: **Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches**

Handlungsfeld 4: **Kantonaler Lagebericht**

Handlungsfeld 5: **Anpassung der Verwaltungs- und Rechtspraxis**

Handlungsfeld 6: **Revision eidgenössischer, kantonalen und kommunaler Rechtsgrundlagen**

Den Handlungsfeldern ist zu entnehmen, in welchen Bereichen die Arbeitsgruppe Optimierungsbedarf ausmacht. Die Beurteilung deckt sich mit den im Rahmen der Anhörungen geäusserten Kritikpunkten. Es handelt sich im Übrigen um dieselben Handlungsfelder, welche auch der NAP als solche identifiziert hat. Die Kantone sind zur Umsetzung des NAP verpflichtet. Demzufolge steht der Kanton Solothurn gestützt auf Bundesrecht und unabhängig vom Auftrag in der Pflicht, geeignete Umsetzungsmassnahmen aufzuzeigen und von der Verwaltung zu vollziehen.

6.2 Massnahmen

6.2.1 Allgemeines

Für jedes Handlungsfeld hat die Arbeitsgruppe konkrete Optimierungsmassnahmen identifiziert. Einige der aufgeführten Vorschläge wurden von angehörten Vertreter/innen der Fokusbranchen beziehungsweise der besonders exponierten Partnerbehörden und -organisationen vorgebracht.⁵³

⁴⁹ Im Sinne einer Massnahmenkombination. Die Strategie benennt Mittel und Wege zur Erreichung der Vision/des Ziels.

⁵⁰ Ein Merkmal einer Unternehmensstrategie ist, dass der Gegenstand der Unternehmensstrategie im Vergleich zu anderen Strategien das ganze Unternehmen, vorliegend die ganze Verwaltung, betrifft.

⁵¹ In Bezug auf den Menschenhandel ist der Kanton alleine gestützt auf den NAP dazu verpflichtet.

⁵² Es ist daran zu erinnern, dass das Erkennen von Merkmalen der Strukturkriminalität nicht bei den Behörden mit Strafverfolgungskompetenzen beginnt, sondern bei den Verwaltungsbehörden (Behörden ohne Strafverfolgungskompetenzen). Sie sind nahe dran: mit öffentlichen Beschaffungen, mit Steuerkontrollen, der Prüfung von Arbeitsverträgen, mit Arbeitsinspektoren usw.

⁵³ Z.B. Überprüfung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Gründung einer GmbH und für die Gewährung eines überlangen Geschäftsjahres.

Während Anhang 3 die vollständige Auflistung aller 39 geeigneten Optimierungsmassnahmen enthält, beschränkt sich die nachfolgende Übersicht auf 16 Massnahmen, deren Umsetzung⁵⁴ als unerlässlich gilt und mit entsprechender Dringlichkeit angegangen werden muss.

Damit die Massnahmen die gewünschte Wirkung erreichen können, weist die Arbeitsgruppe auf den zwingend erforderlichen Einbezug des VSEG und VSOG hin.⁵⁵

6.2.2 Von der AG als unerlässlich beurteilte Massnahmen⁵⁶

a) Massnahmen im Handlungsfeld 1: Klares Commitment von Regierung, Parlament, Verwaltung und Gemeinden

Massnahme 1: Aufnahme in Legislaturplan	Die Bekämpfung der Strukturkriminalität ist ein departementsübergreifendes Schwerpunktthema der neuen Legislatur. Im Rahmen der Digitalisierungsbestrebungen ist eine ineinandergreifende Prozessführung (von der Bewilligungserteilung über Kontrollen bis zur allfälligen Anordnung verwaltungs- und strafrechtlicher Massnahmen) ohne Unterbrüche und Informationsverlust anzustreben. Der Einbezug des VSEG und VGSo ist gewährleistet.
Massnahme 2: Selbstverständnis der rechtsanwendenden Behörden	Die Verwaltung ist zur konsequenten Ausschöpfung der bestehenden verwaltungs- und strafrechtlichen Möglichkeiten verpflichtet und zu einem entschlossenen Vorgehen angehalten. Stichwort: Gleich lange Spiesse für alle Wirtschaftsakteure.
Massnahme 3: Schaffung Fachstelle	Eine Fachstelle ist in Betrieb, deren Kompetenzen sind definiert. Aufgaben: Triage-, Vernetzungs- und Koordinationsfunktion, Meldungsbewirtschaftung und Anordnung der ersten Massnahmen, Leadfunktion in den Verbundkontrollen, institutionalisierter Dialog mit Fokusbranchen und relevanten Verbänden. Öffentlichkeitsarbeit.
Massnahme 4: Ressourcen	Die vorhandenen Ressourcen der primären Vollzugsbehörden sind überprüft und zur Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben entsprechend alimentiert.

b) Massnahmen im Handlungsfeld 2: Know-how Aufbau und Sensibilisierung

Massnahme 1: Aufbau von Know-how	Die Mitarbeitenden von Kanton und Gemeinden ziehen die Bekämpfung der Strukturkriminalität in ihr Aufgabengebiet mit ein. Sie sind angemessen geschult und sensibilisiert. ⁵⁷ Sie erkennen die wichtigsten Red Flags (bspw. offensichtliche branchen- und ortsunübliche Preisangebote). Sie kennen und nutzen die bestehenden Möglichkeiten zur Meldung.
Massnahme 2: SPOC	Jedes Amt verfügt über eine/einen spezifisch geschulte/n Mitarbeitende(n) i.S. eines Single Point of Contact (SPOC). Die Einwohnergemeinden prüfen die Ausbildung eines SPOC. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der SPOC sind definiert. Die/der jeweilige SPOC ist den Partnerbehörden und -organisationen bekannt.
Massnahme 5: Dialog und Austausch	Der Dialog mit den Fokusbranchen, den Sozialpartnern, relevanten Verbänden (insb. Gewerbeverband, Hauseigentümer- und Ingenieurverband) sowie mit Privaten (insb. Bauherrschaft, Konsument/innen) ist institutionalisiert und wird gepflegt. Gezielte Projekte (bspw. Zertifizierung, Award, alimentiert vom Lotto-Fonds und dgl.) sind geprüft und allenfalls lanciert.

⁵⁴ Die Massnahmen sind deshalb im Umsetzungsmodus formuliert.

⁵⁵ Aufgrund der persönlich vorzunehmenden Anmeldung am Schalter stellen die Einwohnergemeinden gleichsam das «Eingangstor» in das Gemeinwesen dar.

⁵⁶ Grün: Sofortmassnahmen, Orange: RRB erforderlich ggf. kostenrelevant, Rot: Neue Rechtsgrundlage nötig.

⁵⁷ Es gibt Indikatoren, die auf Menschenhandel hindeuten können. Ziel ist es, sie zu kennen, darauf zu achten und sie möglichst früh als solche zu erkennen.

c) Massnahmen im Handlungsfeld 3: Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches

Massnahme 2: Zusammenarbeit	Die Ämter arbeiten nach definierten Abläufen zusammen, sowohl in Routine- als auch in Ausnahmefällen.
Massnahme 3: Informationsaustausch	Die Melderechte und -pflichten aller Partnerbehörden und -organisationen sind geklärt und bekannt. Die Zustellung des aktuellen Lageberichts an die Partnerbehörden und -organisationen ist gewährleistet. Die Mitarbeitenden der Partnerbehörden und -organisationen verfügen über die nötige Handlungssicherheit und werden im Einzelfall unterstützt. Das KSTA und Polizei/Staatsanwaltschaft arbeiten nach definierten Abläufen enger miteinander zusammen. Die Informationsweitergabe ist in beiden Richtungen gewährleistet. Das KSTA und das Handelsregisteramt arbeiten nach definierten Abläufen enger miteinander zusammen. Die Informationsweitergabe ist in beiden Richtungen gewährleistet. Sollte sich gesetzlicher Anpassungsbedarf zeigen (bspw. betreffend Melderechte u./o. -pflichten), sind die Gesetzgebungsarbeiten rasch aufzunehmen.
Massnahme 5: Meldeverfahren	Ein niederschwelliges Meldeverfahren ist in Betrieb und bekannt.

d) Massnahmen im Handlungsfeld 4: Kantonaler Lagebericht

Massnahme 2: Valider Lagebericht	Der nächste Lagebericht mit einer entsprechenden Datenlage über das Jahr 2026 wird der Regierung im Q2 2027 unterbreitet.
-------------------------------------	---

e) Massnahmen im Handlungsfeld 5: Anpassung der Verwaltungs- und Rechtspraxis

Massnahme 1: Konsequente Rechtsanwendung und Durchsetzung der Rechtsordnung	In Bezug auf alle Behörden: - Gegen Verhaltensweisen und Zustände, welche die staatliche Aufgabenerfüllung erschweren oder verunmöglichen, wird konsequent mit den bestehenden verwaltungs- und strafrechtlichen Massnahmen vorgegangen. - Ämter, Einwohnergemeinden und Private kennen und nutzen das niederschwellige Meldeverfahren. - Die Partnerbehörden und -organisationen wissen, welche Informationen für die Fachstelle nötig sind und sie kennen ihr Recht auf Erhalt einer angemessenen Rückmeldung. - Die Ämter kennen den Umgang mit anonymen Hinweisen und handeln entsprechend. - Die Ämter kennen die besonderen Schutzpflichten gegenüber Kindern und Jugendlichen. Sie gewährleisten den Einbezug der KESB. - Die Einhaltung der ISAB-Bestimmungen wird konsequent überprüft und ist für die öffentliche Hand ein essentielles Zuschlagskriterium.
Massnahme 3: WAG und Bewilligungsverfahren	In Bezug auf AWA: - Klärt den Geltungsbereich von § 35 Abs. 2 WAG und informiert die Partnerbehörden. - Ein vereinfachtes Meldeverfahren für Gewerbebetriebe für Schnuppertage ist geprüft. - Die Einhaltung der geltenden Bestimmungen betreffend Gesundheitsschutz der Mitarbeitenden und der Kundschaft werden konsequent nach den vom SECO ausgearbeiteten Kriterien kontrolliert. - Die Koordination (Ausrichten von Insolvenzenschädigungen) mit dem Konkursamt ist sichergestellt, insb. bei Einreichung von Lohnforderungen.

	- Die Bewilligungs- und Entzugspraxis ist überprüft und allenfalls angepasst. Dabei ist der Schutz des Grundrechts der gesuchstellenden Person mit den gleichwertigen Interessen der öffentlichen Sicherheit und dem Schutz der Grundrechte Dritter abzuwägen. Der grundsätzliche Ausschluss dieser Interessenabwägung ist unstatthaft. - Das revidierte WAG ist in Kraft. Es gilt die Doktrin, die verwaltungs- und strafrechtlichen Möglichkeiten konsequent auszuschöpfen. - Es ist geklärt, inwiefern die Einhaltung der ISAB-Bestimmungen in die Kontrolltätigkeit des AWA integriert werden kann. - Es ist geklärt, ob die betrieblichen Abläufe angepasst werden können, damit dem Bedürfnis der Einwohnerkontrollen (Adressangaben ausländischer Arbeitnehmender von Amtes wegen) entsprochen wird. - Die Möglichkeit, im Rahmen des Bewilligungsverfahrens risikobasiert den Leumund der gesuchstellenden Person abzuklären (insb. anhand eines polizeilichen Leumundsberichts), ist zwischen den beiden Departementen geklärt. - Die Datenerhebung entspricht den Vorgaben des kantonalen Lageberichts.
Massnahme 4: Risikobasierte Überprüfungen und Vorgehen bei Hinweisen	In Bezug auf MISA: - Die Überprüfung von Arbeitsverträgen und -bestätigungen erfolgt vor Bewilligungserteilung, risikobasiert und unter Berücksichtigung des kantonalen Lageberichts sowie der strafprozessualen Konsequenzen. - Dies gilt insbesondere auch für Personen, die unter das FZA fallen. - Gehen nach erteilter Bewilligung Hinweise auf Auffälligkeiten oder Unstimmigkeiten ein, ist die genaue Sachverhaltsabklärung inkl. allfälliger Kontrollen vor Ort sichergestellt. - Die Aufgabenteilung mit den Einwohnergemeinden ist überarbeitet. Die Einwohnergemeinden melden Auffälligkeiten mit der Anmeldung oder auch danach an eine bewirtschaftete Mailadresse. Die angemessene Rückmeldung ist gewährleistet. - Die Datenerhebung entspricht den Vorgaben des kantonalen Lageberichtes.

f) Massnahmen im Handlungsfeld 6: Revision eidgenössischer, kantonalen und kommunaler Rechtsgrundlagen

Massnahme 1: Anpassung von Rechtsgrundlagen	GERES- und ZEMIS-Zugriff für Einwohnergemeinden, Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft. Automatisierte Zustellung der Hotelmeldescheine an die Polizei. Drittmeldepflicht von Vermietern und Logisgebern gegenüber der Einwohnergemeinde.
Massnahme 3: Melderechte und -pflichten	Allenfalls nötige Rechtsgrundlagen für die Sicherstellung des erforderlichen Informationsaustausches sind erarbeitet.

6.2.3 Schlussfolgerung: Unterschiedliche Commitments

Grundsätzlich besteht in der Arbeitsgruppe Konsens über die Notwendigkeit der Massnahmen. Die Basis für die erfolgreiche und nachhaltige Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität, das Commitment⁵⁸, ist unbestritten. Bei der Bereitschaft - unabhängig von allfälligen zusätzlichen personellen Ressourcen - die eigene, langjährige Rechts- und Verwaltungspraxis ernsthaft überprüfen und an die begründeten Anliegen und Bedürfnisse der Partnerbehörden und -organisationen anzupassen, bestehen Unterschiede.

Mit dieser Haltung wird dem regierungsrätlichen Auftrag nicht gänzlich entsprochen. Allein aufgrund der hierarchischen Verwaltungsstruktur wird es gemäss Handlungsfeld 1 Massnahme 1 an den Vorgesetzten liegen, eine kohärente Haltung in der ganzen Verwaltung sicherzustellen.

⁵⁸ Eine Mehrheit der Arbeitsgruppe erachtet das Commitment geradezu als *conditio sine qua non*. Fehlt es daran, ist ein Umdenken und ein Kulturwandel unmöglich und das Vorhaben von vornherein zum Scheitern verurteilt.

6.2.4 Sofortmassnahmen

Die im Anhang 3 und die in den Tabellen oben grün eingefärbten Massnahmen können als Sofortmassnahmen (Anhang 4) umgehend und ohne grösseren Aufwand beziehungsweise ohne grössere Kosten bereits vor Beschlussfassung durch den Regierungsrat umgesetzt werden. Teilweise haben die Amtschef/innen die Umsetzung bereits im März 2025 initiiert.

6.3 Messgrössen und Indikatoren

6.3.1 Polizei Kanton Solothurn

Strategische Indikatoren und Messgrössen:

- Kooperationen betreffend «Problembetriebe»: 2x im Jahr finden Zusammenkünfte der verschiedenen Amtsstellen (MISA, AWA, Lebensmittelkontrolle, SGV, Kapo und situativ Stawa) statt. Dies mit dem Ziel der Schwerpunktsetzung und der Koordination von Verbundkontrollen.
- Workshop Betäubungsmittelverantwortliche Kapo SO: 1x pro Jahr findet ein BM-Workshop unter Leitung des Ermittlungsdienstes Kapo statt. Dies mit dem Ziel der fachspezifischen Aus- und Weiterbildung der Polizeimitarbeitenden.
- Evaluation der Nutzung des niederschweligen Meldeverfahrens.
- Evaluation der Kontrolltätigkeit.⁵⁹
- Führen von gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren im Bereich der Strukturkriminalität (insbesondere Menschen- und Drogenhandel) als konstante Aufgabe.
- Kampagne, Schulung, Informations-/Sensibilisierungsveranstaltung: ≥ 1 Anlass pro Jahr.
- Landingpage.

Operative Messgrössen:

- ≥ 1 Kontrolle pro Jahr inkl. Nachkontrollen bei Beanstandung bei Betreiben zur Ausübung der Sexarbeit.
- Lokale mit mutmasslich illegalem Geldspiel: Situations- und ressourcenabhängige Kontrolltätigkeit.
- Verbundkontrollen: Mindestens 1 Verbundkontrolle pro Monat.
- > 1 Anzeige schwerer Fall von Menschenhandel pro Jahr.
- Reaktionszeit bei Hinweis mit unverzüglichem Kontrollbedarf.
- Die Ämter arbeiten gestützt auf verbindlichen Abläufe zusammen (Kooperation).

6.3.2 Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)

Strategische Messgrössen:

- Die für gut befundenen Massnahmen sind implementiert.
- Eine Mindestanzahl von Betriebskontrollen ist definiert.

Operative Messgrössen:

Relevante Daten werden erfasst, insbesondere

- Anzahl Gesuche nach WAG
- Anzahl erteilter Bewilligungen
- Anzahl Bewilligungsentzüge
- Anzahl Beschwerdeverfahren inkl. Entscheid Beschwerdeinstanz
- Anzahl Strafanzeigen

⁵⁹ Insbesondere durch Auswertung der Strafanzeigen und Berichte.

6.3.3 Einwohnergemeinden (EWG)

Strategische Messgrössen:

Harmonisierung: Der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) bspw. stellte den EWG im März 2025 in einer schweizweiten Umfrage unter anderem die Frage, ob im Rahmen der Anmeldung ein amtlicher Ausweis überprüft werde.

Operative Messgrössen:

- Auswertung der Umfrageergebnisse: Anzahl der systematisch kontrollierenden EWG, Anzahl festgestellter Fälschungen, Vorgehen bei Falschangaben und Fälschungen, usw.
- Schulungen und Sensibilisierungen.

6.4 Finanzielle Auswirkungen der Umsetzung

6.4.1 Migrationsamt (MISA)

Für die Umsetzung der Massnahmen im Zusammenhang mit der Zulassungs- und Dokumentenprüfung neueinreisender erwerbstätiger EU-/EFTA-Angehöriger sowie der zusätzlich erforderlichen Abklärungen aufgrund der verbesserten Koordination im Bereich Strukturkriminalität rechnet das MISA mit einem Bedarf von zwei zusätzlichen Vollzeitstellen.

6.4.2 Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)

Mit den definierten Massnahmen und deren Umsetzung entstehen Mehraufwände in den Bereichen WAG, BGSA⁶⁰ und ArG⁶¹, die mit den bestehenden Ressourcen nicht ausgeführt werden können. Das AWA erachtet eine Pensenerhöhung um 200 Stellenprozent als unerlässlich. Die zusätzlichen Ressourcen sind konkret nötig für eine/n zusätzliche/n Arbeitsmarktsinspektor/in (Schwarzarbeit), eine/n zusätzliche/n Arbeitsinspektor/in (Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz) sowie die entsprechende administrative Unterstützung.

6.4.3 Polizei

Die intensivierte Bekämpfung der Strukturkriminalität hat für die Polizei einen erheblichen Mehraufwand zur Folge. Während MISA und AWA in einzelnen wichtigen Bereichen Berührungspunkte zu Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität haben und diesbezüglich einzelne, identifizierte Optimierungsmassnahmen umzusetzen sind, gehört die präventive und repressive Bekämpfung der Kriminalität insgesamt zu den gesetzlichen Aufgaben der Polizei. Darunter fällt auch die präventive und repressive Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität. Die Umsetzung der Massnahmen betrifft demzufolge das ganze Spektrum der polizeilichen Aufgabenerfüllung. Dazu kommt, dass MISA und AWA ihre intensivierten Prüfung- und Kontrollmassnahmen nicht selber (MISA) beziehungsweise nicht alleine nachkommen, sondern jeweils die Polizei um Vollzugsunterstützung ersuchen. Die Polizei ist verpflichtet, diese zu leisten.⁶²

Soll die Bekämpfung der Strukturkriminalität künftig als Daueraufgabe wahrgenommen und sämtliche zusätzlichen Tätigkeiten erfüllt werden, ist die Schaffung von zehn zusätzlichen Vollzeitstellen bei der Polizei unerlässlich. Insbesondere die repressive Polizeiarbeit in diesem Bereich erfordert diese zusätzlichen personellen Ressourcen dringend, da Ermittlungen im Menschen- und Drogenhandel mit erheblichem Aufwand verbunden sind – nicht zuletzt, weil sie komplex sind und die Ergebnisse strafprozessual verwertbar sein müssen.

⁶⁰ Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit; SR 822.41).

⁶¹ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; SR 822.11).

⁶² Vgl. § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Kantonspolizei (KapoG; BGS 511.11).

6.4.4 Die Fachstelle im Besonderen

Der neu zu schaffenden Fachstelle (vgl. Ziffer 6.2.2 Bst. a) Massnahme 3) kommen verschiedene Triage-, Vernetzungs- und Koordinationsaufgaben zu. Sie ist für die Bewirtschaftung des niederschweligen Meldeverfahrens zuständig. Sie prüft die eingehenden Hinweise und Anhaltspunkte auf ihre verwaltungs- und strafrechtliche Relevanz, nimmt weitere Abklärungen vor und ordnet erste Massnahmen an (bspw. schnellstmögliche Kontrolle). Je nach Ergebnis ihrer Abklärungen weist sie die weitere Fallbearbeitung der primär zuständigen Behörde und/oder einem Fachdienst zu (insb. Kriminalabteilung der Kapo). Sie koordiniert die Verbundkontrollen und hat bei deren Durchführung den Lead. Sie steht den SPOC der verschiedenen Ämter und Einwohnergemeinden zur Verfügung, koordiniert und pflegt den Dialog mit den Fokusbranchen und den relevanten Verbänden. Gemeinsam mit anderen Partnern und Stakeholdern leistet sie Öffentlichkeitsarbeit. In einem Aufgaben- und Pflichtenheft sind die Modalitäten der Tätigkeiten und die konkreten Kompetenzen der Fachstelle zu definieren.

Die Fachstelle ist mit mindestens 200 Stellenprozenten zu dotieren.

Sie übernimmt eine Scharnierfunktion zwischen den besonders involvierten Ämtern sowie den Einwohnergemeinden und könnte daher sowohl dem Volkswirtschaftsdepartement als auch dem Departement des Innern zugeordnet werden. Nach Ansicht des AWA sollte die Fachstelle bei der Polizei angesiedelt werden. Diese verfüge über die erforderlichen Kenntnisse, um Zusammenhänge und Risiken zu erkennen. Auch habe die Polizei die notwendige Expertise und lokale Präsenz, um in Fällen von Strukturkriminalität direkt einzugreifen, Abklärungen und Ermittlungen vorzunehmen.

Für die Polizei steht aktuell die Schaffung der mit genügend Personalressourcen ausgestatteten Fachstelle an sich im Vordergrund. Über die organisatorische Zuordnung ist erst in einem zweiten Schritt gestützt auf sachlich und betrieblich sinnvolle Kriterien (insb. Nutzung von Synergien) zu entscheiden.

Die Arbeitsgruppe verzichtet bewusst auf einen Vorschlag zur departementalen Zuordnung der Fachstelle. Wichtiger sind Fachkenntnisse und Expertise, die nötigen Ressourcen und die Klärung der Kompetenzen im Rahmen der interdepartementalen und ämterübergreifenden Zusammenarbeit.⁶³

6.4.5 Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft rechnet mit einem zusätzlichen Bedarf von 1 Vollzeitstelle, abhängig von den neuen Ermittlungskapazitäten der Polizei.

6.4.6 Die anderen in der Arbeitsgruppe vertretenen Ämter

Beim AGS zeichnen sich durch die Umsetzung der Massnahmen keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen ab.

6.4.7 Einwohnergemeinden

Die zuständigen Behörden der Einwohnergemeinden werden eingeladen, das Ziel der Bekämpfung der Strukturkriminalität ebenfalls in ihre jeweiligen politischen Gemeindeziele aufzunehmen und die für das kommunale Wirkungsfeld nötigen Massnahmen konkret zu definieren. Deren Umsetzung führt zu einem Mehraufwand, der je nach Einwohnergemeinde stark variieren dürfte. Wesentliche Faktoren sind unter anderem die Einwohnerzahl, der Ausländeranteil und die Fluktuationsrate. Ausserdem bestehen zwischen den einzelnen Einwohnergemeinden erhebliche Unterschiede betreffend der geltenden Verwaltungspraxis und des Problembewusstseins. Je grösser der Nachholbedarf, desto grösser der Mehraufwand.

6.4.8 Schlussfolgerung

Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen sind nach Angaben der Ämter⁶⁴ auf Kantonsebene mindestens 17 zusätzliche Vollzeitstellen erforderlich. Hinzukommen mittelbare Kosten für Schulungen, Kampagnen, Internetauftritt, usw.

Strukturkriminalität ist Realität im Kanton Solothurn und verursacht dem Kanton und den Einwohnergemeinden massive Kosten.

⁶³ Die aktuelle Offenheit zur Ausgestaltung und Positionierung der Fachstelle ergibt sich aus dem Umstand, dass häufig eine Gemengelage zur den zu klärenden Fragenstellungen vorliegt (Hinweise erfolgen zu StGB-Delikten, Schwarzarbeit, Widerhandlungen gegen andere Nebenstrafgesetze usw.).

⁶⁴ Polizei, Stawa, AWA und MISA.

6.4.9 Alternative

Der Verzicht auf die Umsetzungsmassnahmen führt zu einer fortgesetzten Etablierung der Strukturkriminalität, wodurch die negativen, immateriellen und materiellen Folgeschäden weiter zunehmen. Dies gilt insbesondere, weil auch die umliegenden Kantone erkannt haben, dass sie ihre Anstrengungen gegen die Strukturkriminalität intensivieren müssen. Alleine aufgrund des bekannten Verdrängungseffektes wäre es verheerend, von einer intensivierteren Bekämpfung abzusehen. Dies umso mehr, als Strukturkriminalität neben grossem Leid und finanziellen Schäden einen Vertrauensverlust der Bevölkerung in den Rechtsstaat nach sich zieht.

Gelingt es dem Kanton Solothurn jedoch, der Strukturkriminalität entschiedener entgegen zu treten, die Einhaltung der geltenden Gesetzgebung deutlicher einzufordern und Widerhandlungen konsequenter zu ahnden, wird die erwünschte Signalwirkung wahrgenommen. Für Tätergruppierungen wird der Kanton an Attraktivität verlieren und die von ihnen verursachten Schäden dürften mittelfristig geringer ausfallen.

6.5 Politischer Schwerpunkt im Legislaturplan 2025-2029

Die vorhandene Strukturkriminalität stellt für den Kanton Solothurn eine grosse Herausforderung dar. Oberstes Ziel muss die konsequente Durchsetzung der Rechtsordnung und die Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen sein.

Der Legislaturplan umschreibt die politischen Schwerpunkte der Amtsperiode. Er gibt insbesondere Auskunft darüber, welche politischen Ziele mit welchen Massnahmen und in welchem Zeitrahmen erreicht werden sollen (§ 15 Abs. 1 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WoV-G⁶⁵).

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ist eine rollende Planung; er wird vom Regierungsrat jährlich für das kommende Budgetjahr und die drei darauffolgenden Jahre erstellt. Zu Beginn der Legislatur ist der integrierte Aufgaben- und Finanzplan mit dem Legislaturplan inhaltlich abgestimmt (§ 16 WoV-G).

Gestützt auf die Ergebnisse und Schlussfolgerungen des vorliegenden Strategiepapiers sowie mit dem Ziel, die Vision als Basisstrategie zu verankern, erachtet die Arbeitsgruppe es als notwendig, die intensivierte Bekämpfung von Menschenhandel, Geldwäscherei und Strukturkriminalität als übergeordneten politischen Schwerpunkt in den Legislaturplan 2025-2029 aufzunehmen.⁶⁶

Kumulativ oder - je nach politischem Entscheid zum oben vorgeschlagenen Vorgehen - alternativ sind in den jeweiligen Departementen einzelne Ziele als departementale Aufgabe respektive Schwerpunkte aufzunehmen und in der Folge als Handlungsziele auf Stufe Amt zu formulieren.

6.6 Evaluation

Die Vision und die strategischen Stossrichtungen sind in 6 Handlungsfeldern und 39 Optimierungsmassnahmen konkretisiert. Erst durch die Umsetzungen dieser Massnahmen können die Ziele und Strategien verwirklicht werden. Es wird daher vorgeschlagen, einen strategischen Ausschuss unter der Leitung der beiden aktuellen Co-Vorsitzenden der Arbeitsgruppe zu bilden. Dieser soll die departementsübergreifende Umsetzung begleiten und dem Regierungsrat alle zwei Jahre Bericht erstatten – erstmals per 30. Juni 2026.

Mittelfristig soll jedes betroffene Amt die jeweilige Entwicklung der zu diesem Zweck erfüllten Aufgaben und deren Wirkung sowie die finanziellen Folgen ausweisen. Damit in Zusammenhang stehend muss sich der zu leistende Aufwand in den Globalbudgets der jeweiligen Ämter entsprechend widerspiegeln. Langfristig soll die Strategie nach vier Jahren evaluiert werden. Insbesondere sind die genannten Massnahmen auf ihre Zweckdienlichkeit und Effektivität zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

⁶⁵ WoV-G; BGS 115.1.

⁶⁶ Wie erläutert, kann es sich dabei nicht bloss um ein Legislaturziel des Departements des Innern (AGS, MISA und Polizei) und des Bau- und Justizdepartements (Staatsanwaltschaft) handeln. Betroffen von der Strukturkriminalität sind vielmehr gleichermassen auch das Volkswirtschaftsdepartement (AWA) und das Finanzdepartement (Betreibungs- und Konkursamt sowie KSTA), weshalb sich ein departementsübergreifender Schwerpunkt rechtfertigt.

7 Anträge

Die Arbeitsgruppe stellt dem Regierungsrat folgende Anträge:

1. Das Strategiepapier vom 24. April 2025 sei zur Kenntnis zu nehmen.
2. Die Vision sowie die Strategie seien in der vorliegenden Form zu verabschieden und ein damit verbundener zusätzlicher Ressourcenbedarf sei anzuerkennen.
3. Die strategischen Stossrichtungen und die Optimierungsmassnahmen in den Handlungsfeldern werden als zielführend erachtet. Sie sollen dazu beitragen, die Vision zu verwirklichen und den Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden eine koordinierte und effektive Bekämpfung der Strukturkriminalität zu ermöglichen.
4. Follow-up: Durch den Regierungsrat sei ein strategischer Ausschuss unter der Leitung der beiden aktuellen Co-Vorsitzenden der Arbeitsgruppe einzusetzen. Dieser Ausschuss soll departementsübergreifend die Umsetzung der Massnahmen begleiten und dem Regierungsrat erstmals per 30. Juni 2026 Bericht erstatten.
5. Die Arbeit der Arbeitsgruppe sei zu verdanken und die Arbeitsgruppe aufzulösen.

Anhänge

- Anhang 1 Übersicht bestehende Gremien
- Anhang 2 Lagebericht 2024
- Anhang 3 Handlungsfelder und Massnahmen
- Anhang 4 Sofortmassnahmen