

Sitzung vom 16. August 2006

1168. Interpellation (Menschenhandel und Zwangsprostitution)

Die Kantonsrätinnen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Katharina Prelicz-Huber, Zürich, sowie Kantonsrat Johannes Zollinger, Wädenswil, haben am 19. Juni 2006 folgende Interpellation eingereicht:

Im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (2001) wird davon ausgegangen, dass jährlich rund 1500 bis 3000 Frauen als Opfer von Menschenhändlern in die Schweiz gelangen. Anzeigen wegen Menschenhandel werden jedoch durchschnittlich nur 30 pro Jahr registriert. Zu Verurteilungen kommt es äusserst selten. Die Dunkelziffer ist also sehr hoch.

Im Juni 2008 werden die Fussball-Europameisterschaften in der Schweiz und in Österreich durchgeführt. Die Fussball-EM ist nach der Sommer-Olympiade und der Fussball-WM das dritte Sportereignis mit höchster Publikumswirkung weltweit. Die vielen überwiegend männlichen Gäste werden sich nicht nur in den Stadien vergnügen. Wie Erfahrungen beispielsweise an der Euro 04 in Portugal zeigen, führen grosse Sportanlässe auch zu einer erhöhten Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen. Da die freiwillige Prostitution die grosse Nachfrage nicht decken dürfte und weil es ein profitables Geschäft ist, muss davon ausgegangen werden, dass Frauen während der Euro 08 noch mehr als sonst – meist aus dem osteuropäischen Raum, aber auch aus Lateinamerika, Asien und Afrika – als Opfer von Menschenhändlern in der Schweiz zur Prostitution gezwungen werden. Wir meinen, dass der Kanton Zürich zusammen mit dem Bund gegen diese Menschenrechtsverletzungen vorgehen sollte.

Wir bitten den Regierungsrat um folgende Auskünfte und Stellungnahmen:

1. Wie kann festgestellt werden, ob es sich um Zwangsprostitution handelt?
2. Wohin bringt die Polizei eine Frau, wenn sie annehmen muss, dass die Frau zur Prostitution gezwungen wird?
3. Wie lässt sich verhindern, dass eine misshandelte Frau durch die behördlichen Verfahren zusätzlich traumatisiert wird?

4. Wie kann verhindert werden, dass die Opfer unter fremdenpolizeilichen Massnahmen zu leiden haben (Stichwort Ausweisung)?
5. Werden Opfer von Menschenhandel bei illegalem Aufenthalt oder unbewilligter Erwerbsarbeit angezeigt und bestraft oder wird von einem Strafverfahren abgesehen (Entkriminalisierung der Opfer)?
6. Welche Massnahmen können ergriffen werden, um Opfer und Zeuginnen während und ausserhalb eines Strafprozesses vor Repressalien durch die Täter zu schützen?
7. Wie gedenkt der Regierungsrat auf das Thema der Zwangsprostitution an der Euro 08 aufmerksam zu machen?
8. Was unternimmt der Kanton Zürich grundsätzlich gegen Zwangsprostitution und Menschenhandel?
9. Wohin können sich Frauen wenden, wenn sie Opfer von Zwangsprostitution sind, und wie gedenkt der Regierungsrat die Frauen darüber zu informieren?
10. Gedenkt der Regierungsrat, finanzielle Ressourcen für die Information und Beratung von Opfern zur Verfügung zu stellen?
11. Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, die Freier für das Thema Zwangsprostitution zu sensibilisieren und zu verantwortungsvollem Handeln zu motivieren?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, Katharina Prelicz-Huber, Zürich, und Johannes Zollinger, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

Die Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution erfordert, dass die beteiligten kantonalen und eidgenössischen Stellen (Polizei, Justiz, Migrationsbehörden, Opferberatungsstellen) eng zusammenarbeiten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat deshalb per 1. Januar 2003 eine aus Vertretungen der betroffenen eidgenössischen Departemente und der Kantone zusammengesetzte Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) eingesetzt. Die KSMM koordiniert Vertretungen des Bundes in nationalen und internationalen Fachgremien. Unter ihrer Leitung hat eine Expertengruppe aus Bund, Kantonen und Nichtregierungsorganisationen im November 2005 einen Leitfaden mit dem Titel «Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel» erarbeitet. Dieser verschafft einen Überblick über die Instrumente zur Bekämpfung des Menschen-

handels. Darin enthalten sind auch Informationen und Empfehlungen zu möglichen Formen der Zusammenarbeit zwischen den mit Menschenhandel und Menschen schmuggel befassten Stellen sowie Hinweise bezüglich Rückkehr-, Rehabilitations- und Reintegrationshilfen.

Im Kanton Zürich wurde erstmals für die Schweiz ein Kooperationsmechanismus zur Bekämpfung von Menschenhandel eingerichtet. Auf Initiative des Fraueninformationszentrums für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ) in Zürich wurde 2001 ein fachübergreifender «Runder Tisch Menschenhandel» ins Leben gerufen. An diesem runden Tisch sind neben dem FIZ die Strafverfolgungsbehörden, die Kantons- und die Stadtpolizei Zürich, das Migrationsamt, die Kantonale Opferhilfestelle, die Gleichstellungsbeauftragten von Stadt und Kanton Zürich und die Geschäftsstelle der KSMM vertreten. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe konnten der Informationsfluss und die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen verbessert und die Abläufe geregelt werden.

Zu Frage 1:

Für die Polizei ist es jeweils schwierig zu erkennen, ob die Tatbestände der Förderung der Prostitution gemäss Art. 195 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) oder des Menschenhandels gemäss Art. 196 StGB erfüllt sind. Die Polizei kontrolliert zwar einschlägige Etablissements mit einer gewissen Regelmässigkeit. Dabei werden die dort arbeitenden potenziellen Opfer befragt, doch erstatten diese kaum je Anzeige und verneinen regelmässig, ihre Dienstleistungen unfreiwillig auszuüben. Die Opfer werden praktisch immer von den Tätern angewiesen, wie sie bei den Strafverfolgungsbehörden auszusagen haben. Der Umgang mit derartigen Opfern bedingt nicht nur Fingerspitzengefühl, sondern auch gesicherte Kenntnisse des Sexmilieus und seiner Mechanismen. Deutet eine Sachlage oder eine Aussage einer Person auf Menschenhandel oder Förderung der Prostitution hin, werden weitere Befragungen deshalb wenn immer möglich von Spezialistinnen und Spezialisten der Kantons- oder Stadtpolizei Zürich unter Federführung einer spezialisierten Staatsanwältin oder eines spezialisierten Staatsanwalts durchgeführt. Besteht ein – wenn auch noch – vager Verdacht, wird anlässlich der Einvernahmen versucht, anhand spezifischer Merkmale (Art und Weise sowie Hintergründe der Einreise, finanzielle Mittel, Spuren von Misshandlung, Verhaltensauffälligkeiten, Arbeitssituation usw.) die Hintergründe zu klären und die betroffenen Personen als Opfer von Menschenhandel oder Förderung der Prostitution zu erkennen.

Die Zuständigkeit zur Führung sämtlicher grösserer Verfahren von Menschenhandel liegt für den ganzen Kanton bei einer in diesem Bereich spezialisierten Staatsanwältin der Staatsanwaltschaft II (Betäubungsmittel und organisierte Kriminalität) (Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für die Untersuchungsführung, Ziffer 13.6 / 3.3 S. 30).

Zu Frage 2:

Ist ein Verfahren bereits eröffnet, bringt die Polizei im Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft das Opfer mit seinem Einverständnis in die Obhut des FIZ oder bei nicht vom Menschenhandel betroffenen Frauen auch zu anderen Opferberatungsstellen. Vor Verfahrenseröffnung zieht die Polizei das FIZ selbstständig bei. Das FIZ organisiert die auf den Einzelfall zugeschnittene Unterbringung in Frauenhäusern, Notwohnungen, Pensionen usw. sowie die soziale, rechtliche und gesundheitliche Betreuung.

Zu Frage 3:

Das Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) und die Strafprozessordnung (StPO; LS 321) enthalten zum Schutze der Opfer verschiedene Regelungen, die eine so genannte sekundäre Viktimisierung verhindern sollen. Die genannten Bestimmungen gelten allerdings ausschliesslich im Strafverfahren und nicht in anderen, verwaltungsrechtlichen Verfahren wie zum Beispiel in fremdenpolizeilichen Verfahren. Zu den spezifischen opferrechtlichen Schutzrechten gehören etwa die Möglichkeit, die Personalien des Opfers gegenüber dem Angeschuldigten geheim zu halten, das Recht auf Vermeidung einer Gegenüberstellung mit dem Angeschuldigten, das Recht, Fragen zur Intimsphäre nicht beantworten zu müssen, das Recht, sich an Befragungen von einer Vertrauensperson begleiten zu lassen, und das Recht auf Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Gerichtsverhandlung. Die durch eine Straftat in ihrer sexuellen Integrität verletzten Opfer können ausserdem verlangen, durch eine Person gleichen Geschlechts befragt zu werden. Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel werden daher in von der Kantonspolizei geführten Verfahren durch Mitarbeiterinnen des Fachdienstes Sexualdelikte/Kindesschutz befragt und betreut. Diese verfügen über eine besondere Ausbildung für die Durchführung solcher Befragungen. Die enge Zusammenarbeit mit spezialisierten Opferhilfestellen ermöglicht den Funktionären von Polizei und Staatsanwaltschaft zudem, den spezifischen Bedürfnissen der einzelnen Opfer gerecht zu werden. Auf diese Weise können die Befragenden bei der Begegnung mit den Opfern insbesondere auf Traumatisierungsgrad und -stadium Rücksicht nehmen.

Zu Frage 4:

Das Bundesamt für Migration hat am 25. August 2004 ein Rundschreiben an die kantonalen Ausländer- und Arbeitsmarktbehörden betreffend Aufenthaltsregelung für Opfer von Menschenhandel gerichtet. Dieses befasst sich mit den diesbezüglichen aufenthaltsrechtlichen Fragen. Melden Polizei und/oder Staatsanwaltschaft dem Migrationsamt, dass es sich bei einer widerrechtlich anwesenden ausländischen Person um ein Opfer des Menschenhandels handeln könnte, und ist diese Person bereit, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, stellt das Migrationsamt sicher, dass die Person sich so lange in der Schweiz aufhalten kann, wie die Strafverfolgungsbehörden auf ihre Teilnahme im Prozess angewiesen sind. Sind die behördlichen Ermittlungen wegen Verdachts auf Menschenhandel abgeschlossen bzw. ist es nicht mehr notwendig, dass das Opfer des Menschenhandels persönlich anwesend ist, hat dieses auf diesen Zeitpunkt hin grundsätzlich die Schweiz zu verlassen, wenn es nicht zur ständigen Wohnsitznahme in der Schweiz berechtigt ist. Vorbehalten bleiben in Ausnahmefällen Tatbestände nach Art. 13 lit. f oder 36 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21; schwer wiegender persönlicher Härtefall) oder nach Art. 14a des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20; vorläufige Aufnahme wegen Unzulässigkeit, Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs). Diese werden auf Antrag der betroffenen Person vom Migrationsamt bzw. den zuständigen Bundesbehörden geprüft.

Während des Strafverfahrens findet sodann ein reger Austausch zwischen der Staatsanwaltschaft und dem FIZ statt. Der Sinn dieses Austausches liegt darin, für das Opfer eine möglichst gute Lösung zu finden. Diese kann durchaus auch in einer Rückkehr ins Heimatland liegen. Es muss deshalb im Rahmen eines so genannten Risk-Assessments geprüft werden, mit welchen Gefahren eine solche Heimkehr verbunden wäre. Viele Opfer wünschen nämlich ausdrücklich, wieder in ihre Heimat zurückzukehren.

Zu Frage 5:

Opfer von Menschenhandel werden wegen illegaler Einreise, widerrechtlichen Aufenthalts oder anderer Straftaten häufig in einem Zeitpunkt angezeigt, in dem sie noch nicht als Opfer von Menschenhandel erkennbar sind. Sofern die ausgesprochenen Strafen noch nicht rechtskräftig sind, werden diese Fälle beim für Menschenhandel zuständigen Staatsanwalt zusammengeführt und die Verstösse gegen die ausländerrechtlichen Bestimmungen werden in eindeutigen Fällen von Menschenhandel später in der Regel eingestellt. Dies bedingt, dass die Polizei rechtzeitig mit dem Staatsanwalt Kontakt aufnimmt und die Akten

direkt an diesen überweist. Die Identifizierung als Opfer von Menschenhandel führt jedoch nicht ohne Weiteres zu einer Strafbefreiung. Vielmehr sind jeweils die konkreten Hintergründe zu klären (erfolgte die Einreise völlig freiwillig, ohne Druck, mit [noch] Entscheidungsfreiheit; wurden die Opfer eingeschleust unter Abnahme der Papiere usw.). Je nach «Eigenverantwortlichkeit» der Opfer kann eine allfällige Bestrafung für die von ihnen begangenen Straftaten nicht grundlegend ausgeschlossen werden.

Zu Frage 6:

Bezüglich der möglichen Massnahmen im Rahmen eines Strafverfahrens kann vorab auf die Beantwortung der Frage 3 verwiesen werden. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass der Aufenthaltsort von aussagewilligen Opfern der Täterschaft nicht bekannt wird. Die Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden laufen sodann dahin, dass mit den Behörden in den Herkunftsländern eng zusammengearbeitet wird. Die Täter oder ihre Hintermänner weilen oft in ihrem Heimatland und können von den hiesigen Behörden nur schwer belangt werden. Durch die Zusammenarbeit mit den ausländischen Partnern soll erreicht werden, dass die Bedrohungssituation für die Opfer durch die strafrechtliche Verfolgung der Täter beseitigt wird. Bei der Opferhilfe richtet sich das Augenmerk hauptsächlich auf die Unterstützung des einzelnen Opfers bei der Verarbeitung der Straftat bzw. auf die Verhinderung einer weiteren Traumatisierung durch das Strafverfahren. Gestützt auf das Opferhilfegesetz besteht indessen kein Anspruch auf Beratung und Hilfe bezüglich sonstiger nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Straftat stehender Lebensumstände des Opfers. Es kann deshalb nur beschränkt Schutz vor Repressalien geleistet werden. So können im Rahmen der Soforthilfe, d. h. in einem zeitlich beschränkten Rahmen, Notunterkünfte vermittelt und finanziert werden. Sowohl längerfristige Schutzmassnahmen als auch notwendige Lebenshaltungskosten, z. B. weil ein Opfer sich wegen des Strafverfahrens noch länger in der Schweiz aufhalten muss, können nicht von der Opferhilfe finanziert werden. Insbesondere durch das FIZ wird, sofern dies möglich ist, versucht, die Opfer aus ihrem (Täter-)Umfeld herauszulösen, sei dies durch Unterbringung in geheime Unterkünfte, durch Aufbau eines anderen sozialen Netzes und durch teilweise intensive Betreuung.

Zu Frage 7:

Schon im jetzigen Zeitpunkt besteht eine Arbeitsgruppe Euro 08 mit Vertretern der Strafverfolgungsbehörden und der Kantons- und der Stadtpolizei Zürich, die zum Ziel hat, Massnahmen und Strategien zur Durchführung einer möglichst gewaltlosen Euro 08 zu entwickeln. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe wird auch die Problematik Menschen-

handel/Zwangsprostitution angegangen und werden die zu ergreifenden Massnahmen diskutiert. Dabei dürften namentlich die entsprechenden Erfahrungen während der Fussball-Weltmeisterschaft in Deutschland in die Beurteilung mit einbezogen werden.

Eine weitere Massnahme dürfte in einer im Vorfeld der Euro 08 verstärkten Öffentlichkeitsarbeit und der damit einhergehenden Sensibilisierung für die Thematik liegen. Eine solche wäre allenfalls zusammen mit dem FIZ, das bereits heute allgemein zur Sensibilisierung für die Thematik Menschenhandel immer wieder an die Öffentlichkeit tritt, anzugehen. Im Rahmen der Fussball-Weltmeisterschaft in Deutschland wurden diesbezüglich die Kampagne des Deutschen Frauenrates «abpfiff – Schluss mit Zwangsprostitution», die Aktion «Rote Karte für sexuelle Ausbeutung bei der WM 2006» von SOLWODI (Solidarity with Women in Distress) sowie die von der Frankfurter Fachberatungsstelle FIM – Frauenrecht ist Menschenrecht – initiierte Kampagne «Stoppt Zwangsprostitution» durchgeführt. Erste vorläufige Auswertungen zeigen, dass die Kampagnen erfolgreich waren. Die Internetseite www.stoppt-zwangsprostitution.de wurde 30000-mal besucht, Männer und Freier haben sich zum Thema informiert. Über eine Hotline wandten sich Männer an die zuständige Fachberatungsstelle, um konkrete Hinweise auf von Zwang und Gewalt betroffene Frauen in der Prostitution weiterzugeben. Die Kampagnen wurden von Nichtregierungsorganisationen eingeleitet und teilweise von der öffentlichen Hand (finanziell) unterstützt. Der Bundesrat hat auf die Anfrage Barbara Haering betreffend Massnahmen gegen den internationalen Frauenhandel im Zusammenhang mit der Euro 2008 vom 24. März 2006 erklärt, es bestehe die Möglichkeit, dass der Bund im Sinne einer Anschubfinanzierung gewisse Beiträge leisten könnte, wenn von privater Seite zweckmässige Projekte in Zusammenarbeit mit der «Fussballseite» unterbreitet würden. Diese Beiträge könnten mit Mitteln aus der in der Botschaft zur UEFA Euro 2008 vorgestellten Rubrik «Projekte und Massnahmen in der Schweiz» finanziert werden.

Zu Frage 8:

Grundsätzlich ist bei der Beantwortung dieser Frage auf die bisherigen Ausführungen zu verweisen. Das Problem wurde im Kanton Zürich schon lange erkannt und angegangen. So entstand unter anderem als Ergebnis des 2001 ins Leben gerufenen «Runden Tisches Menschenhandel» eine Kooperationsvereinbarung zur vernetzten und verbesserten Zusammenarbeit der involvierten Stellen, es wurden für diesen Bereich innerhalb der Strafverfolgung spezialisierte Stellen geschaffen, zahlreiche Behördenvertreter aus dem Kanton Zürich haben Einsitz in der KSMM und haben in dieser Funktion bei der Entwicklung des Leitfadens der KSMM massgeblich mitgewirkt.

Zu Frage 9:

Opfer von Zwangsprostitution können sich an eine vom Regierungsrat anerkannte Opferberatungsstelle wenden. Im Kanton Zürich gibt es zurzeit eine allgemeine Beratungsstelle und zehn auf bestimmte Opfer (z.B. Kinder, Frauen) oder bestimmte Delikte (z.B. Sexualdelikte) spezialisierte Beratungsstellen. Eine spezifisch auf die Beratung von Opfern von Frauenhandel ausgerichtete, als Opferberatungsstelle vom Kanton anerkannte Beratungsstelle gibt es allerdings nicht. Das FIZ führt eine spezialisierte Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel (FIZ Makasi).

Die Strafverfolgungsbehörden informieren die Opfer über die Beratungsstellen und übermitteln die Personalien der Opfer einer solchen Stelle, wenn das Opfer dies nicht ablehnt. Die Polizei verwendet für die Meldung der Personalien an eine Opferberatungsstelle ein standardisiertes Formular. Auf diesem sind allerdings lediglich die vom Regierungsrat anerkannten Beratungsstellen aufgeführt. Gemäss einer im Rahmen des «Runden Tisches Menschenhandel» abgeschlossenen Vereinbarung weist die Polizei – neben einer allgemeinen Information zur Opferhilfe und zu den anerkannten Opferberatungsstellen – Opfer von Frauenhandel ausdrücklich auf das spezialisierte Angebot des FIZ Makasi hin. In der Praxis ist es denn auch so, dass Opfer von Frauenhandel/Zwangsprostitution in der Regel vom FIZ Makasi beraten und begleitet werden.

Zu Frage 10:

Es ist dazu auf die bisherigen Ausführungen zu verweisen, insbesondere auf die Beantwortung der Fragen 7 bis 9.

Zu Frage 11:

Gestützt auf den Umstand, dass viele Opfer mit Hilfe von Freiern entweder Anzeige bei der Polizei machen oder aber ans FIZ gelangen, wäre eine weitere Sensibilisierung der Freier sicher sinnvoll. Durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit (in Zusammenarbeit mit dem FIZ und anderen im Sex-Milieu tätigen Stellen) wäre dies verhältnismässig einfach zu bewerkstelligen, weshalb dies näher zu prüfen ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi