

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 202/2002

Sitzung vom 11. September 2002

1408. Anfrage (Kinderhandel)

Am 24. Juni 2002 hat Kantonsrat Peider Filli, Zürich, folgende Anfrage eingereicht:

Kinderhandel ist ein weltweit verbreitetes Phänomen, das je nach sozialem und kulturellem Umfeld verschiedene Formen annimmt. Beispielsweise werden albanische Kinder aus ärmsten Verhältnissen nach Griechenland gebracht, wo sie zur Arbeit auf der Strasse (Verkauf von kleinen Artikeln wie Blumen oder Taschentücher) oder zum Betteln gezwungen werden. Den Gewinn heimsen Verbrecherbanden ein, die meist noch in kapitalintensivere kriminelle Machenschaften verwickelt sind. Mädchen werden häufig nach Italien verschleppt und zur Prostitution gezwungen («NZZ am Sonntag» 2. Juni 2002). Gemäss dem Bericht der vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe muss davon ausgegangen werden, dass die Schweiz ein Zielland von Menschenhandel ist. Zum Thema Kinderhandel sind laut Bericht keine konkreten Fakten bekannt. Es ist jedoch von einer vermuteten hohen Dunkelziffer die Rede. Nach Westeuropa werden Kinder vor allem zur Adoption oder zur Ausbeutung zum Zweck der Kinderprostitution oder Kinderpornografie «verkauft». Im Prostitutionsgeschäft mit Frauen aus der Dritten Welt und Osteuropa, so der Bericht, sollen allerdings «zunehmend Frauen mit minderjährigen Kindern gesucht werden, sodass Frauenhandel in Kinderhandel übergeht». Es ist kaum anzunehmen, dass der Kanton Zürich, in dem das Geschäft mit der Prostitution floriert, vom widerlichen Phänomen Kinderhandel verschont ist. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Sind dem Regierungsrat Fälle bekannt, in denen Kinder durch Handel in den Kanton Zürich gelangt sind? Wenn ja wie viele? Zu welchen Zwecken wurden die Kinder in den Kanton gebracht?
2. Welche Instanzen der Behörden sind zuständig für die Bearbeitung solcher Fälle?
3. Was geschieht im Falle einer Aufdeckung von Kinderhandel mit den betroffenen Kinder? Was mit den Tätern bzw. Täterinnen?
4. Werden die betroffenen Kinder in ihre Länder zurück geführt? Wie werden die Eltern bzw. die Bezugspersonen identifiziert und kontaktiert?

5. Hat der Regierungsrat Kontakt zu Organisationen wie dem Fraueninformationszentrum (FIZ), die Opfer von Menschenhandel betreuen? Existieren Präventionsstrategien?
6. Wie geht der Regierungsrat gegen die Ausbreitung von Kinderhandel vor? Existiert ein Strategiepapier?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peider Filli, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

A. Die Anfrage nimmt Bezug auf den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel an das EJPD zum Thema Menschenhandel in der Schweiz. Die Arbeitsgruppe befasste sich hauptsächlich mit dem Frauenhandel zum Zwecke der Prostitution, der Bericht sprach sich aber am Rande auch zum Kinderhandel aus (Ziffer 2.4.4). Die Arbeitsgruppe legte sodann ein Konzept zur Bekämpfung des Menschenhandels vor, das auf Prävention, Entkriminalisierung und Unterstützung der Opfer sowie auf Verfolgung der Täter setzt. Dabei wird eine verstärkte Information in den Herkunftsländern der Opfer, aber auch eine Sensibilisierungskampagne, die sich an die potenziellen Kunden (Freier) in der Schweiz richtet, empfohlen. Zudem wird vorgeschlagen, den Tatbestand des Menschenhandels im Strafgesetzbuch – welcher auf den Fall beschränkt ist, dass der Unzucht eines Dritten Vorschub geleistet wird – auf die Vermittlung zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft und Entnahme menschlicher Organe auszudehnen und mit einer Revision des Ausländerrechts unter anderem das Aufenthaltsrecht der Opfer des Menschenhandels zu regeln. Schliesslich befürwortet die Arbeitsgruppe Massnahmen im Bereich der Strafverfolgung (Ausbildung, verbesserte Zusammenarbeit, verstärkte Kontrollen) und im Bereich der Opferhilfe (Beratung der Opfer, finanzielle Unterstützung der Frauenhäuser). Die Folgerungen für den Menschenhandel sind weitgehend auch auf den Kinderhandel übertragbar. Die vorgeschlagenen Änderungen des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) und des Ausländerrechts fallen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes. Ebenso in den Kompetenzbereich des Bundes fällt eine Informationskampagne in den Herkunftsländern der Opfer. Der Bund hat sich der Problematik denn auch angenommen. So wird zurzeit das Detailkonzept für die Koordinationsstelle Menschenschmuggel und Menschenhandel im Bundesamt für Polizei ausgearbeitet. Ferner ist die Ratifikation zweier massgebender internationaler Abkommen in die Wege geleitet worden. Schliesslich hat der Bundesrat die Empfehlungen der Arbeitsgruppe zum Ausländerrecht bei der Revision des Ausländergesetzes weitgehend berücksichtigt.

B. 1. Nach heute geltendem Recht sind auf Menschenhandel – und als Spezialfall dazu auf Kinderhandel – vorab folgende Normen des Strafrechts anwendbar: Art. 196 StGB (Menschenhandel), Art. 181 StGB (Nötigung) und Art. 220 (Entziehen von Unmündigen).

2. Für die Strafverfolgung sind die Kantone zuständig. Die Verfolgung der entsprechenden Delikte obliegt im Kanton Zürich der Staats- und Bezirksanwaltschaft, sowie vorab der Kriminalpolizei der Kantonspolizei. Diese Stellen verfügen allerdings über wenig konkrete Erkenntnisse zum Menschenhandel mit Minderjährigen. Dies mag einerseits daher rühren, dass mögliche Opfer über falsche Identifikationspapiere verfügen, welche sie als 18-jährig ausweisen und andererseits, dass sie wegen ihrer illegalen Anwesenheit in der Schweiz weder zu Anzeigen noch zu Aussagen bei der Polizei bereit sind. Konkret bekannt ist im Kanton Zürich lediglich ein Fall, in welchem eine damals minderjährige Frau vermutlich zur Ausübung der Prostitution zu ihrer Tante in die Schweiz verbracht wurde.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass Strafuntersuchungen auch in diesem Bereich denselben Regeln zu folgen haben wie Ermittlungen in anderen Bereichen des Strafrechts. Allfällige Sanktionen sind – im Rahmen des gesetzlich vorgegebenen Rahmens – gerichtlich festzulegen.

3. Die Betreuung der Opfer ist einerseits durch die kantonale Opferhilfestelle und andererseits durch die Vormundschaftsbehörden gewährleistet. Den vormundschaftlichen Organen ist die Anwendung der im Zivilgesetzbuch geregelten Normen zum rechtlichen Schutz des Kindes anvertraut. Dieser Schutz umfasst neben der Unmündigenvormundschaft (Art. 368, 405 f. und 407 ff. ZGB, SR 210) bestimmte im Kindsrecht vorgesehene Eingriffe in die elterliche Sorge (Art. 307–315b ZGB). Das Amt für Gemeinden und berufliche Vorsorge, als vormundschaftliche Aufsichtsbehörde über die Gemeinden, denen das Vormundschaftswesen obliegt, hatte sich allerdings noch nie mit einem Fall von Kinderhandel zu beschäftigen.

Grundsätzlich besteht mit Bezug auf Minderjährige, welche nicht gesetzlich vertreten sind, oder deren gesetzliche Vertreter unbekannt sind, eine Meldepflicht bei den Vormundschaftsbehörden, welche zur Prüfung der geeigneten Kindesschutzmassnahmen zuständig sind (Art. 307 ff. ZGB; § 8 der Verordnung zum BG über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht [LS 211.56], Art. 7 Abs. 2 AsylV1, SR 142.311). Bei einem illegalen Aufenthalt in der Schweiz ist zusätzlich das Migrationsamt zu informieren. Diese Stellen sind denn auch für die Ermittlung und Kontaktierung der gesetzlichen Vertreter verantwortlich. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass eine allfällige Rückführung zu Fami-

lienangehörigen im Heimatland in jedem Fall nur dann ins Auge gefasst werden könnte, wenn eine Beteiligung dieser Personen an der strafbaren Handlung auszuschliessen ist. In diesem Zusammenhang ist zudem auf die geplante Änderung des Ausländerrechts zu verweisen.

Zu ergänzen bleibt, dass bei den öffentlichen Spitälern interdisziplinäre Kinderschutzgruppen bestehen, welche in ein breites soziales Netzwerk eingebunden sind. Die Information der zuständigen Behörden (Bezirksanwaltschaft, Vormundschaftsbehörde) sowie die bestmögliche (auch psychologische) Betreuung eines hospitalisierten Opfers ist damit sichergestellt. Auch diesen Stellen sind bis anhin keine Fälle von Kinderhandel bekannt geworden.

4. Die verschiedenen involvierten Stellen arbeiten an einem vom Fraueninformationszentrum (FIZ) – welches sich seit 17 Jahren mit der Problematik des Frauenhandels befasst – 2001 ins Leben gerufenen «Runden Tisch Frauenhandel» zusammen. An diesem nehmen neben NGO das Migrationsamt, die Kantons- und Stadtpolizei Zürich, die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen (FFG), die Staats- und Bezirksanwaltschaft, das städtische Büro für Gleichstellung von Frau und Mann, ein Anwalt als Opfervertreter sowie ein Vertreter des Bundesamtes für Polizei teil. Dieser Runde Tisch befasst sich derzeit hauptsächlich mit Fragen und möglichen Lösungsansätzen des Frauenhandels (insbesondere Aufgabenteilung zwischen den Behörden, bessere Zusammenarbeit der verschiedenen mit Menschenhandel befassten Stellen, Sensibilisierung für die gegenseitigen Anliegen), würde sich aber – bei konkreten Anhaltspunkten – auch der Problematik Minderjähriger annehmen.

C. Neben dem strafrechtlich relevanten Bereich besteht die Problematik des internationalen Kinderhandels vor allem auch im Bereich internationaler Adoptionen. Der überwiegende Teil der in der Schweiz adoptierten Kinder stammt aus dem asiatischen und südamerikanischen Raum. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zur Hälfte der Adoptivkinder aus Asien und Südamerika nicht von anerkannten Adoptivkinder-Vermittlerinnen und -Vermittlern, sondern von geschäftstüchtigen Händlern vermittelt werden. Neben den in verschiedenen Übereinkommen bereits enthaltenen Massnahmen (UNO-Konvention zum Schutz des Kindes, SR 0.107) kommen dem Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ), an dessen Ausarbeitung die Schweiz aktiv mitgearbeitet hat, und dem Bundesgesetz vom 22. Juni 2001 zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ), welche voraussichtlich am 1. Januar 2003 in

Kraft treten werden, eine zentrale Rolle zu. Das Übereinkommen hat zum Ziel, den bekannten Missbräuchen bei internationalen Adoptionen mit einem institutionalisierten System der Zusammenarbeit von Herkunfts- und Aufnahmestaaten zu begegnen, wozu zentrale Behörden geschaffen werden. Auch die Kantone haben – neben dem Bund – eine zentrale Behörde zu schaffen. Diese Aufgabe wird im Kanton Zürich das der Bildungsdirektion angegliederte Amt für Jugend- und Berufsberatung übernehmen.

Das Haager Adoptionsübereinkommen stellt neu den eigentlichen Kinderhandel unter Strafe, dies im Gegensatz zum heutigen Recht, welches in Art. 196 StGB eine Verfolgung als Menschenhandel nur dann zulässt, wenn die Täter mit ihrem Handeln der Unzucht eines anderen Vorschub leisten oder wenn ein Nötigungstatbestand vorliegt (Art. 181 StGB). Sodann wird die ausländerrechtliche Stellung von Kindern, deren Adoption in der Schweiz gescheitert ist, verbessert, hat doch nach dem neuen Recht das Pflegekind Anspruch auf eine Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung. Allerdings ist zu ergänzen, dass es auch bis anhin offenbar nie zu zwangsweisen Rückschaffungen gekommen ist, da bereits unter bisherigem Recht die Möglichkeit bestand, eine jährlich zu erneuernde Aufenthaltsbewilligung wegen Vorliegens wichtiger Gründe zu beantragen.

D. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Kinderhandel ein Phänomen ist, welches vorab auf internationaler und nationaler Ebene zu bekämpfen ist. Durch die vom Bundesrat ins Leben gerufene Arbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel wurde das Problem angegangen und verschiedene Forderungen der Arbeitsgruppe werden von den Bundesbehörden bereits umgesetzt. Durch den auf kantonaler Ebene bestehenden Runden Tisch ist dem Problem auch im Kanton Zürich Nachachtung verschafft worden, ist doch die Sensibilisierung der betroffenen Stellen für diese Frage und ihre Zusammenarbeit dadurch sichergestellt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Direktion für Soziales und Sicherheit, die Bildungsdirektion sowie die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi