

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 338/2006
von Katharina Prelicz-Huber betreffend Einreichung
einer Standesinitiative zur Unterzeichnung und
Ratifizierung der Menschenhandelskonvention
des Europarates**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 10. Juli 2008,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 338/2006 von Katharina Prelicz-Huber wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Christoph Holenstein (Präsident), Zürich; Beat Badertscher, Zürich; Markus Bischoff, Zürich; Renate Büchi-Wild, Richterswil; Yves de Mestral, Zürich; René Isler, Winterthur; Jörg Kündig, Bertschikon; Maleica-Monique Landolt, Zürich; Martin Naef, Zürich; Françoise Okopnik, Zürich; Cornelia Schaub, Zürich; Rolf André Siegenthaler-Benz, Zürich; Barbara Steinemann, Regensdorf; Beat Stiefel, Egg; Michael Welz, Oberembrach; Sekretär: Emanuel Brügger.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 17. September 2007 unterstützte der Kantonsrat die parlamentarische Initiative von Katharina Prelicz-Huber betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates mit 67 Stimmen vorläufig. Mit Beschluss vom 24. September 2007 hat der Kantonsrat die parlamentarische Initiative gestützt auf § 26 des Kantonsratsgesetzes an die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit zu Bericht und Antrag überwiesen.

Die parlamentarische Initiative verlangt die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung mit folgendem Inhalt: «Der Bund wird ersucht, die Menschenhandelskonvention des Europarates (Konvention des Europarates gegen Menschenhandel vom 16. Mai 2005, SEV-Nr. 197) zu unterschreiben, die Ratifizierung in die Wege zu leiten und die entsprechenden Massnahmen (Zeugenschutz, Schulung usw.) zu ergreifen.»

Als Begründung wurde von den Initiantinnen im Wesentlichen angeführt, dass es auch in der Schweiz und im Kanton Zürich Vorfälle von Menschenhandel gebe. Massnahmen seien dringend nötig. Der Europarat habe eine Konvention gegen Menschenhandel ausgearbeitet, welche zum Ziel habe, Menschenhandel national und international zu bekämpfen und zu verhindern. Die Konvention basiere auf den Menschenrechten und stelle den Opferschutz in den Mittelpunkt. Die Schweiz habe diese bis heute weder unterzeichnet noch ratifiziert. Eine raschestmögliche Ratifikation sei aber wichtig.

2. Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit an den Regierungsrat

Die Kommission nahm die Beratungen an ihrer Sitzung vom 31. Januar 2008 in Anwesenheit der Mitunterzeichnerin Julia Gerber Rüegg sowie des Vorstehers der Direktion der Justiz und des Innern, Regierungsrat Markus Notter auf. Die Kommission beschloss mehrheitlich anlässlich dieser Sitzung vorläufig, der parlamentarischen Initiative zuzustimmen, und überwies mit Schreiben vom 28. Februar 2008 dem Regierungsrat das Ergebnis ihrer Beratungen mit einem Erläuternden Bericht zur Stellungnahme gemäss § 28 des Kantonsratsgesetzes.

Die Beratung in der Kommission

Einleitend ist festzuhalten, dass die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention in der Kommission praktisch unbestritten ist. Die Kommission ist sich indessen bewusst, dass es für die Umsetzung der Konvention erforderlich ist, die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Solche fehlen namentlich für einen ausserprozessualen oder aussergerichtlichen Zeugenschutz. Auch die Kompetenzverteilung zur Rechtsetzung in diesem Bereich zwischen dem Bund und den Kantonen ist nicht vollständig geklärt. Was den Kanton Zürich betrifft, verlangt die Motion KR-Nr. 287/2007 die Schaffung von Rechtsgrundlagen für den ausserprozessualen Zeugenschutz. Die Motion wurde am 28. Januar 2008 als Postulat an den Regierungsrat überwiesen.

Wie die Direktion mitteilte, dürfte das Eidgenössische Polizei- und Justizdepartement noch im laufenden Jahr eine Vernehmlassung zur Konvention und allfällig dazu notwendigen Regelungen eröffnen.

Die Kommissionsmehrheit hält es daher für richtig, die eingereichte parlamentarische Initiative zu unterstützen. Die Kommissionsminderheit hält diese dagegen für überflüssig, da der Bund bereits daran sei, die Vorbereitungen zur Unterzeichnung und Ratifikation zu treffen und im Übrigen bereits aus den Kantonen Bern und Basel-Stadt gleichlautende Standesinitiativen beim Bund eingereicht worden seien.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nahm der Regierungsrat am 26. März 2008 zum Ergebnis der Beratungen der Kommission zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 338/2006 wie folgt Stellung:

Die Problematik des Menschenhandels fand beim Bundesrat und bei den eidgenössischen Räten in der Genehmigungs-, Ratifizierungs- und Gesetzgebungsgeschichte eine vergleichsweise grosse Beachtung. Folgende Schritte unternahm der Bund in den letzten Jahren in diesem Bereich:

- 7. September 2000: Unterzeichnung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes UNO-Kinderrechtskonvention (SR 0.107 und 0.107.1);
- Herbst 2000: Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe «Menschenhandel»;

- auf den 1. Januar 2003: Schaffung der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD;
- 15. Oktober 2003: Eröffnung der Vernehmlassung über die Ratifikation des Fakultativprotokolls zur UNO-Kinderrechtskonvention;
- 26. Oktober 2005: Verabschiedung der Botschaft über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie der beiden Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel;
- 24. März 2006: Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zur UNO-Kinderrechtskonvention vom 12. November 1989;
- 19. Oktober 2006: Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zur UNO-Kinderrechtskonvention;
- 26. November 2006: Inkrafttreten der beiden Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel vom 15. November 2000 (SR 0.311.541 und 0.311.542) zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0.311.54);
- 1. Dezember 2006: Inkrafttreten der neuen Strafbestimmungen Art. 182 StGB, welche den Handel mit Menschen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und auch zur Ausbeutung der Arbeitskraft sowie zum Zweck der Entnahme von Körperorganen unter Strafe stellt;
- 8. November 2007: Bericht der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel betreffend Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz: Fortschritt, Situation, zukünftige Prioritäten.

Die bisherigen Bemühungen des Bundes sind zu begrüßen. Sie dispensieren aber nicht davon, ernsthaft zu prüfen, ob die Schweiz zusätzlich die am 16. Mai 2005 in Warschau verabschiedete Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels unterzeichnen und ratifizieren soll. Diese Meinung teilt auch die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) in ihrem Bericht vom 8. November 2007, indem sie die Prüfung der Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention als prioritäre Massnahme bezeichnet (vgl. Bericht vom 8. November 2007, S. 38).

Mit Ausnahme des ausserprozessualen Zeugenschutzes erfüllt die Schweiz bereits heute weitgehend die vertragsrechtlichen Verpflichtungen der Europaratskonvention. Vor einem Beitritt sind daher die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für den ausserprozessualen

Zeugenschutz zu schaffen. Da entsprechende Massnahmen direkt die kantonale Zuständigkeit berühren, wurde gemäss der Auskunft des Geschäftsführers der KSMM durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) im ersten Quartal 2008 bei den Kantonen abgeklärt, wie eine diesbezügliche Regelung auszusehen hat. Beide Konferenzen waren der Meinung, dass die Schweiz der Konvention beitreten sollte.

Der Entscheid des Bundesrates über die Unterzeichnung der Europaratskonvention wird daher voraussichtlich im Sommer 2008 erfolgen. Im Falle einer Unterzeichnung kann damit gerechnet werden, dass der Bundesrat 2010 den eidgenössischen Räten die Botschaft zur Ratifizierung der Konvention vorlegen können. Parallel dazu müssen die gesetzlichen Grundlagen für die von der Konvention verlangten ausserprozessualen Zeugenschutzmassnahmen geschaffen werden (vgl. hierzu für den Kanton Zürich die am 28. Januar 2008 überwiesene Motion KR-Nr. 287/2007).

Auch wenn bereits andere Kantone eine gleichlautende Standesinitiative eingereicht haben und im Bund die Unterzeichnung und Ratifizierung geprüft werden, steht einer Unterstützung der Entscheidungsfindung im Bund durch die Einreichung einer entsprechenden Standesinitiative durch den Kanton Zürich nichts entgegen. Dies gilt umso mehr als die parlamentarische Initiative im Kantonsrat vorläufig unterstützt wurde und die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention in Ihrer Kommission praktisch unbestritten war.

4. Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit

An der Sitzung vom 10. Juli 2008 zog die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 7. Mai 2008 in Beratung. Sie konnte an dieser Sitzung zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat zwischenzeitlich am 2. Juli 2008 die Unterzeichnung der Konvention beschlossen hatte. Anpassungsbedarf sieht der Bundesrat beim Zeugenschutz. Erst nach der Festlegung einer Regelung dazu kann die Konvention definitiv ratifiziert werden. Daher ist der Auftrag zur Ausarbeitung eines ausserprozessualen Zeugenschutzes an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ergangen. Somit ist davon auszugehen, dass der Bund eine Zeugenschutzregelung für alle Kantone vorschlagen wird, damit die Konvention ratifiziert werden kann.

Die Kommission ist aufgrund des Beschlusses des Bundesrates, die Konvention zu unterzeichnen, und dessen in Auftrag gegebenen Ausarbeitung des ausserprozessualen Zeugenschutzes zur Auffassung ge-

langt, dass der Zweck der parlamentarischen Initiative, nämlich mittels Einreichen einer Standesinitiative den Bund zur begrüßenswerten Unterzeichnung und Ratifizierung zu bewegen, hinfällig geworden ist. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat aus diesem Grund einstimmig die Ablehnung der parlamentarischen Initiative.

Zürich, 10. Juli 2008

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Christoph Holenstein	Emanuel Brügger