

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

KR-Nr. 94/2008

Sitzung vom 21. Mai 2008

### **714. Anfrage (Bekämpfung des Frauenhandels im Kanton Zürich)**

Die Kantonsrätinnen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Katharina Prelicz-Huber, Zürich, haben am 3. März 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Jährlich gelangen rund 3000 Opfer von Menschenhändlern allein aus Mittel- und Osteuropa in die Schweiz. Davon wird im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (2001) ausgegangen. Die meisten Opfer werden jedoch nicht entdeckt, nur eine kleine Zahl von Betroffenen erhält Schutz und Unterstützung: Gemäss jüngstem Bericht der Geschäftsstelle KSMM des Bundes hat die einzige auf Frauenhandel spezialisierte Beratungsstelle in der Schweiz, FIZ Makasi, im Jahr 2006 133 betroffene Frauen unterstützt. Wie viele es bei den Opferhilfestellen und anderen Beratungsstellen sind, ist nicht bekannt. Auch werden nur wenige Täterinnen und Täter wegen Menschenhandels verurteilt: Im Jahr 2005 gab es nur gerade 12 Verurteilungen in der Schweiz.

Im Rahmen der Kampagne EURO 2008 gegen Frauenhandel – die auch vom Bund finanziell unterstützt wird – soll die Bevölkerung zur Problematik Frauenhandel informiert und sensibilisiert werden.

Im Kanton Zürich wurde im Jahr 2001 auf Initiative der Fachstelle gegen Frauenhandel, FIZ Makasi, ein runder Tisch gegen Menschenhandel einberufen, an dem sich Behörden und Fachstellen treffen, um das Problem des Menschenhandels in koordinierter Art und Weise anzupacken und Verbesserungen herbeizuführen. Inzwischen haben 9 Kantone dieses Modell übernommen.

Anhand der Beantwortung der unten stehenden Fragen soll sichtbar werden, welche Wirkung diese Kooperation hat.

Deshalb bitten wir den Regierungsrat um folgende Auskünfte und Stellungnahmen:

1. Was hat der runde Tisch bewirkt in Bezug auf den Schutz der Opfer von Frauenhandel und auf die Strafverfolgung der Täterschaft?
2. Wie viele Opfer von Frauenhandel sind zwischen 2005 und 2007 im Kanton Zürich als solche identifiziert worden? Falls keine Opfer identifiziert worden sind, worauf ist dies zurückzuführen?

3. Wie vielen mutmasslichen Opfern von Frauenhandel ist in den vergangenen drei Jahren eine Aufenthaltsbewilligung erteilt worden?  
Wie viele Bedenkfristen sind erteilt worden?  
Wie viele Kurzaufenthaltsbewilligungen? Wie viele vorläufige Ausnahmen?  
Wie viele B-Bewilligungen (Härtefall)?
4. Wenn Opfern keine Aufenthaltsbewilligungen erteilt worden sind: Aus welchen Gründen?
5. Gemäss der Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation KR-Nr. 176/2006 arbeiten Polizei und Justizbehörden mit der Fachstelle gegen Frauenhandel, FIZ Makasi, eng zusammen. Ist diese Fachstelle als Opferhilfestelle anerkannt? Wie ist die finanzielle Abgeltung der Leistungen der Fachstelle geregelt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

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

Zu den in der Anfrage genannten Zahlen betreffend Opfer von Menschenhandel und Anzahl der Verurteilungen ist allgemein zu beachten, dass diese nur ungenau Aufschluss über das Phänomen Menschenhandel geben können. Dies unter anderem aus folgenden Gründen:

- Die Polizeistatistiken geben als reine Anzeigestatistiken keine Auskunft über identifizierte Opfer.
- Die Verurteilungsstatistiken weisen insofern Unschärfen auf, als dass in Verfahren betreffend Menschenhandel aus rechtlichen Gründen vielfach «lediglich» eine Verurteilung wegen Förderung der Prostitution erfolgt.
- Die in den Kantonen erhobenen Zahlen geben allenfalls verlässliche Angaben darüber, wie viele Personen in die Schweiz gelangen, um hier dem Prostitutionsgewerbe nachzugehen, wobei es sich bei diesen Personen aber bei Weitem nicht nur um Opfer von Menschenhandel handelt. Hinzu kommt, dass mögliche, aus dem EU-Raum stammende Opfer von Menschenhandel inzwischen aufgrund der EU-Erweiterung ohne Visum und legal in die Schweiz einreisen und hier der Prostitution nachgehen können. Sie sind deshalb kaum mehr als Opfer identifizierbar, da als Folge ihres legalen Aufenthalts die strafprozessualen Möglichkeiten zur Befragung ihrer Opfersituation entfallen.

- Einschlägige Etablissements werden im Kanton Zürich zwar mit einer gewissen Regelmässigkeit polizeilich kontrolliert, und die dort arbeitenden Personen werden jeweils gezielt befragt. Es sind jedoch kaum je Aussagen auszumachen, die auf Opfer von Frauenhandel hindeuten. Denn die Frauen verneinen gegenüber der Polizei in aller Regel die Unfreiwilligkeit ihrer Tätigkeit bzw. eine Zwangslage.

Zu Frage 1:

Seitens des Kantons nehmen heute am runden Tisch Vertreterinnen und Vertreter der Kantonspolizei, der Strafverfolgungsbehörden, der Kantonalen Opferhilfestelle, der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann und des Migrationsamtes teil. Der runde Tisch hat den Informationsfluss zwischen den mit dem Thema Frauenhandel befassten Behörden und Stellen optimiert und allgemein deren Zusammenarbeit verbessert. Auch hat der runde Tisch die daran Beteiligten massgeblich für die Problematik Frauenhandel sensibilisiert. Eine Sensibilisierung hat etwa stattgefunden bezüglich der Identifikation von Opfern von Frauenhandel sowie bezüglich der besonderen Situation und der besonderen Bedürfnissen von Opfern von Frauenhandel. So wird beispielsweise bei mutmasslichen Opfern, die wieder in ihr Heimatland wollen oder müssen, durch Strafverfolgungsbehörden, Polizei, Migrationsamt und FIZ Makasi gemeinsam versucht, Informationen über die Gefährdungslage im Heimatland zu erheben und Vorsichtsmassnahmen zu treffen. Weiter wurden die Teilnehmenden des runden Tisches auch sensibilisiert bezüglich ihrer unterschiedlichen Aufgaben, Rollen und Funktionen bei der Bekämpfung des Frauenhandels und dem Schutz von Opfern von Frauenhandel. Mit der Erweiterung des eigenen Blickfeldes wurde eine gute Ausgangslage für eine bessere, sich vermehrt auch am Opferschutz orientierende Zusammenarbeit geschaffen. Der runde Tisch tagt nach wie vor einmal jährlich. Dies mit dem Ziel, neuste Erkenntnisse auszutauschen, allgemeine Probleme darzulegen, zu diskutieren und nach deren Lösung zu suchen. Die Funktion des runden Tisches stellt auch weiterhin die Vernetzung der verschiedenen Beteiligten sicher und ermöglicht dadurch, bei konkret auftauchenden neuen Problemen Ad-hoc-Treffen mit den im besonderen Verfahren direkt tangierten Stellen zu organisieren, mithin ein vernetztes und gezieltes Case-Management durchzuführen.

Was die Strafverfolgung betrifft, wird Opfern, Zeuginnen und Zeugen von Frauenhandel im Rahmen der Zuständigkeit des Migrationsamtes die Anwesenheit im Kanton ermöglicht, soweit dies aus Sicht von Polizei und Justiz erforderlich ist. Der Schutz von aussagebereiten Opfern ist dabei aus polizeilicher Sicht gewährleistet. Dieser Umstand und die professionelle Opferbetreuung durch das FIZ Makasi wirken

sich positiv auf das Aussageverhalten in den gegen eine mutmassliche Täterschaft angehobenen Strafuntersuchungen aus. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Migrationsamt und Stellen des Bundes 2007 eine zusätzliche Plattform geschaffen worden ist, die einer Spezialisierung und Vernetzung innerhalb der Strafverfolgung sowie der Entwicklung neuer Ermittlungsmethoden dient, sodass Verfahren gezielter angehoben und effizienter durchgeführt werden können. Vor dem Hintergrund, dass anfänglich dem Phänomen Menschenhandel nicht die notwendige Beachtung geschenkt worden ist, dürfte die nunmehr anhand genommene konsequente Strafverfolgung auch präventive Wirkung zeitigen.

Zu Frage 2:

Die Kriminalstatistik des Kantons Zürich (KRISTA) weist im Jahr 2005 47, im Jahr 2006 neun und im Jahr 2007 sieben Opfer von Frauenhandel aus. Bezüglich der Aussagekraft dieser Zahlen ist allerdings auf die bei der Beantwortung der Anfrage einleitend gemachten Ausführungen zu verweisen. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass beispielsweise bei der für grössere Verfahren betreffend Menschenhandel zuständigen Staatsanwaltschaft II des Kantons Zürich vielfach Verfahren geführt werden, bei denen mögliche Opfer nicht tangiert wurden bzw. nicht tangiert werden konnten. Dies, weil in diesen grossen Verfahren jeweils nicht alle Opfer befragt werden können, da sie den Strafverfolgungsbehörden aus verschiedenen Gründen nicht (mehr) zur Verfügung stehen oder aber – wie bei den einleitenden Bemerkungen geschildert – schwierig zu erfassen sind.

Zu Frage 3:

In den Jahren 2005 bis 2007 hat das Migrationsamt insgesamt 27 sogenannte Duldungen, d. h. Anwesenheitsregelungen in schriftlicher Form erlassen. Kurzaufenthalts- oder Härtefallbewilligungen hat das Migrationsamt keine erteilt, da die dafür notwendigen Voraussetzungen aus seiner Sicht nicht erfüllt waren. Das Bundesamt für Migration hat in einem Fall eine vorläufige Aufnahme verfügt.

Zu Frage 4:

Bis Ende 2007 richtete sich die Erteilung von ausländerrechtlichen Bewilligungen durch die Kantone nach dem Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG). Das Migrationsamt stellte in Form der zu Frage 3 erwähnten Massnahmen sicher, dass sich aussagewillige Opfer von Menschenhandel für die Dauer der polizeilichen Ermittlungen bzw. bei Notwendigkeit auch für das Strafverfahren gegen die Täterschaft in der Schweiz aufhalten konnten. Die zuständigen Polizei- und Justizbehörden teilten dem

Migrationsamt den Abschluss der behördlichen Ermittlungen mit bzw. den Zeitpunkt, ab dem die persönliche Anwesenheit eines in der Schweiz nicht zur ständigen Wohnsitznahme zugelassenen Opfers von Menschenhandel nicht mehr notwendig war. Auf diesen Zeitpunkt hatte die betroffene Person die Schweiz grundsätzlich wieder zu verlassen. Vorbehalten blieb in Ausnahmefällen die Erteilung einer Härtefallbewilligung nach Art. 13 lit. f bzw. Art. 36 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) oder die Verfügung der vorläufigen Aufnahme gemäss Art. 14a ANAG.

Am 1. Januar 2008 ist das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) in Kraft getreten. Nach Art. 30 Abs. 1 lit. e AuG kann zur Regelung des Aufenthalts von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden. Gemäss Art. 35 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) kann einer solchen Person eine Bedenkzeit von 30 Tagen gewährt werden, während der sie sich erholen kann und einen Entscheid über die weitere Zusammenarbeit mit den Behörden treffen muss. Gestützt auf Art. 32 und 36 VZAE erteilt die kantonale Ausländerbehörde für die voraussichtliche Dauer der polizeilichen Ermittlungen oder des Gerichtsverfahrens eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Läuft die Bedenkzeit ab oder besteht keine Notwendigkeit mehr für einen weiteren Aufenthalt im Rahmen des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens, muss die betroffene Person die Schweiz verlassen (Art. 36 Abs. 5 VZAE). Ein weiterer Aufenthalt kann bewilligt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, wobei die besondere Situation von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel zu berücksichtigen ist; vorbehalten bleibt auch die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme (vgl. Art. 36 Abs. 6 VZAE). Zu beachten ist, dass auch unter dem neuen Recht nicht jedes Opfer von Menschenhandel einen Härtefall darstellt, sondern dass die dafür geltenden Voraussetzungen in jedem Einzelfall geprüft und beurteilt werden müssen.

Zu Frage 5:

Das FIZ Makasi ist in der Schweiz die einzige ausschliesslich auf Opfer von Frauenhandel spezialisierte Beratungsstelle. Sie wird entsprechend von Opfern aus der ganzen Schweiz in Anspruch genommen, weshalb im Kanton Zürich – wie auch in anderen Kantonen – von einer kantonalen Anerkennung des FIZ Makasi als Opferberatungsstelle abgesehen wurde. Weil eine auf die spezifische Situation von Opfern von Frauenhandel fokussierte Beratung aber als notwendig erachtet wird, hat der Kanton Zürich mit dem FIZ Makasi eine Vereinbarung geschlossen. Danach werden die Beratungen des FIZ Makasi über Opfer-

hilfeleistungen abgegolten (Abgeltung pro Beratungsstunde), gleich wie etwa einem Opfer eine Psychotherapie oder anwaltliche Hilfe finanziert wird. Die Vereinbarung gilt für Beratungen von Frauen, die im Kanton Zürich Opfer wurden.

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**