

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

KR-Nr. 190/2003

Sitzung vom 23. Juli 2003

**1104. Dringliche Anfrage
(Petition Terre des hommes «Stoppt Kinderhandel»)**

Die Kantonsrätinnen Blanca Ramer-Stäubli, Urdorf, Yvonne Eugster-Wick, Männedorf, und Regula Mäder-Weikart, Opfikon, haben am 23. Juni 2003 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Im Rahmen der Bekämpfung des Schmuggels und Handels mit Menschen sowie der Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs hat «Terre des hommes» eine schweizweite Petition eingereicht. Diese fordert, eine Bestimmung in das Strafgesetzbuch aufzunehmen, die explizit vorsieht, dass das organisierte Verbrechen an Kindern als Verbrechen gegen die Menschlichkeit verfolgt wird. Dies unabhängig davon, wie lange die Tat zurückliegt, wo sie begangen wurde und welcher Nationalität Täter und Opfer angehören.

Den Tätern muss die Möglichkeit genommen werden, sich wegen einer Lücke im Gesetz eines Landes der Strafverfolgung entziehen zu können.

Ist der Regierungsrat bereit, diese Petition im Namen des Kantons Zürich in geeigneter Form zu unterstützen? Schon mehrere Kantonsregierungen der Schweiz haben dies offiziell getan. Auch wir im Kanton Zürich wollen uns diesem guten Beispiel anschliessen und das organisierte Verbrechen an Kindern als universales und unverjährbares Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifizieren.

Setzen wir ein Zeichen, ein deutliches und wirkungsvolles Zeichen, mit einer dringlichen Anfrage.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Blanca Ramer-Stäubli, Urdorf, Yvonne Eugster-Wick, Männedorf, und Regula Mäder-Weikart, Opfikon, wird wie folgt beantwortet:

1. Der Regierungsrat hat in seiner Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 202/2002 zur Thematik Stellung genommen und dabei zusammenfassend festgehalten, dass das Phänomen Kinderhandel vorab auf internationaler und nationaler Ebene zu bekämpfen ist. Im Kanton Zürich ist 2001 ein «Runder Tisch Frauenhandel» durch das Fraueninformationszentrum (FIZ) ins Leben gerufen worden. Dieser befasst sich hauptsächlich mit Fragen und Lösungsansätzen im Bereich Frauenhandel,

steht aber auch zur Beratung von Problemen bei Menschenhandel mit Minderjährigen zur Verfügung. Er setzt sich interdisziplinär aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen sowie Behörden von Stadt, Kanton und Bund zusammen. Beim Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion ist sodann die kantonale Zentralbehörde für die Bewilligung von Adoptivpflegeverhältnissen gemäss dem seit 1. Januar 2003 in Kraft stehenden Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (SR 211.221.31) angesiedelt. Dieses Gesetz stellt den Kinderhandel zum Zweck der Adoption unter Strafe. Aus der kantonalen Kriminalstatistik geht im Weiteren hervor, dass sich die Kantons- und die Stadtpolizei Zürich in den letzten fünf Jahren mit drei Fällen von Menschenhandel im Sinne von Art. 196 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) zum Nachteil eines Kindes befassen mussten. Andere Formen von organisiertem Verbrechen gegen Kinder (Kinderarbeit, Organhandel usw.) sind bis jetzt nicht bekannt geworden.

2. Auf Bundesebene ist am 26. März 1997 das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107) in Kraft getreten, das die Schweiz unter anderem dazu verpflichtet, den Schutz der Kinder vor sexueller, wirtschaftlicher und körperlicher Ausbeutung mit allen geeigneten Massnahmen sicherzustellen. Sodann ist am 1. Januar 2003 das Haager Adoptionsübereinkommen und das Ausführungsgesetz dazu in Kraft getreten, das, wie erwähnt, den Kinderhandel zu Adoptionszwecken unter Strafe stellt. Gegenwärtig wird die Ratifikation zweier Zusatzprotokolle zur Konvention gegen die transnationale, organisierte Kriminalität vorbereitet. Das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel dient insbesondere der Prävention, der Unterdrückung und der Bestrafung des Menschenhandels, hier vor allem des Frauen- und Kinderhandels. Weiter ist am 19. Juni 2003 im Nationalrat eine Parlamentarische Initiative eingereicht worden, gemäss der das Strafgesetzbuch so ergänzt werden soll, dass das organisierte Verbrechen an Minderjährigen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verstoss gegen die Interessen der internationalen Gemeinschaft eingestuft werden soll (diese Initiative deckt sich somit mit dem Anliegen der Petition). Schliesslich ist im Bundesamt für Polizei eine zentrale Koordinationsstelle Menschenhandel und Menschen schmuggel (ZKMM) angesiedelt, die als Informations-, Analyse- und Ermittlungsdrehscheibe für Bundesämter und Kantone sowie als internationale Anlaufstelle dient.

3. Die Petition der Stiftung «Terre des hommes» fordert die Aufnahme einer Bestimmung in das Schweizerische Strafgesetzbuch, wonach das «organisierte Verbrechen an Kindern» als Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne des Römer Statuts des Internationalen Straf-

gerichtshofes zu verfolgen sei. Dies unabhängig davon, wie lange die Tat zurückliegt, wo sie begangen wurde und welcher Nationalität Täter und Opfer angehören.

a) Dem völkerrechtlichen Grundsatz der individuellen strafrechtlichen Verantwortung liegt der Gedanke zu Grunde, dass Personen, die schwerste Völkerrechtsverletzungen begehen, unabhängig von ihrer amtlichen Funktion, persönlich zur Rechenschaft gezogen werden können, nötigenfalls auch von der Staatengemeinschaft. Historisch betrachtet, umfasst das Völkerstrafrecht die in bewaffneten Konflikten anwendbaren Regeln des humanitären Völkerrechts sowie den Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, der auch die in Friedenszeiten begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen ahndet. Verbrechen gegen die Menschlichkeit zeichnen sich gemäss Art. 7 des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes dadurch aus, dass es sich um Menschenrechtsverletzungen handelt, die «entweder <ausgedehnt> oder <systematisch> begangen werden, in jedem Fall aber mindestens <mehrfach> und im Rahmen einer <Politik>» (Botschaft über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts vom 15. November 2000, BB1 2001 S. 504). Gemäss dem Römer Statut ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit kein isolierter Akt, sondern setzt einen Angriff auf die Zivilbevölkerung voraus. Dazu wird verlangt, dass «das Verhalten des Täters als das Produkt eines politischen Systems basierend auf Terror oder Missachtung der Menschenrechte» (Botschaft, a. a. O., S. 505) erkennbar ist. Erst vor diesem Hintergrund stellen die im Römer Statut in Art. 7 Abs. 1 genannten Handlungen ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar.

b) Das Grundanliegen der Petition verdient zweifellos die uneingeschränkte Unterstützung sowohl der politischen als auch der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden. Beim Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit handelt es sich jedoch um eine durch das Völkerrecht definierte Strafnorm, die nicht durch nationales Recht geändert oder angepasst werden kann. Der organisierte Kinderhandel ist nach geltendem Völkerrecht im Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit nicht enthalten. Insbesondere ist der organisierte Kinderhandel in seiner heutigen Ausprägung nicht das Ergebnis eines politischen Systems, das auf Terror und die Missachtung der Menschenrechte ausgerichtet ist («Angriff gegen die Zivilbevölkerung»). Eine Erweiterung des Tatbestands «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» um den Kinderhandel würde demnach dieses charakteristische Kriterium aufheben und den Tatbestand seiner klaren Umrisse berauben. Damit würde seine Anwendung durch Auslegungsprobleme erschwert. Die

Ereignisse im nationalsozialistischen Deutschland sowie in jüngerer Zeit im ehemaligen Jugoslawien, in Ruanda, im Irak sowie in anderen Staaten belegen jedoch, dass dem völkerrechtlichen Straftatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit weiterhin grosse Bedeutung zukommt, weshalb seine Schwächung durch Auslegungsprobleme vermieden werden sollte.

4. Im schweizerischen Recht wird dem strafrechtlichen Schutz von Minderjährigen ausreichend Rechnung getragen. Das zeigt sich daran, dass ein grosser Teil der im Art. 7 des Römer Statuts als Verbrechen gegen die Menschlichkeit umschriebenen Handlungen als Straftatbestände Eingang ins StGB gefunden haben, sei es unter dem Titel der Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit (Nötigung, Freiheitsberaubung, Entführung) oder der strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität (u. a. sexuelle Handlungen mit Kindern und Abhängigen, Förderung der Prostitution, Pornografie), wobei insbesondere der Tatbestand des Menschenhandels (Art. 196 StGB) zu erwähnen ist, mit welchem dem spezifischen Unrechtsgehalt von Kinderhandel zur sexuellen Ausbeutung bereits heute begegnet werden kann. Zu erwähnen ist zwar, dass der zuletzt genannte Art. 196 StGB in seiner heutigen Form den Handel mit Kindern als Arbeitskraft, zum Zweck der Organentnahme oder der Adoption usw. nicht erfasst. Allerdings hat der Bundesrat die Zusatzprotokolle der Vereinten Nationen gegen transnationale organisierte Kriminalität, wovon eines besonders den Menschenhandel (vor allem mit Frauen und Kindern) zu Ausbeutungszwecken bekämpfen und bestrafen will, genehmigt und bereitet zurzeit deren Ratifikation vor. Daraus geht eine Revision des StGB mit einem neu geplanten Art. 182 (Menschenhandel; tritt an Stelle des bisherigen Art. 196 StGB) hervor, der die Einschränkung auf sexuelle Ausbeutung aufhebt und die Ausbeutung der Arbeitskraft sowie zwecks Entnahme menschlicher Organe einschliesst. Wo das Delikt begangen wurde, ob es am Begehungsort (im Ausland) mit Strafe bedroht ist und welcher Nationalität Täter oder Opfer sind, soll keine Rolle spielen.

Weiter wurde mit der Einführung neuer Verjährungsregeln am 1. Oktober 2002 (Revision von Art. 70 StGB), die besonders für Sexual- und Gewaltdelikte (Menschenhandel eingeschlossen) verlängerte Fristen vorsehen, den spezifischen Problemen junger Opfer Rechnung getragen. Die neue Vorschrift sieht eine Aufhebung der Verjährung, wie die Petition sie fordert, zumindest für jene Fälle vor, in denen ein erstinstanzliches Urteil ergangen ist.

5. Der Regierungsrat unterstützt das grundsätzliche, hinter der Petition und der damit zusammenhängenden dringlichen Anfrage stehende Anliegen der Bekämpfung des Kinderhandels mittels organisierter Krimi-

nalität uneingeschränkt. Das Problem Menschenhandel, das den Kinderhandel mit umfasst, ist allerdings sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene erkannt worden und gestützt darauf sind verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung der Täter und zum Schutz der Opfer getroffen und in Angriff genommen worden. Weitere Verbesserungen werden folgen. In Anbetracht dessen und des Umstands, dass – selbst im Rahmen organisierter Kriminalität ausgeübt – Kinderhandel an sich, so verabscheuenswert das Delikt ist, die im internationalen Recht definierten Merkmale des Verbrechens gegen die Menschlichkeit nicht erfüllt, hält es der Regierungsrat indessen aus rechtlichen Gründen nicht für ratsam, auf nationaler Gesetzesebene eine sich mit dem Römer Statut nicht deckende Norm aufzustellen. Die Bemühungen sind hingegen auf eine konsequente und effiziente nationale und transnationale Strafverfolgung zu konzentrieren.

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