

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 388/2024

Sitzung vom 11. Dezember 2024

1268. Anfrage (Was tut der Kanton Zürich für Opfer von Menschenhandel?)

Kantonsrätin Mandy Abou Shoak, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 25. November 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Die vier spezialisierten Mitgliedsorganisationen der Plattformen Traite (FIZ, ASTRÉE, CSP Genf, MayDay) berichten von über 197 neuen Opfern von Menschenhandel in der Schweiz. Das ist ein Anstieg von 11% im Vergleich zum Vorjahr. Menschenhandel ist ein Holdelikt: Nur wo hingeschaut wird, können Opfer identifiziert werden und nur so bekommen die Betroffenen den Schutz und die Rechte, die ihnen zustehen. Menschen, die von Menschenhandel betroffen sind, brauchen mittel- und längerfristige aufenthaltsrechtliche Perspektiven, um den Schritt aus der Ausbeutungssituation zu wagen, ein selbstbestimmtes Leben ansteuern zu können und die Gefahr von Re-Trafficking zu verhindern. Gemäss Europaratskonvention gegen Menschenhandel soll Opfern aufgrund ihrer persönlichen Situation oder wegen der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt werden. Im Kanton Zürich wird das bereits umgesetzt. Die Kantone sind für die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen zuständig. Es ist ein dreistufiges Modell: 1. Erholungs- und Bedenkzeit (während Identifizierung, um zu entscheiden, ob Aussagen ja oder nein), 2. Aufenthaltsbewilligung während Strafverfahren, 3. Härtefallbewilligung (nach Strafverfahren oder ohne Strafverfahren, aus persönlichen Gründen).

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Erholungs- und Bedenkzeit-Bewilligungen hat der Kanton Zürich an Opfer von Menschenhandel in den vergangenen drei Jahren erteilt?
2. Wie viele Aufenthaltsbewilligungen hat der Kanton Opfern von Menschenhandel erteilt, die mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren? Wie viele davon waren L-Bewilligungen, wie viele B-Bewilligungen?
3. Wie viele Härtefallbewilligungen für Opfer von Menschenhandel sind im Kanton Zürich in den letzten drei Jahren eingereicht worden, wie viele hat der Kanton erteilt, wie viele abgelehnt, wie viele sind hängig?

4. Wie viele Personen sind in den letzten drei Jahren während des Strafverfahrens ausgestiegen? Wie viele Verfahren werden deshalb eingestellt?
5. Wie viele Personen, die eine Härtefallbewilligung beantragen, erhalten schliesslich eine Härtefallbewilligung? Bildet die Mitwirkung eine Bedingung zur Erteilung einer Härtefallbewilligung?
6. Der Ermessensspielraum der kant. Migrationsbehörden bei der Erteilung von Härtefallbewilligungen für Opfer von Menschenhandel ist gross, die Auslegung und Beurteilung sehr unterschiedlich. Das führt zu grossen Ungleichbehandlungen. Wie beurteilt die Regierung diesen Prozess. Was unternimmt der Kanton, damit diese Ungleichbehandlung verhindert wird?
7. Wie wird sichergestellt, das Opfer von Menschenhandel über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert werden im Kontakt mit der KAPO?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Mandy Abou Shoak, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3, 5 und 6:

Die Bewilligungen für Opfer von Menschenhandel stützen sich auf Bundesrecht. So gewährt das Migrationsamt gemäss Art. 35 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) eine Erholungs- und Bedenkzeit, während deren sich die betroffene Person erholen kann und einen Entscheid über die weitere Zusammenarbeit mit den Behörden treffen muss, wenn begründete Hinweise bestehen, dass es sich bei einer Ausländerin oder einem Ausländer ohne geregelten Aufenthalt um ein Opfer von Menschenhandel handelt. Während dieser Zeitspanne wird der Aufenthalt geduldet.

Für die Dauer der polizeilichen Ermittlung oder ein Gerichtsverfahren wird der betroffenen Person gestützt auf Art. 36 VZAE eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt.

Ein weiterer Aufenthalt kann mit einer Aufenthaltsbewilligung geregelt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt (Art. 36 Abs. 6 VZAE). Die rechtliche Grundlage für die Erteilung einer Härtefallbewilligung bildet Art. 30 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20) in Verbindung mit Art. 31 VZAE, und zwar unabhängig davon, ob das Opfer zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bereit gewesen ist.

Massgebend bei der Prüfung einer Härtefallbewilligung sind zudem die Rechtsprechung und die Weisungen des Staatssekretariats für Migration (SEM). Dabei ist die besondere Situation von Opfern von Menschenhandel zu berücksichtigen. So werden beispielsweise schwere Beeinträchtigungen der Gesundheit, die im Herkunftsstaat nicht ausreichend behandelt werden können, oder die Tatsache, dass eine Wiedereingliederung im Herkunftsland nicht mehr möglich ist oder die Gefahr eines Rückfalls in den Menschenhandelsprozess besteht, besonders berücksichtigt. Ist eine Rückkehr nicht zumutbar, wird ein Härtefallgesuch trotz ungenügender Integration bewilligt.

Das SEM muss einer Härtefallbewilligung jeweils zustimmen (Art. 5 Bst. g Verordnung über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide [SR 142.201.1]). Dadurch ist eine Gleichbehandlung der Gesuche trotz des Ermessensspielraums sichergestellt, zumal gegen die Entscheide des Migrationsamtes der Rechtsmittelweg offensteht.

2022 bis 2024 gewährte das Migrationsamt die folgende Anzahl Duldungen bzw. erteilte die folgende Anzahl Kurzaufenthaltsbewilligungen. Bei den Kurzaufenthaltsbewilligungen, die jeweils für ein Jahr erteilt werden, sind nicht nur Ersterteilungen, sondern auch Verlängerungen enthalten.

Jahr	Duldung	Kurzaufenthaltsbewilligung
2022	4	10
2023	7	23
2024	10	17

In den letzten drei Jahren wurden insgesamt neun Gesuche um Erteilung einer Härtefallbewilligung als Opfer von Menschenhandel eingereicht. In sechs Fällen wurde bzw. wird die Aufenthaltsbewilligung erteilt. In zwei Fällen wurde das Gesuch abgelehnt. Die Rekursinstanz hat die beiden Ablehnungen bestätigt, die Entscheide sind rechtskräftig.

Zu Frage 4:

Zur Anzahl Personen, die während des Strafverfahrens ausgestiegen sind, liegen keine Zahlen vor. Durch das eingespielte Vorgehen zusammen mit der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, die Betroffenen umfassende Unterstützung und Begleitung bietet, ist das Opfer bereits im Vorfeld eines Strafverfahrens sehr gut informiert und kann abschätzen, worauf es sich einlässt. Die meisten Opfer, die sich zur Kooperation entschliessen, verbleiben anschliessend in der Schweiz. Damit bleibt ihr Interesse an der Beteiligung am Strafverfahren gross. Dieses Vorgehen ist etabliert und hat sich in der Vergangenheit bewährt.

Zu Frage 7:

Die Kantonspolizei Zürich betreibt ein Fachpikett Menschenhandel, das für sämtliche Fragen im Bereich des Menschenhandels zuständig ist und rund um die Uhr zur Verfügung steht. Alle Polizeiangehörigen der Kantonspolizei werden bereits im Rahmen der Zürcher Polizeischule bezüglich Menschenhandel informiert und sensibilisiert. Die Instruktion erfolgt durch spezialisierte Angehörige des Fachbereichs Menschenhandel. Weiter wird im Rahmen von jährlichen Ausbildungsveranstaltungen breit zum Thema informiert. So ist sichergestellt, dass anlässlich von Kontrollsituationen und Ausrückfällen bei Verdacht auf Menschenhandel korrekt und adäquat reagiert und das Fachpikett Menschenhandel der Kantonspolizei aufgeboten wird.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli