



Verordnung über den runden Tisch zur Bekämpfung von Menschenhandel (Neuerlass)

A. Ausgangslage

1. Historischer Hintergrund

Der Runde Tisch Menschenhandel wurde 2001 im Kanton Zürich von der Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) gegründet und seither auch geleitet. Ziel dieses Kooperationsgremiums ist es, durch den interdisziplinären Austausch und die Vernetzung der involvierten Stellen die Bekämpfung von Menschenhandel effizienter voranzutreiben und den Opferschutz zu verbessern. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Vernetzung eine reibungslose Umsetzung des geltenden Rechts sowie die Anpassung an neue internationale oder nationale Entwicklungen und Anforderungen auf kantonaler Ebene ermöglicht. Ausserdem wird durch die enge und regelmässige Zusammenarbeit die Fähigkeit zum Erkennen potentieller Problemstellungen verbessert. Der Runde Tisch trifft sich einmal jährlich.

Im Verlaufe der Zeit stellte sich heraus, dass immer wieder konkrete Probleme in der interdisziplinären Zusammenarbeit auftraten, die nicht alle Beteiligten, sondern mehrheitlich die operative Ebene betrafen. Da sich die Sitzungen des Runden Tisches aufgrund ihrer Zusammensetzung nicht für eine Lösungsfindung eigneten, wurde zusätzlich zum strategischen Runden Tisch ein operativer Runder Tisch gegründet. Dieser trifft sich auch einmal jährlich unter der wechselnden Leitung des Kantonalen Sozialamtes und der Kantonalen Opferhilfestelle.

2. Aktuelle Situation

Obwohl die Zweiteilung der Runden Tische in ein strategisches und ein operatives Gremium weitgehend als zweckmässig erachtet wird, gab es in der Praxis zunehmend eine Vermischung der personellen Beteiligung und der zur Diskussion stehenden Themen der beiden Runden Tische. Zudem sind neue Akteure aufgetreten, welche wichtige Aufgaben zum Schutz der Opfer und/oder zur Bekämpfung des Menschenhandels übernommen haben, aber nicht Mitglieder des Runden Tisches sind. Insbesondere zu erwähnen sind Teen Challenge Schweiz und Trafficking.ch, die in Glarus und Bern ein Opferschutzprogramm anbieten und bei Kapazitätsengpässen oder bei hoher Gefährdung ebenfalls Opfer aus dem Kanton Zürich aufnehmen. Zu beachten ist, dass bis vor Kurzem der Menschenhandel zwecks der sexuellen Ausbeutung und somit hauptsächlich die Gewalt gegen Frauen in Fokus der Strafverfolgung stand. Die Ergebnisse des zweiten Berichts von GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings des Europarats) zeigten im Bereich der Strafverfolgung von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung Handlungsbedarf. Die Opferberatung Zürich (OBZ) hat folglich die ambulante Betreuung und Beratung von männlichen Opfern in diesem Bereich übernommen. Künftig sollen sich auch das Arbeitsinspektorat des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements der Stadt Zürich und das Kan-

tonale Arbeitsinspektorat (AWA) der Volkswirtschaftsdirektion am runden Tisch beteiligen. Aus dem zweiten Bericht von GRETA geht ebenfalls hervor, dass zum Schutz der minderjährigen Opfer von Menschenhandel die in diesem Bereich tätigen Akteure, im Kanton Zürich insbesondere die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), miteinbezogen werden sollten.

B. Ziele

1. Institutionalisierung des Runden Tisches als kantonales Koordinationsgremium

Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (SR 0.311.543) sind staatliche Stellen als Vollzugsorgane der Vertragsparteien dazu verpflichtet, die innerstaatliche Koordination zwischen den involvierten Stellen zu verstärken. Runde Tische stellen eine mögliche Massnahme dar, um dieser Verpflichtung nachzukommen. Bei der Organisation und Durchführung des Runden Tisches Menschenhandel handelt es sich somit um eine staatliche Aufgabe. Folglich sollte der Staat diese Aufgabe wahrnehmen und den Runden Tisch Menschenhandel steuern und leiten.

Gemäss § 30 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1) kann der Regierungsrat Kommissionen einsetzen. Dabei regelt er die Grundzüge ihrer Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation grundsätzlich durch eine Verordnung (Weisung OG RR, ABI 2004, 41, S. 74). Dies wird mit der vorliegenden Verordnung gemacht.

2. Klare Definition des Auftrags und der Aufgaben

Als Teil der staatlichen Aufgabenerfüllung ist es wichtig, dass der Runde Tisch Menschenhandel einen klaren Auftrag hat. Zudem sind nach § 30 OG RR die Aufgaben der Kommission, sowie ihre Zuständigkeiten und ihre Organisation in der Verordnung zu regeln. Der Auftrag des Runden Tisches Menschenhandel ist die Sicherstellung der Koordination der mit der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Opferschutz verbundenen Aufgaben und der involvierten Akteure. Zudem setzt sich der Runde Tisch für einen wirksamen Schutz der betroffenen Opfer und für die Gewährleistung der Strafverfolgung der Täterschaft ein.

3. Schaffung von geeigneten Strukturen

Der Runde Tisch soll als Koordinationsgremium hauptsächlich strategische Aufgaben wahrnehmen. Dessen Mitglieder sollen vom Regierungsrat gewählt werden. Er entspricht dem heutigen strategischen Runden Tisch und soll sich weiterhin mindestens einmal jährlich treffen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann er Fallkonferenzen und Arbeitsgruppen einsetzen. Erstere sind als fallbezogene Zusammenschlüsse konzipiert und decken somit



operative Bedürfnisse ab. Der Vorteil gegenüber dem aktuellen operativen runden Tisch besteht darin, dass sie flexibler einberufen und in wechselnder Zusammensetzung einzig mit den betroffenen Akteuren durchgeführt werden können. An Fallkonferenzen wären grundsätzlich nur Personen beteiligt, die an der Front arbeiten. Arbeitsgruppen hingegen stellen die beste Option für noch nicht gelöste oder neu auftretende Sachfragen und Probleme struktureller Art dar, welche der Suche nach spezifischen Lösungsansätzen und koordiniertem Handeln bedürfen.

C. Auswirkungen

Der Neuerlass der Verordnung über den Runden Tisch zur Bekämpfung von Menschenhandel ist nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinn des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine vertiefte Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen.

Die Verordnung hat weiter sehr geringe finanzielle Auswirkungen. Und zwar sollen lediglich die Personen, die weder vom Kanton noch einer Gemeinde angestellt sind, für ihre Teilnahme an den Sitzungen entschädigt werden.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.



Vorentwurf

Erläuterungen

Verordnung über den runden Tisch zur Bekämpfung von Menschenhandel (VRTM)

(vom [Datum])

Der Regierungsrat

gestützt auf § 30 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005,

beschliesst:

Auftrag

§ 1. Der Runde Tisch koordiniert die interdisziplinäre Zusammenarbeit der mit Menschenhandel befassten staatlichen und nichtstaatlichen Stellen und setzt sich für einen wirksamen Schutz der betroffenen Opfer und für die Gewährleistung der Strafverfolgung der Täterschaft ein.

In die Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz der Opfer sind viele verschiedene Akteure involviert. Eine Koordination sowohl der Akteure als auch der Aufgaben ist äusserst wichtig. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Runde Tisch als Fachgremium ein geeignetes Instrument darstellt, um bestehende Schnittstellen zu optimieren und Synergien effizient zu nutzen.

Aufgaben

- § 2. Der Runde Tisch hat insbesondere folgende Aufgaben:
- a. Beobachtung und Überwachung der Prozesse zur Bekämpfung von Menschenhandel,
 - b. Koordination von Projekten und Tätigkeiten,
 - c. Öffentlichkeitsarbeit,
 - d. Verfassen von Stellungnahmen,
 - e. Erarbeitung von Empfehlungen zuhanden der mit der Bekämpfung von Menschenhandel und dem Opferschutz befassten Stellen.

Um den Auftrag erfüllen zu können, soll der Runde Tisch die Prozesse zur Bekämpfung von Menschenhandel und im Bereich des Opferschutzes beobachten und überwachen sowie die Projekte und Tätigkeiten der beteiligten Stellen koordinieren. Weiter soll er Öffentlichkeitsarbeit betreiben, Stellungnahmen verfassen (beispielsweise im Rahmen von Vernehmlassungen) sowie Empfehlungen erarbeiten. Die Aufzählung der Aufgaben ist nicht abschliessend.



Vorentwurf

Erläuterungen

Berichterstattung

§ 3. Der Runde Tisch erstattet dem Regierungsrat auf das Ende der Amtsdauer Bericht über seine Tätigkeit.

Die Berichterstattung umfasst insbesondere die in der Berichtsperiode behandelten Schwerpunktthemen, die durchgeführten Sitzungen und Anlässe, die eingesetzten Arbeitsgruppen, sowie die verfassten Stellungnahmen.

Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder

§ 4. ¹ Der Runde Tisch setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern

- a. der Polizei,
- b. der Staatsanwaltschaft,
- c. der Opferhilfe,
- d. des Kantonalen Sozialamts,
- e. des Migrationsamts,
- f. des fedpol (FSMM),
- g. des Arbeitsinspektorats,
- h. der FIZ
- i. weiterer Behörden, Institutionen oder Personen der Zivilgesellschaft, die sich mit der Bekämpfung von Menschenhandel befassen.

² Der Regierungsrat ernennt die Mitglieder des Runden Tisches auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

³ Die Kantonale Opferhilfestelle der Direktion der Justiz und des Innern führt den Vorsitz und das Sekretariat des Runden Tisches.

Es wird bei den Vertreterinnen und Vertretern der genannten Behörden oder Organisationen vorausgesetzt, dass diese über fundierte Fachkenntnisse in der Bekämpfung von Menschenhandel und über die bei der Teilnahme am Runden Tisch nötige Entscheidungsbefugnis verfügen.

Der Verweis auf weitere Institutionen und Personen der Zivilgesellschaft stellt zudem sicher, dass auch neue Akteure, welche wichtige Aufgaben zum Schutz des Opfers und/oder zur Bekämpfung des Menschenhandels übernehmen, als Mitglieder des Runden Tisches gewählt werden können, ohne dass eine Verordnungsänderung notwendig ist.

Die Wahl der Mitglieder des Runden Tisches steht dem Regierungsrat zu. Diese werden für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Entsteht während einer Amtsdauer eine Vakanz, so ernennt der Regierungsrat für den Rest der Amtsdauer ein neues Mitglied.

Bisher wurde der Runde Tisch Menschenhandel von der FIZ geleitet. Da es sich neu um eine staatliche Kommission handelt, soll der Vorsitz



Vorentwurf

Erläuterungen

jedoch bei einer staatlichen Stelle liegen. Nach Rücksprache mit den bisherigen Mitgliedern des Runden Tisches ist dies die Kantonale Opferhilfestelle der Direktion der Justiz und des Innern. Diese führt auch das Sekretariat.

Organisation

§ 5. ¹ Der Runde Tisch zur Bekämpfung von Menschenhandel tritt mindestens einmal jährlich zusammen.

² Er kann zur Klärung operativer Fragen Fallkonferenzen und Arbeitsgruppen einsetzen.

³ Im Übrigen konstituiert sich der Runde Tisch selbst. Er erlässt zu diesem Zweck ein Reglement.

Der Runde Tisch tritt mindestens einmal jährlich zusammen.

Anstelle des bisherigen operativen Runden Tisches Menschenhandel, kann der Runde Tisch künftig je nach Bedarf Fallkonferenzen zur Klärung operativer Fragen und/oder Arbeitsgruppen zur Lösung noch nicht geklärter oder neu auftretender Sachfragen einsetzen.

Abgesehen von den Vorgaben in §§ 4 und 5 Abs. 1 und 2 konstituiert sich der Runde Tisch jedoch selbst und erlässt dazu ein Reglement. Er kann insbesondere die Jahresziele und Schwerpunkte festlegen sowie seine Arbeitsweise genauer bestimmen.

Entschädigung und Kostentragung

§ 6 ¹ Die Entschädigung der Mitglieder des Runden Tisches und der von ihnen beigezogenen Expertinnen und Experten, die nicht kantonale oder städtische Angestellte sind, richtet sich nach § 55 Abs. 2 und 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz von 19. Mai 1999.

Gewisse Mitglieder des Runden Tisches sind städtische oder kantonale Angestellte, die aufgrund ihrer Anstellung am Runden Tisch mitwirken. Bei diesen zählen die Sitzung und die Vorbereitung zur Arbeitszeit und müssen nicht zusätzlich entschädigt werden. Die übrigen Mitglieder sollen jedoch für die Teilnahme und die ordentliche Vorbereitung der Sitzung ein Sitzungsgeld erhalten.

**Vorentwurf**

² Die Direktion der Justiz und des Innern kommt für die Entschädigung der Kommissionsmitglieder sowie der beigezogenen Expertinnen und Experten auf und trägt weitere, sich aus der ordentlichen Tätigkeit des Runden Tisches ergebenden Auslagen.

Erläuterungen

Anfallende Entschädigungen sowie weitere, sich aus der ordentlichen Tätigkeit des Runden Tisches ergebende Auslagen, werden von der Direktion der Justiz und des Innern getragen.