

Verordnung über die Kommission zur Bekämpfung von Menschenhandel (Runder Tisch Menschenhandel)

(vom 6. Oktober 2021)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Verordnung über die Kommission zur Bekämpfung von Menschenhandel (Runder Tisch Menschenhandel) erlassen.

II. Die Verordnung tritt am 1. Januar 2022 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli

Verordnung über die Kommission zur Bekämpfung von Menschenhandel (Runder Tisch Menschenhandel, VRTM)

(vom 6. Oktober 2021)

Der Regierungsrat,

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

beschliesst:

- | | |
|--|--|
| Auftrag | <p>§ 1. ¹ Die Kommission zur Bekämpfung von Menschenhandel (Runder 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.</p> <p>² Der Runde Tisch ist eine beratende Kommission des Regierungsrates gemäss § 28 OG RR.</p> |
| Aufgaben | <p>§ 2. Der Runde Tisch hat insbesondere folgende Aufgaben: Er</p> <ul style="list-style-type: none"> a. beobachtet Abläufe und Prozesse zur Bekämpfung von Menschenhandel, b. koordiniert Projekte und Tätigkeiten, c. leistet Öffentlichkeitsarbeit, d. erarbeitet Stellungnahmen, e. erarbeitet Empfehlungen zuhanden der mit der Bekämpfung von Menschenhandel und dem Opferschutz befassten Stellen. |
| Bericht-
erstattung | <p>§ 3. Der Runde Tisch erstattet dem Regierungsrat alle vier Jahre Bericht über seine Tätigkeit.</p> |
| Zusammen-
setzung und
Wahl der
Mitglieder | <p>§ 4. ¹ Der Runde Tisch setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern</p> <ul style="list-style-type: none"> a. der Direktion der Justiz und des Innern, b. der Sicherheitsdirektion, c. der Volkswirtschaftsdirektion, d. der Stadt Zürich, |

- e. der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden,
- f. der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration,
- g. weiterer Organisationen, die sich mit der Bekämpfung von Menschenhandel befassen.

² Diese vertreten insbesondere folgende Bereiche:

- a. Opferhilfe,
- b. Polizei,
- c. Strafverfolgung,
- d. Migration,
- e. Sozialhilfe,
- f. Kindes- und Erwachsenenschutz,
- g. Bekämpfung von Arbeitsausbeutung.

³ Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des Runden Tisches auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Jedes Mitglied bestimmt eine Stellvertretung.

⁴ Das Bundesamt für Polizei kann eine Vertretung an den Runden Tisch entsenden. Diese hat beratende Stimme.

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

§ 6. ¹ Der Runde Tisch tritt mindestens einmal jährlich zusammen. Organisation

² Er konstituiert sich selbst und erlässt ein Geschäftsreglement.

³ Er kann Fallkonferenzen und Arbeitsgruppen einsetzen sowie Expertinnen und Experten beiziehen.

§ 7. ¹ Die Entschädigung der Mitglieder des Runden Tisches und der beigezogenen Expertinnen und Experten richtet sich nach § 55 Abs. 2 und 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz von 19. Mai 1999. Entschädigung
und Kosten-
tragung

² Öffentlich-rechtlich angestellte Personen erhalten keine Entschädigung.

³ Die Direktion der Justiz und des Innern kommt für die Entschädigung der Kommissionsmitglieder sowie der beigezogenen Expertinnen und Experten auf. Sie trägt die weiteren Auslagen des Runden Tisches.

Begründung

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 von Problemstellungen verbessert. Die Beteiligten des Runden Tisches treffen sich einmal jährlich.

Im Verlauf der Zeit zeigte sich, dass immer häufiger konkrete Probleme in der interdisziplinären Zusammenarbeit auftraten, die nicht alle Beteiligten des Runden Tisches, sondern mehrheitlich die operative Ebene betrafen. Da sich die Sitzungen des Runden Tisches wegen der Zusammensetzung seiner Beteiligten nicht für eine Lösungsfindung eigneten, wurde zusätzlich zum strategischen Runden Tisch ein operativer Runder Tisch gegründet. Dieser trat ebenfalls einmal jährlich unter der wechselnden Leitung des Kantonalen Sozialamtes und der Kantonalen Opferhilfestelle zusammen.

2. Heutige Situation

Obwohl die Zweiteilung des Runden Tisches in ein strategisches und ein operatives Gremium weitgehend als zweckmässig erachtet wurde, gab es in der Praxis zunehmend eine Vermischung der personellen Beteiligung und der zur Diskussion stehenden Themen. Hinzu kommt, dass neue Akteure aufgetreten sind, die wichtige Aufgaben zum Schutz der Opfer und/oder zur Bekämpfung des Menschenhandels übernommen haben, aber nicht Mitglieder des strategischen Runden Tisches waren. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Teen Challenge Schweiz und Trafficking.ch zu erwähnen, die in Glarus und Bern ein Opferschutzprogramm anbieten und bei Kapazitätsengpässen oder bei grosser Gefährdung ebenfalls Opfer aus dem Kanton Zürich aufnehmen.

Bis vor Kurzem stand zudem vor allem der Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung im Fokus der Strafverfolgung. Die Ergebnisse des zweiten Evaluationsberichts von GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings des Europarates), einer Experten-Gruppe, welche die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (SR 0.311.543) in den Vertragsstaaten überprüft, zeigten jedoch im Bereich der Strafverfolgung von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung Handlungsbedarf. Der Kanton Zürich hat deshalb sein Engagement in diesem Bereich in den vergangenen Jahren verstärkt. Die ambulante Betreuung und Beratung von männlichen Opfern von Arbeitsausbeutung wurde der Opferberatung Zürich übertragen. Und künftig soll sich gemäss Empfehlung von GRETA auch das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) der Volkswirtschaftsdirektion am Runden Tisch beteiligen. Im zweiten Bericht von GRETA wurde zusätzlich empfohlen, dass zum Schutz der minderjährigen Opfer von Menschenhandel die in diesem Bereich tätigen Akteure, im Kanton Zürich insbesondere die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), ebenfalls miteinbezogen werden sollten. Da die heutigen Strukturen aufgrund der veränderten Umstände nicht mehr genügen, drängt sich eine Neuorganisation des Runden Tisches Menschenhandel auf.

B. Ziele und Umsetzung

1. Institutionalisierung des Runden Tisches als kantonales Koordinationsgremium

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels 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. So hat auch der Bund eine Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel eingerichtet, um die Bekämpfung des Menschenhandels in seinem Zuständigkeitsbereich zu koordinieren (Art. 13 Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel [SR 311.039.3]).

Gemäss § 28 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1) kann der Regierungsrat beratende Kommissionen einsetzen. Dabei regelt er die Grundzüge ihrer Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation grundsätzlich in einer Verordnung (§ 30 OG RR). Dies wird mit der vorliegenden Verordnung gemacht.

Mit dem Erlass der Verordnung unternimmt der Kanton Zürich einen weiteren wichtigen Schritt zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, einem der Regierungsschwerpunkte der Strafverfolgung 2019–2022 (RRB Nr. 184/2019). Es gilt, Gewalttaten in jeder Form zu verhindern, konsequent zu verfolgen und die Opfer wirkungsvoll zu schützen. Gleichzeitig wird damit zur Umsetzung der langfristigen Ziele (LFZ) «Straftaten werden zeitgerecht verfolgt und aufgeklärt» und «Opfer von Straftaten erfahren Gerechtigkeit und gesellschaftliche Solidarität» gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 beigetragen (LFZ 1.2 und 1.4, vgl. RRB Nr. 670/2019).

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. Der Runde Tisch entspricht der heutigen Zusammensetzung des strategischen Runden Tisches. Er soll weiterhin mindestens einmal jährlich zusammentreten. 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 heutigen operativen Runden Tisch besteht darin, dass sie flexibler einberufen und in

wechselnder Zusammensetzung einzig mit den betroffenen Akteuren durchgeführt werden können. An Fallkonferenzen sind 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, die der Suche nach spezifischen Lösungsansätzen und koordiniertem Handeln bedürfen.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Grundsätzlich wurde die Vorlage positiv aufgenommen. Insbesondere die Institutionalisierung des Runden Tisches als kantonales Koordinationsgremium wird – mit einer Ausnahme – von allen Teilnehmenden als sinnvoll angesehen.

Am meisten Rückmeldungen gab es zur vorgeschlagenen Regelung der Zusammensetzung des Runden Tisches. Unter anderem haben einige Vernehmlassungsteilnehmende angeboten, künftig am Runden Tisch mitzuwirken.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1. Auftrag

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. Die Expertengruppe GRETA hat der Schweiz bereits in ihrem ersten Evaluationsbericht empfohlen, zur besseren Koordination der Bekämpfung des Menschenhandels in allen Kantonen Runde Tische einzurichten. Bei diesen soll es sich gemäss GRETA um Gesprächsplattformen handeln, die eine enge Zusammenarbeit aller Stellen ermöglichen, die sich für die Bekämpfung des Menschenhandels einsetzen (u. a. Staatsanwaltschaft, Polizei, Sozialhilfeorgane, Opferhilfeeinrichtungen, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Gewerbe-polizei). Sie dienen einem einheitlichen Verständnis des Problems und möglicher Lösungen sowie der Festlegung der Verantwortlichkeiten, Schnittstellen und Aufgaben der jeweiligen Behörden und Stellen.

Beim Runden Tisch handelt es sich um eine beratende Kommission des Regierungsrates im Sinne von § 28 OG RR. Da die Bezeichnung «Runde Tische» bei der Bekämpfung des Menschenhandels auf kantonaler Ebene üblich ist, wird der Runde Tisch weiterhin als solcher (und nicht als Kommission) bezeichnet.

Zu § 2. Aufgaben

Um den Auftrag erfüllen zu können, soll der Runde Tisch beobachten, wie die Abläufe zur Bekämpfung von Menschenhandel und im Bereich des Opferschutzes funktionieren und durch Prozesse gesteuert werden. Zudem soll er die Projekte und Tätigkeiten der beteiligten Stellen koordinieren. Wie bisher soll der Runde Tisch als Koordinationsgremium Öffentlichkeitsarbeit leisten. Weiter soll er Stellungnahmen verfassen (beispielsweise im Rahmen von Vernehmlassungen zuhanden des Regierungsrates oder einer Direktion) sowie Empfehlungen zuhanden der mit der Bekämpfung von Menschenhandel und dem Opferschutz befassten Stellen erarbeiten. Als Beispiel für eine vom Runde Tisch koordinierte Öffentlichkeitsarbeit ist die durch die internationale Organisation für Migration organisierte schweizweite Kampagne «Informationsbus 2017–2019 zum Thema Menschenhandel in der Schweiz» zu erwähnen, an der die kantonalen Runden Tische auf lokaler Ebene die Organisation des Busstopps vor Ort unterstützten und als solche öffentlich auftraten. Ein öffentlicher Auftritt des Runden Tisches im eigenen Namen kann jedoch nur dann stattfinden, wenn sich die Mitglieder diesbezüglich einig sind. Bei Vernehmlassungen muss ebenfalls eine deutliche Mehrheit der Mitglieder zur gleichen fachlichen Einschätzung gelangen. Abweichende Meinungen einer Minderheit sind in der Stellungnahme zu deklarieren. Kann innerhalb des Gremiums keine Einigung erzielt werden, verzichtet der Runde Tisch auf eine Stellungnahme. Dies ist im Reglement zu regeln.

Die Aufzählung der Aufgaben gemäss § 2 ist nicht abschliessend.

Zu § 3. Berichterstattung

Die Berichterstattung umfasst insbesondere die in der Berichtsperiode behandelten Schwerpunktthemen, die durchgeführten Sitzungen und Anlässe, die eingesetzten Arbeitsgruppen sowie die verfassten Stellungnahmen. Angesichts der Periodizität der Sitzungen und des Umstandes, dass das Gremium seit 20 Jahren besteht und sich in der Bekämpfung von Menschenhandel inzwischen viele Prozesse etabliert haben, sodass diese keinem stetigen Wandel mehr unterworfen sind, genügt eine Berichterstattung alle vier Jahre.

Der Bericht des Runden Tisches wird dem Regierungsrat jeweils auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern unterbreitet.

Zu § 4. Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder

Da in der Bekämpfung von Menschenhandel viel Flexibilität bezüglich Schwerpunkten und Akteuren erforderlich ist, wird die Zusammensetzung des Runden Tisches sehr breit gefasst. Es wird zudem auf eine Beschränkung der Anzahl Mitglieder verzichtet. Der Runde Tisch soll sich wie bisher aus Vertreterinnen und Vertretern der Direktion der Justiz und des Innern (Staatsanwaltschaft und Kantonale Opferhilfestelle), der Sicherheitsdirektion (Kantonspolizei, Kantonales Sozialamt und Migrationsamt), der Stadt Zürich (Stadtpolizei) und der FIZ als Vertreterin der Zivilgesellschaft zusammensetzen. Geplant ist darüber hinaus neu die Teilnahme der Volkswirtschaftsdirektion durch eine Vertretung des AWA und die Teilnahme einer Vertretung der KESB. Die Verweisung auf weitere Organisationen in Abs. 1 lit. g, d.h. Behörden, Opferberatungsstellen, andere private Organisationen und Verbände, ermöglicht dem Runden Tisch, auf künftige Entwicklungen zu reagieren, ohne dass eine Verordnungsänderung notwendig ist. Eine Organisation kann von mehreren Personen vertreten werden.

Thematisch sollen die Vertreterinnen und Vertreter dieser Organisationen insbesondere die Bereiche Opferhilfe, Polizei, Strafverfolgung, Migration, Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz und die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung abdecken. Dabei wird vorausgesetzt, dass die zu delegierenden Vertreterinnen und Vertreter der genannten Behörden oder Organisationen über fundierte Fachkenntnisse in diesen Bereichen und bei der Bekämpfung von Menschenhandel verfügen sowie die für die Teilnahme am Runden Tisch nötige Entscheidungsbefugnis haben.

Die Mitglieder des Runden Tisches werden durch den Regierungsrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Entsteht während einer Amtsdauer eine Vakanz, wählt der Regierungsrat für den Rest der Amtsdauer ein neues Mitglied. Soll der Runde Tisch um Vertreterinnen und Vertreter einer zusätzlichen Organisation erweitert werden, ist dies auch während der Amtsdauer möglich.

Grundsätzlich müssen die Mitglieder ihr Amt persönlich ausüben. Es ist jedoch wichtig, dass jeweils alle Organisationen am Runden Tisch teilnehmen. Deshalb muss jedes Mitglied eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter bestimmen, die bzw. der an einer Sitzung des Runden Tisches teilnehmen kann, wenn das ordentliche Mitglied ausnahmsweise verhindert ist.

Wie bisher kann das Bundesamt für Polizei eine Vertreterin oder einen Vertreter an den Runden Tisch entsenden. Diese bzw. dieser wird nicht vom Regierungsrat gewählt und hat beratende Stimme. Ist diese Person verhindert, kann das Bundesamt für Polizei jemand anderen bzw. eine Vertretung entsenden.

Zu § 5. Vorsitz und Sekretariat

Bisher wurde der Runde Tisch Menschenhandel von der FIZ geleitet. Da es sich neu um eine staatliche Kommission handelt, soll der Vorsitz bei einer staatlichen Stelle liegen. Nach Rücksprache mit den bisherigen Mitgliedern des Runden Tisches soll die Kantonale Opferhilfestelle der Direktion der Justiz und des Innern künftig den Vorsitz übernehmen. Zudem führt die Kantonale Opferhilfestelle das Sekretariat.

Zu § 6. Organisation

Der Runde Tisch tritt mindestens einmal jährlich zusammen.

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

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. Dabei können auch Organisationen beigezogen werden, die nicht Mitglied des Runden Tisches sind. Deren Vertreterinnen und Vertreter werden als Expertinnen und Experten beigezogen. Zu denken ist beispielsweise an die Mitwirkung der Gesundheitsdirektion im Rahmen von Arbeitsgruppen zur Klärung von Sachfragen mit einem Konnex zur Gesundheitsversorgung oder an die Mitwirkung von weiteren Beratungsstellen in Arbeitsgruppen oder Fallkonferenzen. Ob für die Mitwirkung eine Entschädigung geschuldet ist, richtet sich nach § 7 Abs. 1 und 2.

Zu § 7. Entschädigung und Kostentragung

Die Mitglieder des Runden Tisches sind mehrheitlich öffentlich-rechtlich angestellte Personen, d.h. kommunale, kantonale oder Bundesangestellte, 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.

Anfallende Entschädigungen sowie weitere Auslagen werden von der Direktion der Justiz und des Innern getragen.

E. Auswirkungen

Die 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 Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen.

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

F. Inkraftsetzung

Die Verordnung über den Runden Tisch zur Bekämpfung von Menschenhandel soll am 1. Januar 2022 in Kraft treten. Vorher hat der Regierungsrat die Mitglieder zu wählen. Weitere besondere Umsetzungsarbeiten sind nicht notwendig.