



Ingrid Müller und Markus Gerber kontrollieren die Zimmer des Edelbordells im Zürcher Bankenviertel.



Das Bordell ist auch ein Wohnraum: Kochnische in der Liegenschaft im Niederdorf

Verstärkt gegen Menschenhandel

Neue Strukturen und Köpfe bei der Kantons- und der Stadtpolizei, neue Leitung bei der Staatsanwaltschaft

Kanton und Stadt Zürich machen Ernst im Kampf gegen Menschenhandel. Die spezialisierten polizeilichen Dienste werden aufgerüstet, die Kooperationen verstärkt. Das ist nicht nur dringend notwendig, sondern auch völkerrechtlich gefordert.

Brigitte Hürlimann

Sie sind unsichtbar, für die meisten von uns, und darum könnte man meinen, dass es sie hierzulande gar nicht gebe: die Menschenhändler. Mit ihrem ruck- und skrupellosen Tun streichen sie satte Profite ein, schieben ihre Opfer wie eine Ware hin und her, berauben sie aller Rechte. Doch sie sind da, Opfer wie Täter, sie sind mitten unter uns — nicht nur im Sexgewerbe.

Das Thema Menschenhandel genießt im öffentlichen Diskurs nicht mehr allzu grosse Aufmerksamkeit; das war vor ein paar Jahren noch anders, als die spektakulären Razzien am Sihlquai-Strassenstrich stattgefunden hatten und sich später Dutzende von Zuhältern und Menschenhändlern vor Gericht verantworten mussten. Viele von ihnen wurden verurteilt und bestraft — doch die Anzahl der Verurteilungen wegen Menschenhandels bewegt sich in der Schweiz konstant auf tiefem Niveau.

Was ist der Grund dafür? Menschenhandel gehört zur sogenannten Hol-Kriminalität, das heisst: Täter werden erwisch und Opfer gefunden, wenn die Strafverfolger mit vereinten und vor allem spezialisierten Kräften aktiv werden. Und nicht warten, bis jemand Anzeige erstattet, was in diesem Deliktsbereich eher selten geschieht. Das hat man im Kanton und in der Stadt Zürich erkannt — und handelt dementsprechend.

Stadtpolizei als Pionierin

Die Pionierrolle in Sachen Kampf gegen den Menschenhandel darf hierzulande die Stadtpolizei Zürich für sich in Anspruch nehmen. Sie hat als erstes Korps einen spezialisierten Ermittlungsdienst geschaffen und dort aufgrund der Erfahrungen in Hamburg auch ein kleines Fahndungsteam integriert. Diese sogenannten «Milieu-Aufklärer» haben den Auftrag, im Milieu präsent zu sein und ihr Augenmerk auf mögliche Opfer zu richten. Hamburg wie auch Zürich werden international für ihr Vorgehen gelobt und gerne als Vorbilder bezeichnet. Die «Milieu-Aufklärer» schaffen eine Vertrauensbasis und knüpfen Kontakte, was ihnen deshalb besser gelingt als anderen Polizei-

kollegen, weil sie nicht gleichzeitig noch repressiv vorgehen. Die Menschenhandel-Fahnder fragen also nicht danach, ob Prostituierte (oder andere Arbeitnehmer) über sämtliche notwendigen Bewilligungen verfügen und sich im zugewiesenen Quartier aufhalten, sondern sie konzentrieren sich auf eine mögliche Ausbeutungssituation. Sie sammeln vor Ort möglichst viele Informationen, meist in enger Zusammenarbeit mit Sozialarbeiterinnen und nichtstaatlichen Fachorganisationen.

Diese Informationen werden anschliessend vom spezialisierten Ermittler-Team im Backoffice verarbeitet, verknüpft und ergänzt. Gibt es einen konkreten Verdacht, muss dieser in einer zweiten Phase erhärtet werden: Es gilt nun, zusätzliche Beweise zu beschaffen, um allfällige Aussagen von Opfern zu untermauern. Solche Beweise werden unter anderem auch durch die verdeckte Kommunikationsüberwachung erhoben; ein derzeit heiss umstrittenes Feld. Aber, so betonen es die Fachleute von Stadt- und Kantonspolizei: unentbehrlich im Kampf gegen Menschenhandel.

Die Stadtpolizei Zürich fügt bis Ende Jahr ihr erfolgreiches System in eine neue Struktur ein — und erhofft sich dadurch Synergien, wie Beat Rhyner, Chef des Kommissariats Ermittlungen, erläutert. Unter dem Dach der 26-köpfigen Fachgruppe Milieu- und Sexualdelikte wird die Menschenhandels-Gruppe neu einen von insgesamt drei Fachdiensten darstellen. Die beiden anderen Dienste befassen sich mit Sexualdelikten (beispielsweise Vergewaltigung oder sexuelle Nötigung) sowie mit der Prostitution, sprich: mit der Erteilung von Bewilligungen für die Prostitution und der

Ahnung illegaler Gewerbsausübung. Die Prostitutions-Fahnder gehen also vornehmlich, aber nicht nur repressiv vor. Die aufklärerisch tätige Menschenhandels-Gruppe umfasst elf Stellen, die Prostitutions-Gruppe (vormals Sittenpolizei) acht Stellen, und die beiden Gruppen sollen ihre Informationen austauschen und überhaupt künftig enger zusammenarbeiten.

Diskrete Ausbeuter

Mit der Schliessung des Strassenstrichs am Sihlquai vor zwei Jahren hat sich der Kampf gegen Zuhälter und Menschenhändler in der Stadt Zürich verändert. «Am Sihlquai haben sich die Ausbeuter noch offen gezeigt», sagt Cyrill Albisser, Verantwortlicher für die Menschenhandels-Gruppe bei der Stadtpolizei. Seit der Schliessung hielten sie sich im Hintergrund, seien diskreter geworden. Womöglich hätten auch die diversen Verurteilungen ihre Wirkung gezeigt. «Aber die Ausbeuter sind immer noch da», betont Albisser, «die Ermittlungsarbeit ist mit der neuen Strassenstrich-Situation anspruchsvoller geworden.»

Während sich die Stadtpolizei Zürich auf den Menschenhandel innerhalb des Erotikgewerbes konzentriert, bearbeitet die Kantonspolizei ein weiteres Feld. Sie richtet ihr Augenmerk auch auf den Menschenhandel sowie auf die Ausbeutung in anderen Bereichen, beispielsweise im Bau- und Gastronomiegewerbe, im Haushalts- und Pflegebereich oder bezüglich des Organhandels. Seit dem November letzten Jahres hat die Kantonspolizei ihren Dienst gegen Menschenhandel und Menschenhandel mehr als verdoppelt. Waren

es bis anhin vier Personen, so sind es neu zehn spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter plus drei dem Team zugewiesene Polizisten vom Flughafen. Geleitet wird der Dienst von Peter Bücher, der auch am Schweizerischen Polizeiinstitut die Ausbildung in Sachen Menschenhandel betreut.

Der Kampf gegen Menschenhändler und Menschenhändler ist letztes Jahr von Kommandant Thomas Würzler zur Priorität erklärt worden. Für die Kantonspolizei stellen sich dabei andere Herausforderungen als für die Kolleginnen und Kollegen der Stadtpolizei: Sie hat mit dem Flughafen Zürich eine wichtige Schengen-Aussengrenze zu überwachen — und will verhindern, dass der Flughafen zum Einfallstor für Menschenhändler und -schmuggler wird. Diese Befürchtung hat Hand und Fuss: Auch das Bundesamt für Polizei stellt immer wieder fest, die Schweiz sei zum wichtigen Ziel- und Transitland von Menschenhändlern geworden.

Neben dem Flughafen behält die Kantonspolizei die zahlreichen, im ganzen Gebiet zerstreuten Bordelle und Kontakt-Bars im Auge; einen Strassenstrich hingegen gibt es nur in der Stadt Zürich, und dieses Feld wird der Stadtpolizei überlassen. In allen Bereichen des Menschenhandels und -schmuggels, so Peter Bächer, seien «diverse Verfahren am Laufen»: «Diese Kriminalitätsform zu bekämpfen, ist äusserst anspruchsvoll, kostet viel Geld, braucht Ressourcen und viel Geduld. Erfolge werden nicht rasch sichtbar, und es ist schwierig, die Vorwürfe hieb- und stichfest zu beweisen, so dass es vor Gericht zu Verurteilungen kommt.» Beide Korps, das kantonale wie das städtische,

arbeiten eng mit der spezialisierten Staatsanwaltschaft II zusammen. Bis zu ihrer Wahl in den Regierungsrat unterstand die Leitung der Menschenhandelsfälle Staatsanwältin Silvia Steiner — neu hat deren Stellvertreterin, Priska Landolt, die Federführung übernommen. Dank einem umfangreichen Ausnahmekatalog im Polizeiorganisationsgesetz lindert der dazugehörigen Verordnung darf die Stadtpolizei auch die grossen Menschenhandelsfälle mit interkantonalen oder gar internationalen Bezügen durchermitteln, ohne sie an die Kantonspolizei abgeben zu müssen. Beginnt ein Fall in der Stadt und ermittelt die Stadtpolizei als erste Behörde, bleibt das Verfahren bei ihr. Die Fachleute beider Korps tauschen sich regelmässig aus und betonen, die Zusammenarbeit funktioniere gut.

Befund des Europarats

Ob diese Aufgabenteilung auch die einschlägigen internationalen Gremien überzeugt, wird sich weisen. Die Schweiz hat 2012 die Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels ratifiziert, im April 2013 ist das Übereinkommen in Kraft getreten. Letzten Herbst hat die Expertengruppe des Europarats dem Bund und diversen Kantonen — darunter auch Zürich — einen Besuch abgestattet, hat ausführlich mit Behördenvertretern und mit Nichtregierungsorganisationen gesprochen. Die Expertengruppe, kurz GRETA genannt, wollte vor Ort erfahren, ob die Anforderungen der Konvention in der Schweiz erfüllt würden.

Ihre Schlussfolgerungen sind in einem Rapport festgehalten, der noch diesen Herbst veröffentlicht werden soll. Wer mit GRETA in Kontakt kam, der weiss, dass die hiesige föderale Struktur für die Experten ein wichtiges Thema war. Lässt sich Menschenhandel mit kleinräumig und parallel agierenden polizeilichen Fachdiensten erfolgreich bekämpfen? Tatsache ist, dass die regionalen Unterschiede in der Schweiz gross sind. Das Bundesamt für Polizei, aber auch die in Zürich ansässige Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) stellen seit längerem fest, dass nur in jenen Kantonen und Städten Menschenhändler und ihre Opfer aufgespürt werden, in denen spezialisierte Kräfte zum Einsatz kommen und genügend Ressourcen für die Ermittlung und den Opferschutz vorhanden sind. Dies ist nicht überall der Fall. Solche regionale Unterschiede dürften auch der Expertengruppe des Europarats aufgefallen sein und zu «Empfehlungen» im Schlussrapport führen.

«Ohne Opfer kein Verfahren»

brh. • Die Vertreter von Stadt- und Kantonspolizei betonen die wichtige Stellung der Opfer bei der Bekämpfung der Menschenhändler. «Ohne Opfer kein Verfahren», bringt es Cyrill Albisser von der Stadtpolizei Zürich auf den Punkt.

Nur in vereinzelt Fällen sind Menschenhändler schon verurteilt worden, obwohl das Opfer nicht gefunden oder nicht befragt werden konnte; dies gelingt nur dann, wenn andere Beweismittel den Menschenhandel ohne jeglichen Zweifel belegen. Im Regelfall aber sind die Strafverfolger darauf angewiesen, dass die Opfer kooperieren und aussagen. Das tun sie nur, wenn sie Vertrauen in die hiesigen Behörden fassen und mit dem Risiko von Racheakten umgehen können. Zum Vorgehen der Menschenhändler gehört, dass Opfer und Angehörige massiv eingeschüchert

und bedroht werden. Beide Polizeikorps setzen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, die auf Opferbefragung spezialisiert sind. Und sie arbeiten eng mit der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (HZ) zusammen.

In der Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, mutmasslichen Opfern von Menschenhandel Bedenk- und Erholungszeit zu gewähren. «Während dieser Zeit darf keine aufenthaltsbeendende Massnahme gegen sie vollstreckt werden», heisst es in der Konvention. In der Praxis komme es jedoch trotz Verdacht auf Menschenhandel immer wieder zu Ausweisungen, bemängeln Fachorganisationen. Im Asylverfahren hält sich die Schweiz nicht an die internationalen Vorgaben. So führen die Migrationsbehörden in der

Schweiz die Asylverfahren unbeirrt davon weiter, ob die asylsuchende Person ein mutmassliches Opfer von Menschenhandel ist oder nicht. Die Behörden folgen damit einer neuen Weisung des Staatssekretariats für Migration (SEM).

Sogar wenn Menschenhandelsverfahren am Laufen sind, werden Asylsuchende ausgewiesen. Die FIZ und das Westschweizer Centre Social Protestant stellen zudem fest, das SEM habe mit seiner jüngsten Weisung den aufenthaltsrechtlichen Schutz der Opfer von Menschenhandel verschlechtert: Sie hätten nur noch dann eine reelle Chance auf eine Härtefallbewilligung, wenn sie mit den Strafverfolgern kooperierten. Gemäss der neuen SEM-Weisung müssten sie Polizeirapporte, Strafanzeigen oder gar Urteile einreichen. Auch das widerspreche der Europaratskonvention.