

Regierungsratsbeschluss

vom 4. Mai 2010

Nr. 2010/809

Leistungsvereinbarung 2010 - 2012, Pilotprojekt mit dem Verein Lysistrada betr. rechtliche und soziale Kurzberatung und Begleitung der Sexarbeiterinnen

1. Ausgangslage

1.1 Menschenhandel

Menschenhandel, nach international gültiger Definition das Anwerben, Anbieten, Verbringen Vermitteln, Beherbergen oder Annehmen von Menschen zum Zwecke der Ausbeutung, wird in der Schweiz durch Artikel 182 des Strafgesetzbuches unter Strafe gestellt. Bei Menschenhandel werden Personen mit falschen Versprechungen oder gegen ihren Willen zwecks einer sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der Organentnahme an einen anderen Ort verbracht. Es liegen Verhältnisse vor, die einer Versklavung gleichkommen. Das Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch den Täter und in der Aufhebung des Selbstbestimmungsrechts sowie der Entscheidungs- und Bewegungsfreiheit des Opfers. Kennzeichnend ist, dass dabei über Personen wie über Waren verfügt wird, die beliebig gegen Entgelt oder sonstigen Vorteil gekauft und verkauft werden können. Zudem handelt es sich um ein Ausbeutungsverhältnis, in welchem sich der Täter skrupellos andere Menschen zunutze macht und somit aus der Beeinträchtigung der Verfügungs- und Bestimmungsmacht dieser Opfer Vorteile zieht. In der Prostitution geschieht dies beispielsweise durch Einzug der von der Zwangsprostituierten erwirtschafteten Gewinne durch die Täter.

Die Täter machen sich dabei die Armut, das tiefe Bildungsniveau und die Perspektivlosigkeit ihrer Opfer sowie deren Hoffnung auf eine bessere Zukunft zunutze, um sie etwa mit falschen Versprechungen über Arbeits- oder Heiratsmöglichkeiten in einem andern Land zu täuschen und anzuwerben. Die Einreise in dieses Zielland kann daraufhin legal oder illegal erfolgen. Doch anschliessend werden die Opfer durch Schuldknechtschaft, Nötigung oder Gewalt in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht und ausgebeutet (vgl. www.ksmm.admin.ch).

Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel berühren verschiedene Kompetenzen in den Bereichen Opferschutz, Strafverfolgung und Prävention, die teilweise beim Bund, teilweise bei den Kantonen liegen.

Je nach Quelle werden weltweit zwischen 600'000 und 2,4 Millionen Opfer von Menschenhandel geschätzt. Gemäss Europol sind transnationale kriminelle Organisationen im Menschenhandel tätig. In der Schweiz betreiben meistens Einzeltäter oder kleine, oft familiär oder ethnisch geprägte Gruppen den Handel mit Menschen. Im Einzelfall gibt es auch Hinweise auf organisierte Kriminalität. Die genaue Anzahl Opfer des Menschenhandels in der Schweiz ist nicht bekannt. Ausgehend einerseits von internationalen Schätzungen, andererseits von der geschätzten Anzahl illegaler Prostituiierter schätzte das Bundesamt für Polizei im Jahr 2002 die Anzahl Personen, welche in der Schweiz von Men-

schenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betroffen sein könnten, auf 1'500 bis 3'000. Die Opfer, meistens Frauen, die in der Prostitution ausgebeutet werden, stammen vornehmlich aus Ost- und Südosteuropa, den baltischen Staaten, Brasilien und Thailand.

Aufgrund seiner zentralen Lage und verkehrsinfrastrukturellen Situation (zwei der meistbefahrenen Autobahnen der Schweiz führen durch das Kantonsgebiet) haben sich im Kanton Solothurn grosse und – an der Bevölkerungsdichte gemessen – überproportional viele Betriebe des Sexgewerbes dezentral angesiedelt. Die Wahrscheinlichkeit, dass bei der hohen Zahl der Etablissements sowie Strassenstriche bzw. der Anzahl Sexarbeiterinnen auch einige Menschenhandelsopfer darunter sind, ist deshalb sehr gross. Gemäss Statistik der Jahre 2005 – 2007 liegt der Kanton Solothurn nach Zürich und Bern an dritter Stelle der Gesamtzahl aufgedeckter Menschenhandelsfälle (vgl. Bericht „Zahlen, Fakten und Analysen zum derzeitigen Schutz der Opfer von Frauenhandel in der Schweiz“ des Vereins Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel und Zwangsprostitution, August 2008).

1.2 Handlungsbedarf im Kanton Solothurn

Gestützt auf die Opferhilfegesetzgebung von Bund und Kanton hat der Kanton Solothurn mit dem FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration seit dem Jahr 2006 eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, damit Frauen, die möglicherweise Opfer von Frauenhandel wurden, für eine beschränkte Zeit Betreuung und Beratung durch eine spezialisierte Organisation erhalten.

Als zweite Massnahme wird seit dem Jahr 2008 aufgrund der steigenden Anzahl aufgedeckter bzw. vermuteter Frauenhandelsfälle ein Runder Tisch gegen Menschenhandel im Kanton Solothurn durchgeführt. Die Teilnehmenden vertreten die vom Thema Menschenhandel betroffenen Ämter (u.a. Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Amt für soziale Sicherheit, Amt für öffentliche Sicherheit, Gesundheitsamt, Amt für Wirtschaft und Arbeit) und Institutionen (u.a. OPFERHILFE AG/SO, Verein Lystrada, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ). Der Zweck des Runden Tisches gegen Menschenhandel ist insb. die Verbesserung der Koordination der involvierten Behörden sowie die Prävention von Menschenhandel. Dabei wird wegen der bekannten Menschenhandelsfälle vorerst der Schwerpunkt auf den Frauenhandel im Sexgewerbe gelegt.

Der Runde Tisch hat festgestellt, dass die Mehrheit der Opfer von Frauenhandel, welche im Sexgewerbe tätig ist, sich illegal in der Schweiz befindet. Die Frauen wissen nicht, wo sie sich Unterstützung holen können. Sie haben keinen Kontakt zu einer Verwaltungs- oder Beratungsstelle. Durch die Zwangslage (Wegnahme des Passes, Zuweisung der Unterkunft, Kontrolle des Aufenthaltsortes etc.), den illegalen Aufenthalt, mangelnde Sprachkenntnisse, Unkenntnis der Lebensverhältnisse oder der rechtlichen Schutzmöglichkeiten sowie fehlender Kontakt zu externen Stellen entsteht ein grosses Abhängigkeitsverhältnis zum Zuhälter bzw. zu den Zuhältern, was einen Ausweg aus der Opferrolle beinahe verunmöglicht.

Der Runde Tisch kam deshalb zum Schluss, dass es wichtig ist, die überwiegend ausländischen Sexarbeiterinnen sowohl über ihre Rechte (z.B. Möglichkeiten der Strafanzeige, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen) als auch über ihre Pflichten (z.B. Leistung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern) in der Schweiz aufzuklären. In anderen Kantonen werden diese Aufklärungsaufgaben von den Behörden und/oder privaten Institutionen übernommen. Nicht die Verhinderung der Prostitution, sondern die Bekämpfung von Menschenhandel soll dabei im Zentrum stehen. Mit genügend Informationen können sich die Opfer von Menschenhandel externe Hilfe holen, die Täter anzeigen und sich aus der Gewaltspirale befreien.

1.3 Kurze Übersicht über die Dienstleistungsangebote in einigen anderen Kantonen der Deutschschweiz

1.3.1 Kanton Bern

Im Kanton Bern gibt es zwei Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen. „La Strada“ ist eine mobile Anlaufstelle für Drogen konsumierende Sexarbeiterinnen. Daneben gibt es den Verein „Xenia“, der für alle Sexarbeiterinnen zuständig ist.

Der Kanton Bern hat mit dem Verein „Xenia“ eine Leistungsvereinbarung zur Beratung und Betreuung von Berner Sexarbeiterinnen abgeschlossen. Solothurner Sexarbeiterinnen, die sich regelmässig bei Xenia melden, müssen abgewiesen werden. Xenia betreibt eine Beratungsstelle und ist in der aufsuchenden Sozialarbeit tätig (mind. 5 Stunden pro Woche). Gemäss Leistungsvereinbarung müssen 60 % der aufgewendeten Zeit für die medizinische, (psycho-)soziale und rechtliche Beratung (Vertretung der Nacht Tänzerinnen bei Lohnklagen vor Arbeitsgericht, Steuererlassgesuche, Herabsetzungsgesuche von AHV-Beiträgen, Erstellung eines Haushaltbudgets, Begleitung bei Berufswechsel, Weitervermittlung an Ärztinnen, Juristinnen und andere Institutionen etc.) aufgewendet werden. Die restlichen 40 % der Arbeitszeit stehen dem Verein für die Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation, den Betrieb der Café Bar „Number One“ und die Beratung der Behörde zur Verfügung. Das Budget 2010 beträgt Fr. 336'991.--. Davon gehen zulasten des Personalaufwands Fr. 282'015.-- (190 Stellenprozente für die Sozialberatung und 60 Stellenprozente für APiS/ Aidsprävention im Sexgewerbe) und zulasten des Sachaufwands Fr. 54'076.--. Mit den Spendengeldern werden die Projekte finanziert sowie der Nothilfefonds gespiesen.

1.3.2 Kanton St. Gallen

Das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen hat im Jahr 2000 eine verwaltungsinterne Stelle geschaffen, die im Rahmen der Präventions- und Gesundheitsförderung das Projekt „Maria Magdalena- Beratungsangebot für Frauen im Sexgewerbe“ durchführt. Maria Magdalena hat sich zum Ziel gesetzt, die Lebensqualität der Personen im Sexgewerbe zu optimieren, ihre Sozialkompetenz zu fördern und den Zugang zu Angeboten im Sozial- und Gesundheitsbereich sowie im Rechtssystem zu ermöglichen. Es wird sowohl eine Beratungsstelle betrieben wie auch aufsuchende Sozialarbeit geleistet, wobei v.a. mit Letzterem der Zugang zu der Mehrheit der Sexarbeiterinnen eröffnet wird. Bei Maria Magdalena arbeiten drei ausgebildete Sozialarbeiterinnen sowie eine im Stundenlohn angestellte APiS-Mediatorin (Aidsprävention im Sexgewerbe), die demselben kulturellen, beruflichen und/oder sozialen Hintergrund wie die Sexarbeiterinnen angehört. Die Betriebskosten des Jahres 2009 beliefen sich auf rund Fr. 360'000.--, wovon 88 % auf Personalkosten und 12 % auf Infrastruktur- und Sachkosten entfielen.

1.3.3 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich bestehen drei Institutionen, die Sexarbeiterinnen beraten und betreuen: Frauenberatung Flora Dora, Isla Victoria und Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ.

Seit Beginn der 1990er Jahre macht die Beratungsstelle Flora Dora Präventionsarbeit auf dem Zürcher Strassenstrich (insbesondere Sihlquai). Die Frauenberatung Flora Dora ist ein Betrieb des Sozialdepartements der Stadt Zürich. Sie ist integriert in die Dienstabteilung Soziale Einrichtungen und Betriebe (SEB) und dort dem Geschäftsbereich Sucht und Drogen zugeordnet. Flora Dora bietet

drei Dienstleistungspakete an: 1) Es gibt einen Bus am Sihlquai in der Nähe des Strassenstrichs, der täglich von 21.00 bis 01.00 Uhr geöffnet ist. Dieser bietet den Sexarbeiterinnen eine Aufenthalts- und Rückzugsmöglichkeit, sowie Information und Beratung, Gesundheitsprävention und ärztliche Sprechstunde, Warnungen vor gewalttätigen Freiern, Kriseninterventionen, Möglichkeit der Vertrauensbildung gegenüber Behörden. 2) Flora Dora ist ferner in der aufsuchenden Sozialarbeit tätig. Regelmässig werden tagsüber und nachts Gebiete des Strassenstrichs aufgesucht. Die Präsenz vor Ort gewährleistet soziale Kontrolle und einen gewissen Schutz der Sexarbeiterinnen vor Übergriffen durch Freier, Zuhälter, Gaffer oder andere. Sie dient zudem dem Erlangen von Szenekenntnissen und Trends. 3) Je nach persönlichem Bedarf werden Klientinnen auf der Beratungsstelle gezielt beraten und begleitet, z.B. bei Anzeigen

oder in Prozessen gegen gewalttätige Freier, bei finanziellen Schwierigkeiten etc. Die Beratung wird mit insgesamt 490 Stellenprozenten inklusive Leitung (plus Stellenprozente für eine externe Ärztin) betrieben. Die Betriebskosten belaufen sich auf Fr. 750'000.-- pro Jahr.

Isla Victoria dient den Sexarbeiterinnen unterschiedlicher Herkunft als niederschwellige Anlauf- und Beratungsstelle und als Treffpunkt. Die Beraterinnen sind sowohl am Domizil von Isla Victoria mit einer Beratungsstelle wie auch mit aufsuchender Arbeit im Zürcher und Winterthurer Terrain (Salons, Clubs oder auf der Strasse) tätig. Die Prävention gegen HIV/Aids und andere sexuell übertragbare Krankheiten hat einen hohen Stellenwert. Daneben setzen sich die Beraterinnen für die Rechte der Frauen ein und unterstützen sie in ihrer Lebenssituation. Die Sexarbeiterinnen werden bei Bedarf an qualifizierte Beratungsstellen weitervermittelt. Viermal pro Woche wird ein Mittagessen organisiert, an welchem sich die Frauen austauschen können und sich von den Beraterinnen Unterstützung holen können. Ferner werden für die Tänzerinnen Informationsnachmittage veranstaltet und Deutschkurse angeboten. Isla Victoria wird von der Stadt Zürich gestützt auf eine Leistungsvereinbarung mit rund Fr. 140'000.-- und von der Stadt Winterthur mit Fr. 4'000.-- unterstützt. Die Kirchen leisten ebenfalls einen sehr grossen Beitrag. Die restlichen Kosten werden mittels Spendeneinnahmen gedeckt. Den Beraterinnen stehen 350 Stellenprozente zur Verfügung. Die Betriebskosten belaufen sich auf Fr. 560'000.--, davon sind Fr. 420'000.-- Personalkosten und Fr. 120'000.-- Sachkosten sowie Fr. 20'000.-- diverse Aufwände.

Die FIZ wurde 1985 gegründet. Sie ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation und als Verein strukturiert. Die FIZ berät Frauen aus der Region Zürich, die als Sexarbeiterinnen und Cabaret-Tänzerinnen in Schwierigkeiten sind. Auch Migrantinnen, die von diversen Formen von Gewalt betroffen sind, Probleme mit dem Aufenthaltsrecht, und/oder Fragen zu Trennung und Scheidung haben, finden in der Beratungsstelle Unterstützung. Zu diesem Zweck führt die FIZ zwei Beratungsstellen: die Beratungsstelle für Migrantinnen und die spezialisierte Interventionsstelle Makasi für Opfer von Frauenhandel. Die Fachstelle leistet zudem bildende und politische Arbeit. Die FIZ wird zu 55 % durch Spenden von Einzelpersonen, Kirchgemeinden, Stiftungen und politischen Gemeinden finanziert. Ein weiterer Teil kommt von den über 900 Mitgliedern und den zehn Trägern. Ein Viertel finanziert die FIZ durch Erträge aus Leistungsverträgen und Sockelbeiträge von Kantonen (Beratung für Opfer von Frauenhandel), mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (Bildungsarbeit) und mit der Stadt Zürich (Beratung von Sexarbeiterinnen). Die Betriebskosten liegen bei rund Fr. 900'000.--.

2. Erwägungen

2.1 Verein Lysistrada

Der ehemalige Verein Frauenbus Lysistrada Olten spezialisiert sich seit über 10 Jahren auf Gesundheitsförderung und Prävention von sexuell übertragbaren Krankheiten bei Sexarbeiterinnen im Sexgewerbe. Dabei geht es um die Umsetzung der vom Bundesamt für Gesundheit festgelegten Minimalstandards für die HIV-Prävention im Kanton Solothurn. Diese sollen in Etablissements und auf dem Strassenstrich im ganzen Kanton umgesetzt werden. Für das Pilotprojekt „Gesundheitsförderung und Prävention im Sexgewerbe“ wurde mit RRB Nr. 2006/1431 vom 14. August 2006 und RRB Nr. 2009/114 vom 27. Januar 2009 ein Beitrag von insgesamt Fr. 244'000.-- aus dem Lotteriefonds beschlossen. Aufgrund des positiven Evaluationsergebnisses wurde das Gesundheitsamt mit RRB Nr. 2009/2472 vom 22. Dezember 2009 ermächtigt, mit dem Verein eine Leistungsvereinbarung für die Jahre 2010 bis 2012 abzuschliessen. Die Kosten von jährlich Fr. 50'000.-- werden aus dem Globalbudget Gesundheit bestritten.

Der Verein Lysistrada hat Zugang zu fast allen Etablissements und steht mit den Sexarbeiterinnen in Kontakt. Mittlerweile besteht ein Vertrauensverhältnis zu den Frauen. Der Verein könnte seine Tätigkeit, welche bisher auf die Gesundheitsprävention fokussiert war, auf die rechtliche und soziale Kurzberatung erweitern. Damit würden die beiden bisherigen Massnahmenpakete im Bereich Menschenhandel – Leistungsvereinbarung mit dem FIZ und Runder Tisch gegen Menschenhandel Kanton Solothurn – durch eine dritte Massnahme ergänzt. Zudem können andere Sexarbeiterinnen, die Opfer von physischer, psychischer oder sexueller Gewalt wurden, ebenfalls unterstützt werden.

2.2 Dienstleistungsangebot

Mit dem Dienstleistungspaket „Rechtliche und soziale Kurzberatung und Begleitung der Sexarbeiterinnen“ erhalten die Sexarbeiterinnen bei den Besuchen von Lysistrada zur bisherigen Gesundheitsberatung auch eine rechtliche und soziale Kurzberatung. Lysistrada verweist die Frauen an die zuständigen Amts- und Beratungsstellen. Die Beratungen finden während den ApiS-Besuchen, auf dem Strassenstrich und via Telefonkontakten statt. Bei Bedarf werden die Sexarbeiterinnen zu Triagestellen (Polizei, FIZ, AnwältInnen, Beratungsstellen) begleitet.

Infolge dieser rechtlichen und sozialen Kurzberatung kennen die Sexarbeiterinnen ihre Rechte und Pflichten in der Schweiz und wissen, wo sie Unterstützung erhalten. Die niederschwellige Begleitung erhöht die Chancen auf eine erfolgreiche Triage zu den bestehenden zuständigen Stellen.

2.3 Kosten

Die Lohnkosten der Koordinatorin und der Mediatorinnen betragen jährlich Fr. 25'048.--. Hinzu kommen Sozialversicherungsaufwände in der Höhe von Fr. 3'758.--.

Die gesamten Overheadkosten des Vereins Lysistrada werden zwischen den zwei Dienstleistungspaketen des Gesundheitsamtes und dem neuen Dienstleistungspaket des Amtes für soziale Sicherheit aufgeteilt. Der Dienstleistung „Rechtliche und soziale Kurzberatung und Begleitung der Sexarbeiterinnen“ werden Fr. 17'406.-- belastet.

Die Projektkosten betragen pro Jahr Fr. 46'212.--. Unter Berücksichtigung von Unvorhergesehenem ist ein jährliches Kostendach von Fr. 50'000.-- zu bewilligen. Für die zweieinhalbjährige Pilotphase ab 1. Juli 2010 bis 31. Dezember 2012 ergibt dies insgesamt Fr. 125'000.--.

2.4 Finanzierung

Nach § 4 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 26. Juni 2006 (BGS 513.633.4) können aus den Fonds Beiträge für gemeinnützige und wohltätige Zwecke zugesprochen werden, die nicht in einer gesetzlichen Verpflichtung für die öffentliche Hand definiert sind. Nach Abs. 2 lit. a Ziffer 3 der VO gelten als gemeinnützige und wohltätige Zwecke für den Lotterie-Fonds Beiträge für soziale Aufgaben. Nach § 56 Abs. 4 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) können Projektunterstützungen aus Mitteln des Lotteriefonds gewährt werden, soweit die Projekte nicht öffentlich-rechtlich verpflichtend sind. Ein wichtiges Element bei der Gewährung von Beiträgen aus dem Lotterie-Fonds ist, dass ein angemessener Teil an Eigenleistung erbracht wird. Der Verein Lysistrada hat das Konzept erarbeitet, womit das Erfordernis der angemessenen Eigenleistung erfüllt ist. Das Pilotprojekt „Rechtliche und soziale Kurzberatung und Begleitung der Sexarbeiterinnen“ erfüllt die allgemeinen Beitragsvoraussetzungen und ist deshalb aus Mitteln des Lotterie-Fonds zu unterstützen.

Für das Pilotprojekt sind aus dem Lotterie-Fonds Kanton Solothurn für die Jahre 2010 bis 2012 Fr. 125'000.-- zuzusprechen. Davon sollen per 1. Juli 2010 Fr. 25'000.-- und für die Jahre 2011 und 2012 per Januar jeweils Fr. 50'000.-- ausbezahlt werden. Die Abrechnung der Mehr- und Mindereinnahmen soll nach Vertragsablauf erfolgen. Auf Antrag des Amtes für soziale Sicherheit (ASO) an den Lotterie-Fonds überweist dieses den zugesicherten Betrag.

3. Beschluss

- 3.1 Dem Verein Lysistrada werden für die rechtliche und soziale Kurzberatung und Begleitung der Sexarbeiterinnen für die Jahre 2010 Fr. 25'000.--, 2011 Fr. 50'000.-- und 2012 Fr. 50'000.-- aus dem Lotterie-Fonds zugesprochen. Das Kostendach für das Pilotprojekt beträgt insgesamt Fr. 125'000.--.
- 3.2 Das Departement des Innern, vertreten durch das Amt für soziale Sicherheit (ASO) wird beauftragt, im Sinne der Erwägungen mit dem Verein Lysistrada eine Leistungsvereinbarung für die Jahre 2010 bis 2012 abzuschliessen.
- 3.3 Die Abteilung Lotterie- und Sport-Toto-Fonds wird ermächtigt, den jeweiligen Betrag auf Antrag des Amts für soziale Sicherheit (ASO) zulasten des Kontos 233.003 "Lotterie-Fonds" anzuweisen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit ASO (7; BRU, MAJ, CLO, HER; Ablage)

Amt für öffentliche Sicherheit, Lotterie-Fonds (2)

Gesundheitsamt, Kantonsärztlicher Dienst

Verein Lysistrada, Postfach 644, 4601 Olten

Runder Tisch gegen Menschenhandel Kanton Solothurn (elektronischer Versand durch ASO)

Aktuariat SOGEKO