

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 24. Juni 2015

Verein FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Beiträge 2016–2018

1. Zweck der Vorlage

Der Verein FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration wurde vor 30 Jahren gegründet und setzt sich seither für den Schutz und die Rechte von Migrantinnen ein, die von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind. Der Verein führt die Beratungsstelle für Migrantinnen und die Interventionsstelle Makasi mit geschützter Wohnmöglichkeit für Opfer von Frauenhandel. Zudem leistet die FIZ Öffentlichkeitsarbeit und engagiert sich auf politischer Ebene lokal, national und international zum Thema Frauenhandel und Frauenmigration.

Der Leistungsbezug umfasst die Beratungs- und Interventionsleistungen für ausgebeutete und gewaltbetroffene Sexarbeiterinnen und Cabaret-Tänzerinnen sowie Beratung und Begleitung von Frauenhandelsopfern, subsidiär zur Opferhilfe.

Die Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) vom 7. März 2012 (mit stufenweiser Inkraftsetzung per 1. Juli 2012 bzw. 1. Januar 2013) hat die Situation der Sexarbeit in Zürich verändert. Die mittelfristige Auswirkung der PGVO auf das Sexgewerbe und damit auch auf den Bedarf an entsprechenden Beratungsleistungen ist für die Stadt noch wenig abschätzbar.

Es wird eine dreijährige Rechtsgrundlage beantragt. Damit ist gewährleistet, dass die Stadt Zürich die mittelfristigen Entwicklungen des Sexgewerbes einschätzen und möglicherweise entstehenden Anpassungsbedarf nach den Dienstleistungen der FIZ überprüfen kann. Zudem wird erreicht, dass die Rechtsgrundlagen der FIZ und der Isla Victoria (Zürcher Stadtmission) gleichzeitig auslaufen und allfällige Anpassungen abgestimmt erfolgen können. Dieses Vorgehen wurde mit der FIZ vereinbart.

Dem Gemeinderat wird beantragt, den Verein FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration für die Jahre 2016–2018 jährlich mit einem leistungsabhängigen Maximalbetrag von Fr. 149 500.– zu unterstützen. Damit bleibt der jährliche Maximalbeitrag ab 2016 unverändert bei Fr. 149 500.–.

Mit dem Beitrag sind 99,8 Punkte des Zürcher Städteindexes der Konsumentenpreise (Basis Dezember 2010) ausgeglichen.

2. Rechtsgrundlagen

Der Gemeinderat bewilligte mit Beschluss Nr. 2331 vom 8. Februar 2012 zur Weisung vom 30. November 2011 (GR Nr. 2011/441) für die Jahre 2012–2015 einen jährlichen, leistungsabhängigen Maximalbeitrag von Fr. 149 500.– für die FIZ.

3. Das Angebot

Die FIZ setzt sich für die Verbesserung der Lebenssituation von gewaltbetroffenen Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus und Frauenhandelsopfern ein, die häufig im Sexgewerbe tätig sind. Zum Angebot gehören die Beratungsstelle für Migrantinnen, die Interventionsstelle Makasi für Opfer von Frauenhandel sowie die Information und Schulung von Fachpersonen und die Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Frauenhandel und Frauenmigration.

Beratungsstelle für Migrantinnen

Die FIZ berät Migrantinnen, die in der Sexarbeit oder als Cabaret-Tänzerinnen Probleme mit ihrem Arbeitgeber und ihrer Aufenthaltsbewilligung haben oder Ausbeutung und Gewalt in ihrem privaten oder beruflichen Umfeld erleiden. Die Frauen erfahren meist durch Arbeitskol-

leginnen oder ihr privates Umfeld vom Angebot der FIZ. Die Beratungen zu rechtlichen und sozialen Fragen finden persönlich oder telefonisch statt und sind kostenlos. Ausserdem vermittelt die FIZ die Frauen an spezialisierte Institutionen. Für Cabaret-Tänzerinnen fordert die FIZ ausstehende Lohnzahlungen bei der Arbeitgeberin oder beim Arbeitgeber ein, leitet Schlichtungsverfahren, arbeitsgerichtliche Verfahren oder Insolvenz- und Betreibungsverfahren ein. Die Beratungsstelle für Migrantinnen ist von Montag bis Donnerstag von 9 bis 13 Uhr telefonisch erreichbar. Persönliche Gespräche finden in der Regel nachmittags statt.

Interventionsstelle Makasi für Opfer von Frauenhandel

Die Interventionsstelle Makasi bietet ein schweizweit einmaliges Opferschutzprogramm, spezialisiert auf Opfer von Frauenhandel, das von elf Kantonen in Anspruch genommen wird.

Die Klientinnen von Makasi werden in ihren Heimatländern von Menschenhändlern unter falschen Versprechungen angeworben und in der Schweiz als Sexarbeiterinnen, Haushaltshilfen oder in Cabarets ausgebeutet. Sie verfügen meist weder über eine Aufenthaltsbewilligung, finanzielle Mittel noch tragende soziale Netzwerke. Viele von ihnen sind aufgrund ihrer Erlebnisse traumatisiert. Rund die Hälfte der Frauen wird von der Polizei zur FIZ begleitet. Weitere Frauen gelangen durch Beratungsstellen oder Personen aus ihrem Umfeld zur FIZ oder zur Interventionsstelle Makasi. Diese ist während den Bürozeiten erreichbar. Frauen, die übers Wochenende aus ihrem Zwangsverhältnis ausbrechen, werden von der Polizei oder den Sozialen Einrichtungen und Betrieben untergebracht. Die Makasi-Beraterinnen nehmen am Montag Kontakt zu den Frauen auf, leisten Krisenintervention, klären die Gefährdungs- und Aufenthaltssituation und bieten Information, Beratung und Verfahrensbegleitung gemäss Opferhilfegesetz. Bei Bedarf werden die traumatisierten Frauen gleichentags ins stationäre Angebot aufgenommen. Die Schutzwohnung der FIZ umfasst sechs betreute Plätze an einem anonymen Standort und ist für einen maximal sechsmonatigen Aufenthalt vorgesehen.

Frauen, die sich für eine Aussage gegen Menschenhandel entscheiden, bleiben aufgrund der Verfahrensdauer meist längere Zeit in der Schweiz. Die Interventionsstelle Makasi leistet Sozialhilfeadministration und unterstützt bei der Alltagsbewältigung (Wohnungssuche, Organisation einer Tagesstruktur, Begleitung zu Ämtern usw.). Sie organisiert auch die Rückkehr der Frauen in ihre Heimatländer.

Informationsangebot und Öffentlichkeitsarbeit

Die FIZ schult Fachpersonen zu den Hintergründen von Frauenhandel und Frauenmigration. Aus den Erkenntnissen ihrer täglichen Arbeit entwickelt sie Handlungsvorschläge für Behörden und Politik. Öffentlichkeitsarbeit leistet die FIZ durch Kampagnen, Zeitschriften und Newsletter. Die Fachinformationen sind auf der Homepage der FIZ zugänglich.

Die FIZ ist breit mit den relevanten städtischen, kantonalen und privaten Stellen vernetzt. Auf städtischer Ebene arbeitet sie mit der Polizei (Milieuaufklärung), dem Sozialdepartement (Flora Dora, Zentrale Abklärungs- und Vermittlungsstelle) und der AÖZ zusammen. Auf kantonaler Ebene ist die FIZ mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), dem Migrationsamt und der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST) vernetzt. Wichtige private Partner sind die Isla Victoria der Zürcher Stadtmission, die Frauenberatung sexuelle Gewalt oder das Frauenhaus Zürich. Die FIZ ist Mitglied der städtischen Fachkommission zur PGVO, präsidiert den Runden Tisch gegen Frauenhandel im Kanton Zürich und engagiert sich in verschiedenen nationalen und internationalen Arbeitsgruppen zum Thema Frauenhandel.

Für die gesamte Fachstelle arbeiten 21 Mitarbeiterinnen mit insgesamt 13,8 Stellenwerten. 1,8 Stellenwerte werden für die Beratung für Migrantinnen eingesetzt. 7,5 Stellenwerte umfasst die Interventionsstelle Makasi einschliesslich Schutzwohnung. Bei Bedarf kann die FIZ auf Mitarbeiterinnen im Stundenlohn zurückgreifen. Alle Mitarbeiterinnen im Bereich Bera-

tung sind ausgebildete Sozialarbeiterinnen, Sozialpädagoginnen oder Juristinnen und haben sich auf die Opferhilfe spezialisiert. Sie sind mehrsprachig und verfügen über interkulturelle Erfahrungen und Kompetenzen.

Die Geschäftsstelle der FIZ mit der Beratungsstelle für Migrantinnen und der Interventionsstelle Makasi für Opfer von Frauenhandel befindet sich an der Badenerstrasse 682.

3.1 Ziele

Die FIZ setzt sich für den Schutz, die Würde und die Rechte von gewaltbetroffenen Migrantinnen ein:

- Einforderung der Rechte von Migrantinnen in prekären Aufenthalts- und Arbeitssituationen (insbesondere Sexarbeiterinnen und Cabaret-Tänzerinnen) sowie Stärkung ihrer Handlungskompetenz.
- Schutz und Stabilisierung für Opfer von Frauenhandel, damit diese nach traumatischen Erfahrungen wieder Perspektiven entwickeln, gegen Frauenhandel aussagen und ihr Leben eigenverantwortlich gestalten können.
- Sensibilisierung von Behörden, NGOs und Öffentlichkeit für den besseren Schutz von Migrantinnen.

3.2 Zielgruppe

- Migrantinnen in Gewalt- und Ausbeutungssituationen in Verbindung mit einem prekären Aufenthaltsstatus aus der Region Zürich
- Opfer von Frauenhandel
- Fachpersonen in Behörden und NGOs, Öffentlichkeit

4. Leistungsausweis und Wirkung

Die nachfolgend aufgeführten Leistungszahlen beziehen sich ausschliesslich auf die von der Stadt Zürich mitfinanzierte Beratungsarbeit der Beratungsstelle für Migrantinnen mit der Zielgruppe Sexarbeiterinnen und Cabaret-Tänzerinnen sowie der Interventionsstelle Makasi für Opfer von Frauenhandel, sofern die Leistungen nicht durch die Opferhilfe abgedeckt sind.

2014 haben 232 Frauen aus der Stadt Zürich 1692 Stunden Beratung und Begleitung durch die FIZ in Anspruch genommen. 92 der 232 Frauen sind 2014 neu zur FIZ gelangt.

136 der 232 Frauen sind Sexarbeiterinnen und Cabaret-Tänzerinnen, die die Beratung für Migrantinnen aufsuchten. 40 Prozent der 2014 neu beratenen Frauen stammen aus Osteuropa, 26 Prozent aus Lateinamerika und rund 20 Prozent aus dem asiatischen Raum. Die meisten Sexarbeiterinnen waren zum Zeitpunkt ihrer Beratung in Kleinstsalons oder privaten Wohnungen tätig.

2014 unterstützte die FIZ 19 Cabaret-Tänzerinnen bei Lohnklagen. In 13 Fällen konnten die Lohnforderungen erwirkt werden.

96 der 232 Frauen sind Opfer von Frauenhandel, die von der Interventionsstelle Makasi beraten wurden. Rund drei Viertel der neuen Fälle stammen aus Ungarn und wurden zur Sexarbeit auf dem Strassenstrich oder in Privatwohnungen gezwungen. 2014 hatten über 60 der neu und im Vorjahr begleiteten Frauen eine Aussage gegen Frauenhandel gemacht. In 30 Fällen wurde ein Strafverfahren eröffnet. In elf Fällen wurden die Verfahren abgeschlossen und die FIZ unterstützte die Frauen beim Erhalt einer Härtefallbewilligung.

Beratungsstunden für die Stadt Zürich

	2011	2012	2013	2014
Anzahl Beratungsstunden Sexarbeiterinnen ¹ , Cabaret-Tänzerinnen ²	928	827	817	873
Anzahl Beratungsstunden Frauenhandel Sexarbeit ³	606	791	710	819
Total geleistete Beratungsstunden Stadt Zürich	1534	1618	1527	1692

Kommentar

- ¹ Hauptthemen der Beratung von Sexarbeiterinnen 2014 waren die PGVO, Fragen zu Betriebs- und Baubewilligungsgesuchen, aufenthaltsrechtliche Fragen und der Ausstieg aus der Sexarbeit.
- ² Hauptthemen der Beratung der Cabaret-Tänzerinnen waren säumige Lohnzahlungen und damit verbundene Lohnforderungen sowie Fragen rund um die Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts.
- ³ Die FIZ betreut zunehmend Langzeitklientinnen. Sie sind Opfer von Frauenhandel, können aber wegen eines laufenden Verfahrens und/oder Gefährdung nicht in die Heimat zurück. Durch die lange Verweildauer in der Schweiz ändern sich die Beratungsthemen. Viele Frauen wollen arbeiten, andere werden Mütter und brauchen Unterstützung bei der Suche nach Betreuungseinrichtungen, begleiteten Wohnmöglichkeiten für Mutter und Kind oder beim Kontakt mit der KESB. Die Anzahl soziale Beratungsstunden für Opfer von Frauenhandel hat deshalb in den letzten Jahren stetig zugenommen.

5. Leistungsbezug

Die Stadt Zürich verpflichtet sich in ihrer Prostitutionspolitik, den Prostituierten niederschweligen Zugang zu Sozialarbeit und Intervention bei Ausbeutung zu gewährleisten. Zudem hat sich die Schweiz mit dem Beitritt zur Europakonvention gegen Menschenhandel verpflichtet, Massnahmen zum Schutz und zur Einhaltung der Menschenrechte der Betroffenen von Menschenhandel zu ergreifen. Die FIZ leistet dazu mit der Beratung für Migrantinnen und der Interventionsstelle Makasi einen wesentlichen Beitrag. Deshalb sollen weiterhin 1150 Beratungsstunden zu einem Ansatz von Fr. 130.– eingekauft werden. Dies ergibt einen leistungsabhängigen Maximalbeitrag von Fr. 149 500.–.

6. Finanzen

Gemäss Bilanz 2014 betragen Eigenkapital und zweckgebundene Fonds Fr. 1 459 003.–. Die Eigenkapitalsituation der FIZ wird im Vergleich zum Gesamtaufwand und -ertrag als gut beurteilt.

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration: Rechnung 2014 und Budget 2016

	Rechnung 2014 in Fr.	Budget 2016 in Fr.
Aufwand		
Personalaufwand	1 682 966	1 730 000
Betriebs- und Sachaufwand ¹	314 458	407 000
Raumaufwand ²	83 709	95 000
Total Aufwand	2 081 133	2 232 000
Ertrag		
Erträge aus Dienstleistungen ³	968 885	920 000
Beitrag Sozialdepartement Stadt Zürich	149 500	149 500
Beitrag Kanton ⁴	100 000	100 000
Spenden ⁵	654 304	736 000
Mitglieds-/Trägerschaftsbeiträge	150 130	153 000
Übriger Ertrag	1 020	2 000
Total Ertrag	2 023 839	2 060 500
Gewinn (+) / Verlust (-)	-57 294	-171 500

Kommentar

- ¹ Der Betriebs- und Sachaufwand enthält sowohl Ausgaben für den laufenden Betrieb wie auch für Projekte. 2016 budgetiert die FIZ einen höheren Aufwand aufgrund der Umstrukturierung von Makasi und der Neuentwicklung der Datenbank.
- ² Der Raumaufwand umfasst Miete und Nebenkosten für die Geschäftsstelle an der Badenerstrasse.
- ³ Die Erträge aus Dienstleistungen setzen sich zum grössten Teil aus Opferhilfezahlungen und Tagespauschalen für die Schutzwohnung zusammen sowie Beiträgen des Bundes für verschiedene Dienstleistungen. 2016 sind tiefere Spendeneinnahmen budgetiert, da eine einmalige Subvention des Bundesamts für Polizei für die Interventionsstelle Makasi wegfällt.
- ⁴ Die FIZ hat bis Ende 2017 eine Staatsbeitragsberechtigung des kantonalen Sozialamts.
- ⁵ Die Spenden setzen sich aus freien und zweckgebundenen Spenden zusammen. Die zweckgebundenen Spenden sind mehrheitlich für verschiedene Projekte der Interventionsstelle Makasi reserviert. Darunter befindet sich ein Beitrag des Lotteriefonds für das Projekt «Langzeitklientinnen, Strukturierung Follow-up» (Fr. 450 000.– für die Jahre 2014–2016).

7. Fazit, Budgetnachweis und Zuständigkeit

Die FIZ unterstützt Sexarbeiterinnen, Cabaret-Tänzerinnen und Opfer von Frauenhandel mit Beratung, Begleitung, geschützten Wohnmöglichkeiten und Intervention bei der Durchsetzung ihrer Rechte und der Bewältigung ihres Alltags. Die FIZ ist als Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration regional, national und international anerkannt und gut vernetzt. Ihre Aktivitäten tragen dazu bei, dass Migrantinnen im Sexgewerbe und Opfer von Frauenhandel erkannt, vor Ausbeutung und Gewalt geschützt und in ihrer sozialen Integration unterstützt werden.

Zu diesem Zweck soll dem Verein FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration für die Jahre 2016–2018 ein jährlicher, leistungsabhängiger Maximalbeitrag von Fr. 149 500.– bewilligt werden. Gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. c Gemeindeordnung beschliesst der Gemeinderat über jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 50 000.– bis Fr. 1 000 000.–. Der Betrag von Fr. 149 500.– ist im Voranschlag 2016 eingestellt und im Aufgaben- und Finanzplan 2015–2018 vorgemerkt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Dem Verein FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration wird für die Jahre 2016–2018 ein jährlicher, leistungsabhängiger Maximalbeitrag von Fr. 149 500.– (entsprechend dem Index von 99,8 Punkten des Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise, Basis Dezember 2010) bewilligt.**
- 2. Die Kompetenz zur Festlegung der Beitragssätze wird dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti