

STELLUNGNAHME DER FIZ ZUM VIERTEN/FÜNFTEN BERICHT DER SCHWEIZ ÜBER DIE UMSETZUNG DES ÜBEREINKOMMENS ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM VON DISKRIMINIERUNG DER FRAU (CEDAW)

ART. 6 (FRAUENHANDEL UND AUSBEUTUNG DER PROSTITUTION) CEDAW

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns im Rahmen des *Schattenberichts zum vierten/fünften Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)*, der durch die NGO-Koordination post Beijing Schweiz organisiert wurde, zu den Themen Menschenhandel und Prostitution äussern zu können und möchten anbei unsere Stellungnahme darlegen.

Die **FIZ** Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration stützt sich bei ihrer Einschätzung auf ihre langjährigen Erfahrungen, wie auch auf das Wissen um die Praxis in den verschiedenen Kantonen. Die FIZ ist seit 30 Jahren Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration und seit jeher Beratungsstelle für gewaltbetroffene Migrantinnen. Überdies führen wir seit 2004 ein spezialisiertes Opferschutz- und Betreuungsprogramm für Opfer von Frauenhandel: „Makasi“.

MENSCHENHANDEL

Die Internationale Arbeitsorganisation ILO schätzt (2012), dass weltweit 21 Millionen Menschen Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit sind. Menschenhandel findet auch in der Schweiz statt, welche vorwiegend als Transit- und Zielland fungiert. Wie viele Menschen in der Schweiz von dieser schweren Menschenrechtsverletzung betroffen sind, weiss niemand. Es gibt weder verlässliche Zahlen noch aktuelle Schätzungen zur Situation in der Schweiz. Fachleute gehen jedoch davon aus, dass nur ein Bruchteil der Opfer identifiziert und geschützt wird. Eine reale Zahl ist diejenige der Frauen, die im letzten Jahr in der FIZ Unterstützung gefunden haben: Im Jahr 2015 betreute die Interventionsstelle für Opfer von Frauenhandel 229 Fälle. Davon waren 95 neue Fälle und 134 weiterlaufende Fälle aus den Vorjahren.

Obwohl die Schweiz das Palermo-Protokoll¹ und die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ratifiziert hat und über einen nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel verfügt, werden Betroffene von Menschenhandel nach wie vor häufig nicht erkannt, befinden sich ohne oder mit prekärem Aufenthaltsstatus in der Schweiz und haben kaum Möglichkeiten, ihre Rechte einzufordern. Der Opferschutz wird grob vernachlässigt. Immer wieder erleiden sie Diskriminierung und Ungleichbehandlung. Dies führt dazu, dass nur die wenigsten Menschenhändler Konsequenzen zu fürchten haben und die Betroffenen vom Rechtsstaat Schweiz keine Gerechtigkeit erfahren.

In unserer praktischen Arbeit mit Opfern von Menschenhandel erkennen wir immer wieder, dass der Schutz und die Unterstützung der Opfer in der Schweiz Lücken aufweist und Massnahmen zur Prävention dieser Menschenrechtsverletzung notwendig sind. Im Folgenden sollen die Mängel in der Schweiz, die für die Umsetzung der CEDAW relevant sind, erläutert werden.²

Kantonale Unterschiede und mangelnde Finanzierung vermindern Opferschutz

Die vom CEDAW–Ausschuss 2009 mit Sorge festgestellten Missstände bezüglich kantonaler Unterschiede im Opferschutz und der Opferunterstützung sowie der mangelnden staatlichen Finanzierung des bestehenden spezialisierten Angebotes diesbezüglich (vgl. N 29 f.) sind auch heute noch aktuell.

Alle relevanten Rechtsbereiche und Kompetenzen bei der Ermittlung gegen Täter von Menschenhandel, der Identifizierung, Schutz und Unterstützung von Opfern von Menschenhandel liegen im Ermessen der Schweizer Kantone. **Es fehlen diesbezügliche einheitliche, schweizweite Standards**, was zu Ungleichheit, fehlender Rechtssicherheit führt und schliesslich zur Diskriminierung/Benachteiligung der Opfer. Der Bund schiebt die

¹ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (SR 0.311.542).

² Weiterführende Informationen zu Frauenhandel in der Schweiz finden sie auf unserer Homepage (www.fiz-info.ch) sowie im GRETA-Bericht (Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, First evaluation round, GTETA(2015)18).

Verantwortung an Kantone ab und nutzt seinen Handlungsspielraum nicht aus. Zumindest müsste er die Umsetzung der nationalen und internationalen Verpflichtungen betreffend Opferschutz und Opferrechte überwachen, vorantreiben und die Nichterfüllung ahnden können.

Von Kanton zu Kanton gibt es sehr grosse Unterschiede in der Anzahl von Identifizierungen, obwohl teils vergleichbare Situationen vorherrschen. Die meisten Opfer werden nach wie vor im Kanton Zürich identifiziert, gefolgt von Solothurn und Luzern³. Andere Kantone erkennen nur vereinzelt. Ausser in Zürich und Vaud existieren in keinem weiteren Kanton institutionalisierte polizeiliche, nicht repressive Spezialeinheiten zu Menschenhandel. Wie wichtig dies wäre, zeigt sich einerseits an den Fall-Zahlen. Andererseits kommt es immer wieder zu Situationen, in welchen Opfer nicht erkannt oder deren Opferrechte missachtet werden.

Der CEDAW-Ausschusses fordert in seinen Empfehlungen (Nr. 30) die Schweiz explizit auf, den Schutz und die Genesung der Opfer von Menschenhandel u.a. durch Zuweisung ausreichender Mittel an die spezialisierten Stellen sicherzustellen. Mittel und langfristig kommt die Schweiz dieser Empfehlung nur bedingt nach, weil das Opferschutzangebot für Opfer von Menschenhandel nach wie vor langfristig nicht gesichert ist.

Die FIZ ist eine auf Menschenhandel spezialisierte Fachstelle mit einem umfassenden Opferschutzprogramm für Opfer von Frauenhandel. Pro Jahr beraten und begleiten wir über 200 Fälle. Die Beiträge der Kantone an das Programm sind nach wie vor nicht kostendeckend, so dass wir 2015 über 30% unserer Kosten über Spenden und befristete Projektbeiträge finanzieren mussten. Im 2015 profitierten wir erstmals von der im CEDAW-Bericht 2014 der Schweiz aufgeführten finanziellen Unterstützung gem. Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (N 51). Diese entlastet uns und sicherte für das Jahr 2015 unser Angebot. Da sie jedoch nur auf ein Jahr befristet ist und jedes Jahr neu beantragt werden muss, gibt sie keine Planungssicherheit.

Eine weitere Schwachstelle im Opferschutz ist der Mangel an adäquaten Unterbringungsmöglichkeiten für Opfer von Menschenhandel.⁴ Bis heute gibt es in der Schweiz zu wenige, auf Opfer von Menschenhandel spezialisierte Schutzprogramme mit Unterbringung. Um der spezifischen Situation von Opfern von Frauenhandel und ihren Bedürfnissen gerecht zu werden, braucht es angepasste Unterbringungslösungen und spezialisierte Betreuung. Auch hier fehlen ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten.

Überdies zeichnet sich heute bereits eine Zunahme an Frauenhandelsfällen im Asylbereich ab, deren spezialisierte Beratung und Betreuung sowie deren medizinische, therapeutische und rechtliche Unterstützung nicht finanziert wird. Bund und Kantone schieben sich gegenseitig die Zuständigkeit zu.

³ Gemäss FIZ-Statistik 2015.

⁴ Vgl. auch GRETA-Bericht, N 139.

Aufenthaltsrechtlicher Schutz für Opfer von Menschenhandel nach wie vor prekär

Die Schweiz kommt der Empfehlung N 30 des CEDAW–Ausschusses nicht nach, in welchem sie aufgefordert wird, neben Verfolgung und Bestrafung des Menschenhandels insbesondere auch den Opferschutz sicherzustellen und in diesem Rahmen eine Verlängerung der vorübergehenden Aufenthaltsbewilligungen und andere Massnahmen in Erwägung zu ziehen.

Im CEDAW–Bericht 2014 der Schweiz wird zum einen explizit auf die Möglichkeit der Erteilung einer Härtefallbewilligung (Art. 30 Abs. 1 lit. e AuG⁵ und Art. 36 Abs. 6 VZAE⁶), bzw. eines Aufenthaltes unabhängig vom Bestehen eines Strafverfahrens und Kooperation des Opfers mit den Behörden verwiesen. Zum anderen wird grundsätzlich von einem Paradigmenwechsel hin zum Vorrang des Opferschutzes vor der Strafverfolgung in Menschenhandelsfällen gesprochen. **Dem ist zu widersprechen und folgendes entgegen zu halten:**

Weder der Aufenthalt aus Gründen der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden, noch jener aufgrund der persönlichen Situation der Opfer (Härtefall) sind auf Gesetzesebene zwingend, sondern „können“ erteilt werden. Das Ausländergesetz enthält bezüglich des Aufenthalts von Opfern von Menschenhandel nur eine KANN-Formulierung. Art. 30 Abs. 1 lit. e AuG besagt: "Von den Zulassungsbedingungen (Art. 18-29) kann abgewichen werden, um den Aufenthalt von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel zu regeln". Damit existiert auf gesetzlicher Ebene keine Klarheit. Ob aufenthaltsrechtlicher Schutz gewährt wird oder nicht, liegt im Ermessen der Behörden und führt bei aufenthaltsrechtlichen Entscheiden zu frappanten Unterschieden in den 26 Kantonen.

Nicht aussagebereite Opfer von Menschenhandel (oder Opfer, deren Aussage als nicht relevant eingestuft wird, oder wenn ein Verfahren nicht eingeleitet oder es eingestellt wird) müssen die Schweiz nach heutiger Rechtslage (Art. 36 VZAE , insbesondere Abs. 5) und Praxis in der Regel verlassen und können folglich die Opferhilfeleistungen, die ihnen zustehen, nicht als legal Anwesende beanspruchen. Es gibt keine Möglichkeit, nach einer Bedenkzeit (in der sich das Opfer z.B. aus Angst gegen eine Anzeige entscheidet) schnell und unbürokratisch einen mehrmonatigen befristeten legalen Aufenthalt zu erwirken, damit das Opfer Unterstützung, Opferrechte und Schutz im Sinne des OHG in Anspruch nehmen kann.

Gemäss Schweizer Gesetz ist in einem solchen Fall ein Gesuch um eine humanitäre Härtefall-Bewilligung notwendig. Die Bewilligung von Härtefällen liegt wiederum in der Zuständigkeit der kantonalen Migrationssämter. Die Gesuche werden kantonal unterschiedlich behandelt und sehr restriktiv gewährt. Obwohl eine entsprechende Weisung des SEM (Staatssekretariat für Migration)⁷ bezüglich Härtefall-Bewilligung in Men-

⁵ SR 142.20, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Februar 2014).

⁶ SR 142.201, Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (Stand am 1. Januar 2015).

⁷ SEM Weisung Version 6.1.2016, unter:
<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-d.pdf> , Kapitel 5.6.2.2.5: „Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel“.

schenhandelsfällen existiert, ist die Praxis einiger kantonaler Behörden geprägt von Unkenntnis der bestehenden Rechtsgrundlagen, vom Ermessensspielraum und von der persönlichen Einschätzung eines Beamten. Die rechtliche Grundlage ist zu schwach und institutionell nicht verankert. Weiter hat sich die Situation für Opfer von Menschenhandel seit der Überarbeitung dieser Weisung im Juli 2015 zusätzlich verschlechtert. Zwar hält die Weisung weiterhin fest, dass Härtefallbewilligungen, bzw. Aufenthalte aus humanitären Gründen unabhängig von der Bereitschaft des Opfers zur Zusammenarbeit mit der Strafverfolgung möglich sein sollen. Neu werden nun aber verschiedene für die Gesuchstellung notwendige Dokumente aufgeführt, darunter Polizeirapporte, Strafanzeigen und entsprechende strafrechtliche Verurteilungen. Dies führt faktisch dazu, dass auch Härtefallbewilligungen jenen Opfern vorbehalten wird, welche in einem Strafverfahren mit den Schweizer Strafverfolgungsbehörden kooperieren.

Besonders gravierend ist die Situation, wenn ein Verfahren eingestellt wird. Insbesondere Opferhilfestellen und Migrationsämter berufen sich hierauf im Sinne eines Beweises, dass kein Fall von Menschenhandel vorliegt, bzw. die betroffene Person keine Opferqualität hat. Dies hat neu zur Folge, dass auch ein Härtefallgesuch – die bisher einzige noch verbleibende Möglichkeit – in der Praxis wegfällt.

Auch bezüglich Erholungs- und Bedenkzeit stellt die FIZ fest, dass sich diese in der Praxis regelmässig auf das absolute Minimum beschränken und fälschlicherweise die Entscheidungsfindung für oder gegen eine Kooperation mit den Behörden und nicht die Erholung des Opfers im Vordergrund steht. Die überarbeitete SEM Weisung hält neu fest, dass die Erholungs- und Bedenkzeit für mindestens 30 Tage „nicht aber länger als 3 Monate“ erteilt werden soll. ***Dies widerspricht dem Geiste der Empfehlung des CEDAW-Ausschusses, welche die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen empfiehlt.***

Grundsätzlich stellen ausländerrechtliche Aspekte (Bestrafung bei Verstössen gegen das Ausländergesetz, Aufenthalt nur bei Aussage) eine der grössten Hürden für den Zugang von Betroffenen von Menschenhandel zu Opferrechten dar, da diese höher gewichtet werden als der Schutz und die Unterstützung der Menschenhandelsopfer. Polizeiliche Kontrollen mit Fokus „Verstoss gegen das Ausländergesetz“ und Ausschaffungen verhindern bzw. verunmöglichen immer wieder die Identifikation und den Schutz von Opfern. Diese werden trotz begründetem Verdacht auf Menschenhandel unter Missachtung internationalen Rechts ausgeschafft.

Die Ausgestaltung des Schweizerischen Rechts sowie die gängige Praxis von Verwaltung, Justiz und Polizei haben den klar strafrechtlichen Fokus behalten, womit die Umsetzung der CEDAW-Empfehlung verfehlt wird.

Keine Anwendung der internationalen Vorgaben bezüglich Menschenhandel im Asylbereich

Die vom Bund aufgeführten Massnahmen des SEM (Staatssekretariat für Migration) zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel im Asylbereich werden durch die FIZ grundsätzlich begrüsst. Es handelt sich hierbei v.a. um strukturelle Veränderungen innerhalb des Staatssekretariats (z.B. die Schaffung einer für Menschenhandel zuständigen Stelle) sowie um Weiterbildungen und Sensibilisierungsveranstaltungen massgebender Beamter.

Unbeachtet blieben im Asylbereich bislang jedoch einige grundlegende Missstände:

Entsteht der Verdacht auf Menschenhandel, so setzen die **Schutz- und Unterstützungspflichten** der Schweiz gem. der Europäischen Menschenrechtskonvention - EMRK und des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels – ERK unmittelbar ein. Betroffene Personen müssten also z.B. in einer spezialisierten Unterkunft untergebracht werden, die notwendige medizinische Versorgung erhalten und von spezialisierten Opferberatungsstellen unterstützt werden. In der Schweiz ist es heute so, dass lediglich ein Informationspapier mit den Kontaktangaben der kantonalen und der auf Menschenhandel spezialisierten Opferhilfestellen abgegeben wird. Gemäss Erfahrung der FIZ, aber auch international gestützter Meinung⁸ ist dies unzureichend – die wenigsten Opfer melden sich aus eigener Kraft bei einer solchen Stelle. Auch GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, das Monitoring Organ des Europarates betreffend Menschenhandel) fordert die Schweiz in seinem Bericht zur Schweiz 2014 dringlich auf, die Identifikationen im Asylbereich zu verbessern und sicherzustellen, dass alle Menschenhandelsopfer die ihnen Zustehende Unterstützung und Schutz erhalten.⁹

Einzelne internationale Vorgaben, wie etwa die Erholungs- und Bedenkzeit, die Möglichkeit eines Aufenthaltes und somit auch adäquate Unterstützung wurden im Ausländergesetz ansatzweise geregelt. Aufgrund des Ausschliesslichkeitsprinzips unseres Asylrechts (AsylG Art. 14 Abs. 1) gelten diese Vorgaben für asylsuchende Opfer von Menschenhandel jedoch nicht. Vielmehr wird in der neu überarbeiteten Weisung des SEM bezüglich Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel explizit festgehalten, dass besagte ausländerrechtliche Normen im Asylbereich keine direkte Anwendung finden – dies hat zur Folge, dass hier die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen nicht umsetzt. Besonders verheerend ist dies in Dublin-Fällen oder wenn der Verdacht auf Menschenhandel unmittelbar vor einer Ausweisung erfolgt. ***Denn Opfer können ihre Rechte nur wahrnehmen, wenn ihnen die Schweiz aufenthaltsrechtlichen Schutz gewährt, sie sich legal in der Schweiz aufhalten können und dadurch Zugang zu Unterstützung und Schutz haben.***

Eine weitere Missachtung völkerrechtlicher Vorgaben (etwa Art. 10 Abs. 2 ERK) ist darin zu sehen, dass in der Schweiz identifizierte Opfer von Menschenhandel, bei welchen die **Tat jedoch im Ausland stattfand, keinerlei spezialisierte Unterstützung oder Schutz durch die Schweiz erhalten**. Dies obwohl im internationalen Recht keine Unterscheidung von Opfern aufgrund des Tatortes gemacht wird.

Arbeitsausbeutung kein Fokus

Der seit 2006 in Kraft getretene Art. 182 StGB stellt neben Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung auch den Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung sowie zwecks Organhandels unter Strafe. Zwar wurden **einige Schritte unternommen, um Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung zu thematisieren, doch**

⁸ Vgl. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/iom-projektbericht-menschenhandel-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt 13.08.2015).

⁹ Vgl. GRETA-Bericht Schweiz, Empfehlung 15, Anhang I, S. 52.

halten sich die Fortschritte diesbezüglich sehr in Grenzen.¹⁰ Die kantonalen Runden Tische bspw. sowie auch polizeiliche Ermittlungen konzentrieren sich nach wie vor auf den Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung. Die Anstellung von ausländischen Arbeitern und Arbeiterinnen zu ausbeuterischen Konditionen wird häufig noch als Kavaliersdelikt wahrgenommen. „Egal wie schlecht die Arbeitskonditionen in der Schweiz auch sein mögen, in der Heimat wäre es noch viel schlimmer“, so der Tenor in der Öffentlichkeit und bei vielen Behörden. Hier bedarf es intensiver Sensibilisierung und Aufklärung, sowie legaler Arbeitsmöglichkeiten für Drittstaatenangehörige entsprechend der Nachfrage in der Schweiz. Stossend ist, dass letztere nur für ausgewählte Experten, nicht aber für NiedriglohnarbeiterInnen bestehen. Die Kooperation, insbesondere mit Schlüsselstellen wie den Arbeitsmarktbehörden, sowie die Weiterbildung der relevanten Stellen muss intensiviert werden, um Identifizierungen überhaupt erst möglich zu machen und um Interventionsmechanismen zugunsten der Opfer entwickeln zu können. Bisher sind uns lediglich vier Verurteilungen wegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung bekannt.

Entgegen der Darstellung im CEDAW-Bericht 2014 der Schweiz (N 48) können **Gesetze gegen Schwarzarbeit bislang nicht als Massnahme gegen Menschenhandel zwecks Ausbeutung** der Arbeitskraft angesehen werden. Auch die letzte noch laufende Revision des Gesetzes gegen Schwarzarbeit verpasst in seiner aktuellen Version die Chance den Arbeitnehmerschutz zu stärken und zur Identifizierung von Opfern von Menschenhandel beizutragen. Vielmehr fokussiert das Gesetz auf den Schaden für die Volkswirtschaft und den Fiskus und versäumt es, Arbeitsinspektoren einen expliziten gesetzlichen Auftrag zu geben, Verstösse gegen Art. 182 StGB¹¹ zu kontrollieren und zu melden.¹²

Die FIZ empfiehlt:

- **Die Bekämpfung des Menschenhandels verlangt eine gesamtschweizerische Lösung.** Die Erkenntnis, dass die Bekämpfung organisierter Kriminalität transnational angegangen werden muss, sollte selbstverständlich auch auf die schweizerische Kantonsstruktur übertragen werden, bzw. zu einer interkantonalen Herangehensweise im Kampf gegen den Menschenhandel führen. Die **Schweiz muss für alle Kantone verbindliche Standards einführen**, damit die Identifizierung und der Schutz der Opfer nicht willkürlich, von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt werden.
- **Die Schweiz soll der Empfehlung des CEDAW-Ausschusses Folge leisten und die Finanzierung eines ganzheitlichen Opferschutzprogrammes mit adäquaten Unterkunftsmöglichkeiten und angemessenen Integrationsmassnahmen sicherstellen. Es braucht eine verlässliche und langfristige staatliche Finanzierung der NGOs, welche spezialisierten Opferschutz für Opfer von Menschenhandel anbieten.**

¹⁰ GRETA erachtet es als notwendig, dass die Schweiz ihre Anstrengungen gegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung verstärken sollte (vgl. z.B. GRETA-Bericht, Empfehlung 4, Anhang I, S. 50).

¹¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311).

¹² Vgl. Stellungnahme der FIZ zur Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) vom 30.7.2015 abrufbar unter: http://fiz-info.ch/images/content/VernehmlassungBGSA_StellungnahmeFIZ.pdf.

- **Die Empfehlungen des CEDAW–Ausschusses sollen umgesetzt werden. Insbesondere soll dem Opferschutz mehr Gewicht zukommen und der aufenthaltsrechtliche Schutz soll gestärkt werden.**

Die gravierende Menschenrechtsverletzung des Menschenhandels muss genug Grund sein, um ein langfristiges Aufenthaltsrecht zu bekommen. Die Opfer sind in den meisten Fällen schwer traumatisiert und **sollten allein aufgrund der notwendigen Schutzmassnahmen und medizinischen, therapeutischen und weiteren Massnahmen der Rehabilitation in der Schweiz verbleiben können.**

Die Bedenk- und Erholungszeit muss im Sinne des Opfers interpretiert und erteilt werden. Während der Bedenkzeit dürfen keine polizeilichen Befragungen, Einvernahmen etc. durchgeführt oder Opferdaten weitergegeben werden. Hierfür braucht es klare gesetzliche Grundlagen sowie weiterhin Sensibilisierung und Weiterbildung, insbesondere der Polizei, Staatsanwaltschaft und der Migrationsbehörden.

Die Schweiz muss ein Aufenthaltsrecht für alle Opfer von Menschenhandel sicherstellen, unabhängig von Strafverfahren und ihrer Aussage- und Kooperationsbereitschaft. Nur so kann sichergestellt werden, dass Opfer den ihnen zustehenden Schutz und Hilfe gemäss Opferhilfegesetz erhalten.

Die KANN-Formulierung in Art. 30 lit. e AuG ist ungenügend und führt zu krassen Unterschieden in der Rechtsanwendung. In der Praxis ist der Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel vom jeweiligen Kanton der Ausbeutung, der Behörde, des einzelnen Beamten abhängig – es muss ein schweizweit geltender Standard geschaffen werden.

- **Die internationalen Vorgaben bezüglich Opferschutz und Menschenhandel müssen auch im Schweizerischen Asylrecht umgesetzt und angewandt werden.** Neben Anstrengungen um mehr und verbesserte Identifizierungen von Betroffenen im Asylverfahren, müssen insbesondere die Unterstützungs- und Schutzpflichten ab Verdacht auf Vorliegen eines Menschenhandelsfalles durch die Schweiz wahrgenommen werden. Betroffenen von Menschenhandel muss Schutz, Unterstützung und der Zugang zu ihren Opferrechten tatsächlich ermöglicht werden. Weiter soll potentiellen Opfern auch im Asylverfahren die Erholungs- und Bedenkzeit erteilt und der Kontakt mit spezialisierten Opferberatungsstellen hergestellt werden.

In **Dublin–Fällen soll der Verdacht auf Menschenhandel die Zuständigkeit der Schweiz begründen** und bewirken, dass das Asylgesuch, unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Menschenhandelsopfern, materiell durch die Schweiz zu prüfen ist.

- Die Schweiz konzentriert sich überwiegend auf die Bekämpfung des Menschenhandels zwecks sexueller Ausbeutung. Es gibt **nur vereinzelt Identifizierungen von Opfern von Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung.** Bis heute haben wir nur von VIER Verurteilungen wegen Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung Kenntnis. **Die Schweiz muss dringend den Einbezug und die Schulung neuer Akteure und Stellen wie z.B. Arbeitsinspektoren, Arbeitgeber und Gewerkschaften vortreiben und es braucht einen expliziten Kontrollauftrag bez. Menschenhandel für die Inspektoren**

MASSNAHMEN IM EROTIKBEREICH

Die FIZ betont die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung einerseits und der Sexarbeit andererseits. Während es sich bei ersterem um eine Straftat und schwere Menschenrechtsverletzung handelt, ist die Sexarbeit in der Schweiz ein legales Gewerbe. Längst nicht alle Sexarbeitenden sind von Menschenhandel oder Ausbeutung betroffen.

Expert_innen schätzen, dass in der Schweiz 13'000 bis 20'000 Personen im Erotikgewerbe arbeiten. Die meisten Sexarbeiter_innen in der Schweiz sind Migrant_innen, wobei rund 70 % aus europäischen Ländern, 15 % aus Westafrika, vor allem Nigeria, Sierra Leone und Ghana, 10 % aus Lateinamerika und 5 % aus Asien stammen¹³. Migrantinnen, die in der Prostitution arbeiten, können mit vielfältigen Problemen konfrontiert sein. Insbesondere Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus sind von mehrdimensionaler Ausgrenzung und struktureller Gewalt betroffen. Wer illegalisiert und kriminalisiert wird, muss gegenüber der Polizei und anderen Behörden misstrauisch sein, sucht sich keine Hilfe, auch wenn sie nötig wäre, und kann sich gegen Ausbeutung und Gewalt nicht zur Wehr setzen. Zudem ist aus Sicht der Sexarbeiter_innen, die in der FIZ Beratung finden, die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung meistens das Hauptproblem. Die daraus resultierende psychische Belastung ist enorm und kann gesundheitliche Auswirkungen haben.

Die vermehrte Regulierung des Sexgewerbes in den letzten Jahren **führte nicht zum versprochenen Schutz** der Frauen, sondern zu mehr Repression und Druck! Für die Ausübung des Prostitutionsgewerbes – die Strassen- und Salonprostitution – werden so hohe Hürden aufgestellt, dass die legale Ausübung des Prostitutionsgewerbes praktisch verunmöglicht wird. Die Folgen davon sind die Verschiebung in den Untergrund – was die Arbeit für die Frauen gefährlicher, schwieriger und prekärer macht – und die Abhängigkeit von Grosssalons oder von der Sozialhilfe, welche viele Sexarbeiter_innen unbedingt vermeiden wollen.

Der Bundesrat legt in seinem 4./5. Staatenbericht dar, welche Massnahmen er zum Schutz von Sexarbeiterinnen und anderen im Erotikbereich Beschäftigten zu treffen plant. Zu begrüssen sind neben der stärkeren Unterstützung der Präventionsarbeit der NGOs, die geplante Revision des Ausländergesetzes (AuG) – wird eine Sexarbeiterin während ihrer Tätigkeit Opfer einer Straftat, so sollen Rückkehrhilfe und Aufenthaltsregelung möglich sein.

Kürzlich hat der Bundesrat in Erfüllung mehrere Postulate des nationalen Parlamentes einen Bericht betreffend „Prostitution und Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ publiziert. In diesem Bericht führt der Bundesrat konkrete Vorschläge für zusätzliche Schutzmassnahmen im Erotikbereich auf.

Die FIZ begrüsst die klare Absage des Bundesrates an ein Prostitutionsverbot und an die Freierkriminalisierung. Damit wird bestätigt, dass Sexarbeit in der Schweiz ein legales Gewerbe ist. Ein Verbot der Prostitution, wie beispielsweise in Schweden, würde das Sexgewerbe in den Untergrund verschieben. Dies hätte zur Fol-

¹³ Zentrale und bereits durchgeführte Massnahme ist die Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts. Die ab 2016 in Kraft getretene Abschaffung trägt zum Schutz der Betroffenen nichts bei, sondern schwächt sie im Gegenteil empfindlich. Migrantinnen aus Drittstaaten, die heute in einem Cabaret arbeiten, können künftig auf keinerlei aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Schutz zurückgreifen und sind in ungleich höherem Masse vulnerabel als zuvor. Diskussionspapier Sexarbeit: Fakten, Positionen und Visionen aus feministischer Perspektive, Terre des femmes, FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, cfd – die feministische Friedensorganisation, XENIA, Pro Co Re, August 2014, S. 5.

ge, dass SexarbeiterInnen im Versteckten arbeiten müssten und viel weniger vor Ausbeutung und Gewalt geschützt wären. Auch einige Massnahmen im Bericht sind zu begrüssen. Zum Beispiel die Schaffung einer nationalen Fachstelle Prostitution oder die Bekämpfung von Wuchermieten.

Allerdings ist der weitaus grössere Teil der bundesrätlichen Massnahmen nicht zielführend, setzt er doch Sexarbeiterinnen massiv unter Druck, stigmatisiert sie und schränkt ihre legalen Arbeitsmöglichkeiten ein. Dazu gehören verstärkte Polizeipräsenz im Milieu, das Verbot von Vermietung von Räumen an Sexarbeiterinnen, die Einführung einer Erkennungskarte. Andere Massnahmen wie beispielsweise die Kondompflicht sind nicht umsetzbar. Neue Prostitutionsgesetze regulieren zwar die Arbeit – aber weder die Bewilligungspflicht für Sexarbeiterinnen noch die geforderten Businesspläne für Bordelle und selbständige Sexarbeiterinnen stärken deren Rechte.

Die FIZ bedauert, dass der Bericht keine konkreten Vorschläge zur Stärkung der Rechte von SexarbeiterInnen und Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen macht. Der beste Schutz vor Ausbeutung und Gewalt ist unbestrittenermassen die Gewährung und Stärkung von Rechten.

In seinen abschliessenden Bemerkungen für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau empfiehlt der Ausschuss der Schweiz «die Einführung von Bestimmungen zu erwägen, die Frauen den Wechsel vom Erotikbereich in andere Beschäftigungen erlauben würden.» (N32). Dieser Empfehlung ist die Schweiz nicht gefolgt. Keine der geplanten Massnahmen sieht vor, Migrantinnen eine rechtlich abgesicherte und realisierbare Umschulung zu ermöglichen, damit sie in der Schweiz legal in einem anderen Gewerbe als im Erotikbereich arbeiten können.

Die FIZ fordert folgende Massnahmen für SexarbeiterInnen:

- **Sexarbeit muss in der ganzen Schweiz mit anderen Gewerben gleichgestellt werden. Die Sittenwidrigkeit gehört abgeschafft.** Verträge in der Sexarbeit gelten fast überall in der Schweiz als sittenwidrig und ihre Einhaltung kann vor Gericht nicht durchgesetzt werden. Es ist nicht einzusehen, wieso legale Gewerbetreibende vor Gericht ihre Ansprüche nicht durchsetzen können.
- **SexarbeiterInnen sollen die Wahlfreiheit haben, ob sie selbständig oder unselbständig arbeiten wollen.** Zurzeit ist diese Wahlfreiheit eingeschränkt; in einigen Kantonen dürfen Sexarbeiterinnen nur selbständig, in anderen Kantonen nur als Angestellte arbeiten.
- **Der Staat muss kostengünstige Umstiegsangebote für Sexarbeiterinnen zur Verfügung stellen, falls sie sich für einen Ausstieg aus der Sexarbeit entscheiden und ihnen anschliessend einen legalen Aufenthalt und legale Arbeit in der Schweiz ermöglichen.** Diese Massnahme soll jedoch keinerlei negativen Einfluss auf Frauen haben, die weiterhin in der Sexarbeit tätig sein wollen.
- **Neue Massnahmen sollen unter Einbezug und Mitsprache der betroffenen SexarbeiterInnen und der Basisorganisationen diskutiert werden.** Bisher entscheidet der Staat über die Regelung von Sex-

arbeit, die Betroffenen werden unzureichend einbezogen. Dies entspricht nicht der Vorgehensweise bei Regulierungen anderer Gewerbe in der Schweiz und es gibt keinen Grund, warum Frauen und Männer, die im Erotikbereich arbeiten, nicht für sich sprechen sollen.

FIZ Fachstelle Frauenhandel, 13.04.2016