

## **SEK: Frauenkonferenz vom 27.10.03**

### **Vortrag: Frauenhandel – Problemsituation und Handlungsbedarf**

Von Marianne Schertenleib

#### Inhalt:

1. Das FIZ: Wer wir sind und was wir tun?
2. Was ist Frauenhandel?
3. Ein Beispiel
4. Fakten und Zahlen
5. Kriminalisierung statt Schutz der Opfer
6. Fehlendes Ausschöpfen von bestehenden Handlungsspielräumen und mangelnde Kooperation zwischen den zuständigen Stellen
7. Fehlende legale Aufenthaltsmöglichkeiten

#### **1. Das FIZ: Wer wir sind und was wir tun**

Das FIZ Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa ist Fachstelle zu Frauenhandel und Frauenmigration und Beratungsstelle für Migrantinnen. Das FIZ wurde 1985 von entwicklungs- und frauenpolitischen Kreisen gegründet.

Im FIZ arbeiten zur Zeit sieben Frauen, drei Mitarbeiterinnen sind schwerpunktmässig in der Beratung, drei Mitarbeiterinnen in der Öffentlichkeitsarbeit tätig und eine Mitarbeiterin ist für administrative Arbeiten zuständig. Finanziert wird das FIZ von entwicklungs- und frauenpolitischen Organisationen, kirchlichen Stellen, Beiträgen der öffentlichen Hand sowie Mitgliederbeiträgen und Spenden.

Zielsetzung unserer Arbeit ist die Aufdeckung und Bekämpfung von Frauenhandel und anderer Formen der Gewalt und Ausbeutung von Migrantinnen.

Wir beraten Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, die hier in der Schweiz leben (unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus): Die häufigsten Themen in der Beratung sind Frauenhandel und Gewalt in Ehe und Partnerschaft, Trennung und Scheidung, aufenthaltsrechtliche Probleme, arbeitsrechtliche Probleme bei der Arbeit in der Prostitution oder als Cabaret-Tänzerinnen. Wir leisten Krisenintervention und längerfristige psychosoziale Begleitung und vermitteln spezialisierte Fachleute wie Rechtsanwältinnen, Ärztinnen und Therapeutinnen sowie Übersetzerinnen.

Mittels Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit informieren und sensibilisieren wir die Öffentlichkeit über die Hintergründe von Frauenhandel und Frauenmigration. So geben wir zweimal jährlich einen Rundbrief mit Hintergrundinformation zu Frauenhandel und Frauenmigration heraus und leisten Medienarbeit (Interviews, Artikel) und führen an eigenen Veranstaltungen oder auf Anfrage Informations- und Bildungsarbeit durch.

Durch politische Lobbyarbeit setzen wir uns für die Verbesserung der Lebensbedingungen von Migrantinnen und für eine menschenwürdige und frauengerechte Migrationspolitik ein. Wir sind Ansprechpartnerinnen für Behörden sowie für Kommissionen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene. Wir nehmen im Vernehmlassungsverfahren zu aktuellen Gesetzesvorlagen im Migrationsbereich Stellung, leisten Lobbyarbeit bei ParlamentarierInnen und lancieren eigene politische Vorstösse. So haben wir eine Petition für ein Schutzprogramm für Betroffene von Frauenhandel durchgeführt und dem Bundesrat im März 2000 mit über 7'500 Unterschriften übergeben.

Wir vernetzen uns mit PartnerInnenorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene und arbeiten in Gremien, Arbeitsgruppen und Verbänden zu den Themen Frauenhandel, Illegalisierung, Prostitution, Migration und Gewalt gegen Frauen. Wir leisten auch Informations- und Präventionsarbeit im Ausland. Dazu geben wir einen Newsletter auf Spanisch, Englisch und Französisch heraus und veröffentlichen Informationsmaterial in verschiedenen Sprachen, um Frauen in den Herkunftsländern über die Situation von Migrantinnen in der Schweiz, über ihre Rechte und Möglichkeiten aufzuklären.

## **2. Was ist Frauenhandel?**

Einen Anhaltspunkt gibt das schweizerische Recht: Im Strafgesetzbuch bezieht sich der Tatbestand des Menschenhandels nur auf den Handel zum Zweck erzwungener Prostitution. So lautet Art. 196 StGB, „wer mit Menschen Handel treibt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten, wird mit Zuchthaus oder Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft.“ Die Gleichsetzung von Menschen- resp. Frauenhandel mit Handel in die Prostitution ist unserer Erfahrung nach zu eng und entspricht nicht der Realität. Deshalb gehen wir von einem umfassenderen Verständnis aus: Denn Frauen und Kinder werden auch in andere Bereiche gehandelt, sei dies in die Heirat oder in die Adoption, in Zwangsarbeitsverhältnisse in Privathaushalten, der Industrie oder der Landwirtschaft.

Aus diesem Grund sollte der Ansatzpunkt für die Definition von Frauenhandel nicht die Tätigkeit der Betroffenen, sondern die zugrunde liegenden Mechanismen der Täuschung, Ausbeutung und Gewalt sein. Denn unabhängig vom Bereich läuft Frauenhandel immer

unter ähnlichen Bedingungen ab. Dem Handel mit Frauen liegen bestimmte konstitutive Merkmale zugrunde: Frauenhandel ist eine illegale Form der Arbeitskräfteanwerbung für die Bereiche Haushalt, Ehe und Sexgewerbe, wobei diese Bereiche häufig in einander übergehen. Bei der Anwerbung und Vermittlung der gehandelten Frauen spielen falschen Versprechungen, Betrug und Täuschung eine zentrale Rolle. Diese Versprechungen beziehen sich auf die Wahrnehmung der westlichen Welt – so auch der Schweiz – als Ort von Chancengleichheit und als Ort des Wohlstandes für alle. Den Frauen werden bessere Verdienst- und Arbeitsmöglichkeiten, berufliche Qualifizierung und stabile Lebensverhältnisse versprochen. Somit erscheint die Reise in die Schweiz als Investition in die Zukunft, als tragbares persönliches und finanzielles Risiko. In der Schweiz finden sich die betroffenen Frauen jedoch in einer Zwangslage wieder. Bei der Ankunft werden ihnen häufig die Reise- und Identitätsdokumente abgenommen. Den Frauen wird dann eine Arbeit im Sex- oder Haushalts- und Reinigungsbereich vermittelt. Um die Schulden für Reise und Vermittlung abzuarbeiten, werden sie gezwungen, unter sklavereiähnlichen Bedingungen zu arbeiten. Damit wird den Frauen das Recht auf Selbstbestimmung entzogen. Sie erleiden verschiedene Formen der psychischen, physischen und sexuellen Gewalt und Übergriffe gegen ihre körperliche und psychische Integrität. Wegen der fehlenden Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung leben die Frauen in der ständigen Gefahr, verhaftet und ausgeschafft zu werden, damit werden sie faktisch rechtlos. Sie haben kaum Möglichkeiten, sich gegen schlechten Lohn oder fehlende Bezahlung, überhöhte Mieten, gegen Gewalt und sexuelle Ausbeutung zu wehren. Diese Abhängigkeit wird von Händlern und Arbeitgebern brutal ausgenutzt. Sie setzen die Frauen mit drohenden Verhaftung und Ausschaffung unter Druck und machen sie damit gefügig. Die betroffenen Frauen sind aber auch aufgrund ihrer geographischen Herkunft rassistischen und sexistischen Vorurteilen und Stigmatisierungsprozessen ausgesetzt. Dies nicht zuletzt auch aufgrund einer Medienberichterstattung, die Frauenhandel reisserisch in Form von „sex and crime“ thematisiert und sich auf die Darstellung von sogenannten exotischen Frauen mit dem entsprechenden Bildmaterial konzentriert.

Dank jahrelanger intensiver Lobbyarbeit von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen hat sich die erweiterte Definition von Frauenhandel auf der Ebene der UNO durchgesetzt: Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung der UNO-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von Dez. 2000 definiert „Menschenhandel“ wie folgt: „Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung

besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnlicher Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.

Die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die beabsichtigte Ausbeutung ist unerheblich, wenn die obengenannten Mittel von Gewalt und Zwang gegen das Opfer angewendet werden.“

Die Schweiz hat im April 2002 das Zusatzprotokoll zu Menschenhandel und Menschenhandel unterschrieben und damit die Absicht erklärt, das Protokoll zu ratifizieren. Das bedeutet, dass die Regierung die nationale Gesetzgebung dieser Konvention anpassen muss. Die entsprechende Revision des StGB ist in Vorbereitung.

### **3. Ein Fallbeispiel von Frauenhandel**

Frau Sanchez hatte gerade ihr Studium als Sozialwissenschaftlerin in ihrem Herkunftsland abgeschlossen, als ihr vom Arbeitgeber ihres Onkels – einem Schweizer – eine Stelle als aupair in der Schweiz angeboten wurde. Sie könne ein Jahr als Kinderbetreuerin bei seiner Familie in der Schweiz arbeiten und deutsch lernen. Zudem versprach er ihr einen guten Lohn, eine Arbeitsbewilligung und die Vergütung der Reisekosten. Das Angebot wirkte interessant und vertrauenserweckend – auch deshalb, weil der Schweizer ein Bekannter der Familie und seine Ehefrau eine Landsfrau von Frau Sanchez war. Vom Aufenthalt in der Schweiz erhoffte sie sich, eine Fremdsprache lernen und damit nach ihrer Rückkehr bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Ausserdem wollte sie mit dem Einkommen ihre Familie finanziell unterstützen.

In der Schweiz angekommen musste sie in Kürze feststellen, dass die Abmachungen bezüglich Tätigkeit, Arbeitszeiten, Lohn und Schulbesuch nur leere Versprechungen waren. Frau Sanchez musste von morgens früh bis spät nachts arbeiten, nicht nur die drei Kinder betreuen, sondern die ganze Haushaltsarbeit leisten und zudem noch für Verwandte der Familie arbeiten. Die Hausherrin war nie mit ihrer Arbeitsleistung zufrieden, sie wurde kritisiert und schikaniert. Der Lohn wurde ihr nicht gezahlt, weil sie die Reisekosten zurückerstatten müsse, der Schulbesuch wurde ihr verweigert. Als sie davon sprach, nach Hause zu wollen, drohte ihr die Arbeitgeberin mit der Polizei, nahm ihr den Pass weg, sperrte sie im Haus ein. Jeglicher Kontakt zur Aussenwelt, auch zur eigenen Familie, wurde unterbunden. Von der Hausherrin wurde sie geschlagen und von Familienangehörigen sexuell belästigt.

Mehrere Jahre lebte Frau Sanchez unter diesen Bedingungen, bis ihr mit der Unterstützung einer Lehrerin die Flucht gelang und sie sich ans FIZ wenden konnte.

Frau Sanchez war zu diesem Zeitpunkt psychisch und physisch am Ende. Weil sie keine Aufenthaltsbewilligung hatte, drohte ihr die Wegweisung aus der Schweiz. Der Arbeitgeber terrorisierte ihre Familie im Herkunftsland und drohte auch ihr mit dem Tod, falls sie nach Hause zurückkehre.

Sie entschied sich für eine Klage gegen die Arbeitgeberfamilie, worauf sich diese ins Ausland absetzte. Daraufhin wurden sowohl das strafrechtliche als auch das arbeitsrechtliche Verfahren eingestellt. Entschädigung oder Genugtuung für das Erlittene erhielt sie nie. Frau Sanchez musste mittellos und traumatisiert die Schweiz verlassen.

#### **4. Zahlen zur Verbreitung von Frauenhandel in der Schweiz**

Es existieren keine genauen Zahlen darüber, wie viele Frauen jährlich in der Schweiz Opfer von Frauenhandel werden. Genaue Zahlen liegen lediglich über die Strafverfolgung vor: So gingen zwischen 1997 – 2000 jährlich ca. 30 Anzeigen wegen Menschenhandel ein, in der gleichen Zeitspanne wurden pro Jahr zwischen einer und fünf Verurteilungen ausgesprochen. Betroffen waren zwischen 38 und 59 Opfer.

Diese Zahlen stehen in einem krassem Missverhältnis zu gängigen Schätzungen über die Zahl der betroffenen Opfer. So geht das Bundesamt für Polizei davon aus, dass zwischen 1'500 und 3'000 Frauen pro Jahr Opfer von Menschenhandel in der Schweiz werden. Diese Hochrechnung leitet sich aus einer Schätzung der IOM und UNO ab, wonach 120'000 bis 200'000 Frauen jährlich in Westeuropa gehandelt werden; und aus dem Verhältnis dieser Zahlen zur Schweizer Bevölkerung und zur Zahl der Frauen, die hier in der Prostitution tätig sind. Zwar sind die Schätzungen nur beschränkt aussagekräftig, unsere Erfahrungen in der Unterstützung von betroffenen Frauen zeigen aber, dass in nur einem Bruchteil aller Fälle eine Anzeige erfolgt und eine Verurteilung der Täterschaft nochmals viel seltener erreicht wird.

#### **5. Kriminalisierung der Opfer statt Opferschutz**

Das krasse Missverhältnis zwischen Anzeige-/ Verurteilungsquoten und den geschätzten Opfer ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass nur sehr wenig Opfer als Zeuginnen in Ermittlungs- und Strafverfahren aussagen und es deshalb nur selten zu Strafprozessen gegen die Täter und zu deren Verurteilung kommt. Ein zentraler Grund dafür ist, dass sich die Behörden vor allem auf die Bekämpfung illegaler Migration konzentrieren, Opfer von Frauenhandel haltensich häufig ohne gültige Aufenthaltspapiere in der Schweiz auf, verstossen deswegen gegen das Ausländergesetz und werden wie Täterinnen behandelt. Werden bei einer Polizeikontrolle im Rotlichtmilieu illegalisierte Migrantinnen aufgegriffen, werden sie verhaftet und in einem so genannten Schnellverfahren vor die Wahl gestellt, entweder zu gestehen, dass sie sich illegal prostituiert haben, oder länger in Untersuchungshaft zu bleiben. Die meisten Frauen entscheiden sich fürs erstere und werden

nach dem Geständnis innerhalb von 24 Stunden mit einer Einreisesperre ins Herkunftsland abgeschoben. Bei diesem Schnellverfahren wird häufig ungenügend abgeklärt, unter welchen Bedingungen sie in die Schweiz gekommen sind. Es wird selten ermittelt, wie sie hier lebten und arbeiteten: Ob sie sich in einer Zwangslage befanden, verschuldet sind, unter Druck gesetzt wurden oder Gewalt erlebten. All dies wären Hinweise auf Frauenhandel. Kommt es doch einmal zu Ermittlungen, weil vielleicht eine Frau eine Aussage macht oder die Polizei sonst einen Verdacht schöpft, so wird das Opfer als Zeugin einvernommen und danach raschmöglichst wegen illegalem Aufenthalt ins Herkunftsland abgeschoben. Schutz, Opferhilfe sowie allfällige Entschädigung und Genugtuung kann sie nicht beanspruchen. Auch steht sie dann nicht mehr für den weiteren Verlauf des Strafverfahrens zur Verfügung. So kann ihre Aussage später in einem allfälligen Prozess nicht verwendet werden, was nicht selten zur Einstellung des Strafverfahrens und Freilassung des Täters führt.

Die Folge ist, dass sich die Profiteure und Händler hier in der Schweiz sicher fühlen und weitgehend ungestraft ihren Geschäften nachgehen können. Sie wissen, dass betroffene Migrantinnen angesichts der bestehenden Bedingungen und behördlichen Praxis kaum je gegen sie aussagen werden.

Um diesen Teufelskreis zwischen Kriminalisierung und fehlendem Schutz der Opfer und geringer Verfolgung der Täter zu durchbrechen, fordern wir seit Jahren, dass von Frauenhandel betroffene Frauen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten sollen. Nicht nur wären sie damit besser vor Repressalien geschützt, sie könnten auch als Zeuginnen gegen die verantwortlichen HändlerInnen aussagen, sofern sie dies wollen, und ihre zivilrechtlichen Ansprüche geltend machen. Denn die wirksame Bekämpfung von Frauenhandel setzt voraus, dass den betroffenen Frauen die Möglichkeit der Anzeige offen steht, ohne dass sie sich selbst gefährden.

Im Entwurf zum neuen Ausländergesetz ist zwar eine Regelung für den Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel vorgesehen. Allerdings handelt es sich um eine Kann-Formulierung, deren Bedingungen in der bundesrätlichen Botschaft zum Gesetzesentwurf sehr restriktiv formuliert sind. Deshalb ist es fraglich, ob die Bestimmung – falls sie die Hürde im Parlament nimmt – in der Praxis Anwendung finden wird.

## **6. Fehlendes Ausschöpfen von bestehenden Handlungsspielräumen und mangelnde Kooperation zwischen den zuständigen Stellen**

Ein weiteres Problem bei der Bekämpfung von Frauenhandel ist aus unserer Sicht, dass bestehende rechtliche Handlungsspielräume heute ungenügend ausgeschöpft werden. Dies wiederum ist unter anderem auf die fehlende Kooperation der zuständigen Stellen zurückzuführen. So müssen wir immer wieder den Medien entnehmen, dass im Prostitutionsmilieu Kontrollen und Razzien durchgeführt und dabei illegal tätige Frauen

verhaftet und ausgeschafft worden seien, obwohl es Hinweise auf Frauenhandel gegeben hat. Bereits heute liegen gesetzliche Rahmenbedingungen, die einen besseren Schutz der Opfer ermöglichen würden, diese werden aber auf Ebene der Kantone nicht systematisch ausgeschöpft. Insbesondere bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, bei der Erteilung einer vorübergehenden Duldung oder bei der Aussetzung der Ausschaffungsentscheide verfügen die kantonalen Stellen über Ermessensspielräume, welche zugunsten der Opfer und Zeuginnen von Frauenhandel genutzt werden könnten. Wir sind der Überzeugung, dass Menschenhandel nur wirksam bekämpft werden kann, wenn das Ausländergesetz im Falle von Frauenhandel dem Strafrecht untergeordnet wird. Mittels vermehrter Kooperation zwischen Polizei, Fremdenpolizei, Justiz und dem FIZ als Beratungsstelle für Betroffene wollen wir erreichen, dass diese gesetzlichen Handlungsspielräume für einen wirksameren Opferschutz besser ausgeschöpft werden. Deshalb haben wir die Gründung eines Runden Tisches gegen Frauenhandel im Kanton Zürich angeregt und sind auch an Kooperationsbestrebungen in Bern, Basel und Luzern beteiligt. Das Ziel des runden Tisches ist es, verbindliche Abmachungen über die Vorgehensweise der verschiedenen Stellen in konkreten Fällen zu treffen. Damit die Kooperation möglich ist, müssen vorab die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der einzelnen Stellen geklärt werden. Diese Kooperationsarbeit trägt erste Früchte: Nach zweijähriger Vorarbeit arbeitet der runde Tisch Zürich zur Zeit solche Kooperationsvereinbarungen aus. Zudem vermitteln Polizei oder Untersuchungsbehörden bei konkreten Fällen von Frauenhandel die Opfer vermehrt ans FIZ.

## **7. Fehlende legale Aufenthaltsmöglichkeiten**

Gemäss aktueller Zulassungspolitik stehen Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa sehr wenige Möglichkeiten für einen legalen Aufenthalt in der Schweiz offen: So können sie – von wenigen Ausnahmen abgesehen - nur als Touristinnen, als Cabaret-Tänzerinnen, als Ehefrauen oder als diplomatische Angestellte in die Schweiz kommen. Erstens handelt es sich dabei um Migrationsverhältnisse, die durch grosse Abhängigkeit von Drittpersonen wie Vermittler/-innen, Händler/-innen, Ehemänner, ZuhälterInnen und Cabaretbesitzern geprägt sind und den Frauen wenig Stabilität bieten. Zweitens eröffnen sie Frauen nur einen sehr eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, kanalisieren sie tendenziell in frauentypische Beschäftigungen und reduzieren sie auf ihre geschlechtlichen Funktionen.

Die beschränkten Migrationsmöglichkeiten für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa sind Folge einer immer restriktiveren Zulassungspolitik von AusländerInnen aus aussereuropäischen Ländern. Gemäss dem seit Herbst 1998 gültigen Dualen Modell bei der Zulassung werden AusländerInnen aufgrund ihrer nationalen Herkunft in zwei Kategorien

eingeteilt. Personen aus den EU- und Efta-Ländern haben klare Priorität. Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU über die gegenseitige Liberalisierung des Personenverkehrs verstärkt die Bevorzugung von Angehörigen von EU-Staaten noch.

Personen aus der übrigen Welt, sogenannte Drittstaatsangehörigen, werden nur noch als sogenannt hochqualifizierte Personen zum Arbeitsmarkt zugelassen. Die übrigen Migrantinnen und Migranten sind nicht erwünscht und werden als nicht zu integrierende, kostenverursachende Last deklassiert, obwohl eine grosse Nachfrage nach ihrer Arbeitskraft in verschiedensten Beschäftigungsfeldern wie Privathaushalte, Alten- und Kinderbetreuung, Prostitution, Gastgewerbe und Landwirtschaft besteht. Diese Zulassungspraxis wird im Entwurf zum neuen Ausländergesetz (AuG) gesetzlich verankert werden.

Begleitet wird die restriktive Zulassungspolitik von Massnahmen zur Bekämpfung illegaler Migration. Sie sollen der Abschreckung dienen und die Migration von Menschen aus dem Süden und Osten begrenzen oder sogar unterbinden. So sieht beispielsweise das neue Ausländergesetz massive Sanktionen gegen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen wegen Schwarzarbeit vor. Auch verschärfte Massnahmen gegen sogenannte Scheinehen, zur Erfassung von Personendaten und zur lückenlosen Kontrolle der AusländerInnen sollen eingeführt werden.

Diese Abschreckungspolitik geht davon aus, dass erhöhte Migrationskosten und verminderte Einkommensmöglichkeiten im Zielland für MigrantInnen die Zuwanderung begrenzen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen jedoch, dass diese Politik an der gesellschaftlichen Realität vorbeizieht und diese Massnahmen kaum oder nur geringfügig zur Reduktion von legaler und illegaler Migration führen. Sie haben aber direkt negative Auswirkungen auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen und den rechtlichen Status von Migrantinnen. Die daraus folgende Illegalisierung und Rechtlosigkeit treibt Migrantinnen in die Hände von Vermittlern, ausbeuterischen Arbeitgebern und Frauenhändlern. Beste Prävention gegen Frauenhandel wäre die Schaffung von legalen Aufenthaltsmöglichkeiten, auch für Arbeitnehmerinnen in so genannt nicht-qualifizierten Bereichen.