

betrogen und verkauft

Fraueninformationszentrum
für Frauen aus Afrika,
Asien, Lateinamerika und
Osteuropa



November 2003

- 3 Frauen in Globalia – Neue Fakten zu einer alten Tragödie
- 6 Rechtliche Aspekte von Frauenhandel
- 9 Die Verurteilung der Täter ist zentral
- 10 Ohne MigrantInnen geht nichts
- 11 Verbot oder Legalisierung der Prostitution
- 12 Verein

Rundbrief

33

Liebe Leserin, lieber Leser

Wir freuen uns, Ihnen unsere neue Dokumentation zum Thema Frauenhandel vorstellen zu können. «betrogen und verkauft. Frauenhandel in der Schweiz und anderswo» fasst die neusten Erkenntnisse über die gesellschaftlichen Bedingungen, Ausmass und Formen von Frauenhandel zusammen und formuliert notwendige Massnahmen. Wir möchten Ihnen in diesem Rundbrief einen Einblick in die Dokumentation geben und hoffen, Sie damit neugierig zu machen.

Auszüge aus der Dokumentation gehen auf die Entwicklung des Kampfes gegen Frauenhandel ein, der bereits Ende des 19. Jahrhunderts seinen Anfang nahm. Die rechtlichen Grundlagen, welche die Bekämpfung von Frauenhandel in der Schweiz fördern oder behindern, sind Thema eines weiteren Artikels.

Im Oktober haben wir die Dokumentation mit einer Buchvernissage der Öffentlichkeit präsentiert. An einer Podiumsdiskussion mit Marianne Schertenleib vom FIZ, Rechtsanwalt Marcel Bosonnet und Stephan Libiszewski, Leiter der Koordinationsstelle Menschenhandel/Menschenschmuggel des Bundes, wurden die dringlichen Massnahmen zur Bekämpfung von Frauenhandel diskutiert. Dabei zeigten sich die unterschiedlichen Perspektiven der Mitwirkenden. Die engagierten Voten aus dem Publikum machten deutlich, dass die Problematik unterschiedliche Bevölkerungskreise bewegt.

Marcel Bosonnets Erfahrungen können Sie im Interview in diesem Rundbrief nachlesen. Er thematisiert die Schwierigkeiten im Strafverfahren gegen Frauenhändler und die Belastung, die ein Prozess für die Opfer bedeutet.

Neben der Arbeit an der Dokumentation hat Marianne Schertenleib Zeit gefunden, nach London zu reisen und die internationalen Diskussionen zu Frauenhandel in die sexuelle Ausbeutung zu verfolgen. In ihrem Beitrag plädiert sie dafür, bei der Suche nach Gründen für Frauenhandel vermehrt die Seite der Nachfrager einzubeziehen.

Einen Seitenblick werfen wir auf den Stand der Diskussion um die Sans-papiers in der Schweiz. Obwohl eine kollektive Regularisierung in weiter Ferne scheint, machen kreative Initiativen deutlich, dass die Situation nach wie vor eine Lösung verlangt.

Die Fotos in diesem Rundbrief von Pia Zanetti bebildern auch die Dokumentation und zeigen Lebensräume von Migrantinnen.

Wir danken Ihnen für Ihre Unterstützung und wünschen eine interessante Lektüre.

Frauenhandel in Globalia – Neue Fakten zu einer alten Tragödie



FOTOS PIA ZANETTI

Frauenhandel ist auch im 21. Jahrhundert eine unbestrittene Realität. Das Geschäft mit Frauen, die getäuscht, betrogen, ihrer Rechte beraubt und ausgebeutet werden, floriert. Es ist ein skrupelloser Handel, der sich mehr und mehr ausdehnt entlang globaler Koordinaten, von vielen profitabel betrieben, von zu vielen erlitten. Allerdings – wenn man sich um statistische Daten bemüht, die diese Beobachtung belegen, wird es schnell kompliziert.

Zahlen und Fakten

Das wahre Ausmass ist nicht genau zu erfassen, man ist auf Schätzungen und Dunkelziffern angewiesen. Nur für den Handel in die sexuelle Ausbeutung finden sich statistische Daten. Im Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2001 wird davon ausgegangen, dass jährlich rund 1500 bis 3000 Frauen als Opfer von Menschenhändlern¹ in die Schweiz gelangen.² Diese Zahl beruht auf einer Schätzung der internationalen Organisation für Migration für Europa, umgerechnet auf die Grösse der Schweiz. Andere internationale Organisationen (Europäische Kommissionen/OSZE), die den Frauenhandel von Mittel- und Osteuropa nach Westeuropa zu erfassen versuchen, schwanken in ihren Schätzungen zwischen 120 000 bis 500 000 Frauen, die in diesem geografischen Raum jährlich wie Waren verschoben werden.³ Dass solche Zahlen jedoch nicht einfach aus der Luft gegriffen sind, wie manche behaupten, zeigt ein Blick auf den Sexmarkt einer mitteleuropäischen Stadt wie Zürich.

Die Zunahme ausländischer Prostituierten in den letzten 20 Jahren ist augenfällig. Arbeiteten 1980 noch 165 Frauen aus Ländern des Südens und Ostens als Prostituierte in der Limmatstadt, so waren es im Jahr 2002

¹ In Zusammenhang mit den Tätern verwenden wir die männliche Form, da die Erfahrung zeigt, dass die Händler und Profiteure vorwiegend Männer sind.

² Bundesamt für Polizei, 2002, Bericht Innere Sicherheit der Schweiz, S. 68

³ Bundesamt für Justiz, 2001, Menschenhandel in der Schweiz, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel, S. 17

rund 1500 der insgesamt 3000 legal arbeitenden Prostituierten. Auch von den 446 im Jahr 2002 neu in die Zürcher Prostitution Eingestiegenen ist die Mehrheit ausländischer Herkunft. Nicht mitgezählt sind die rund 200 Frauen, die sich nach Schätzungen der Städtischen Sittenpolizei täglich illegal prostituieren. Auch hier illustriert ein Vergleich auf der Zeitachse die grosse Zunahme: Im Jahre 1994 wurden insgesamt 43 Prostituierte wegen illegalem Anschaffen von der Stadtpolizei ausgewiesen, im Jahr 2002 waren es 314 Frauen.

Landesweit zeigt sich ein ähnliches Bild. Der Sexmarkt boomt. Insider brüsten sich mit der weltweit grössten Prostitutionsdichte, landesweit geht man von einem jährlichen Gesamtumsatz von etwa 3,5 Milliarden Franken aus. Die Gewinnmargen von Grossbordellen übertreffen mit Renditen von über 50 Prozent selbst die rentabelsten Konzerne der Software- und Pharmabranche.⁴ Laut Bundesamt für Polizei ist die Mehrheit der in der Schweiz tätigen 11 500 Sexworkerinnen ausländischer Herkunft. Einige von ihnen haben sich Arbeits- und Aufenthaltsrechte durch Heirat erworben, geschätzt wird, dass ca. 6300 illegal hier arbeiten, davon sind rund ein Drittel als Touristinnen eingereist. Etliche der Frauen müssen horrenden Reise- und Vermittlungsspesen bezahlen – 20 000 Franken und mehr –, so dass vom Verdienst in den drei Monaten, die sie hier als Touristinnen bleiben können, nicht viel bleibt.

Selbstverständlich sind nicht alle Sexworkerinnen Opfer von Frauenhandel. Prostitution ist längst nicht immer Zwangsprostitution. Aber es lässt sich ebenso wenig wegdiskutieren, dass eine nicht unbedeutende Zahl von Frauen unter Täuschungen und falschen Versprechungen hierher gelockt und dann in existenziellen Abhängigkeitsverhältnissen gehalten und zu verschiedenen Arbeiten gezwungen wird. Zu behaupten, dass alle diese Frauen freiwillig ins Sexgewerbe eingestiegen sind, wie dies die Profiteure und ihre journalistischen WasserträgerInnen gerne tun, ist zynisch. Es ist eine Lüge, die sich zudem einer Argumentation bedient, die bereits im 19. Jahrhundert bemüht wurde. Schon damals lockte man mit falschen Versprechen und reizvollen Jobangeboten junge Mädchen in die Prostitution, unterschob ihnen nachträglich Freiwilligkeit in ihrem Tun und entliess sie nach der profitablen Ausbeutung skrupellos in die Schande und gesellschaftliche Ausgrenzung.

Blick ins 19. Jahrhundert

Der organisierte Frauenhandel war schon seit der Antike eng mit Prostitution verknüpft. Erstmals in der europäischen Geschichte entstanden jedoch im 19. Jahrhundert grössere, international tätige Netzwerke, die Mädchen und Frauen in die Prostitution

verschacherten. Damals wuchs im Zuge der Industrialisierung – bedingt durch die Binnenmigration der Männer – in den Städten eine grosse Nachfrage nach Prostituierten. Und deshalb begann man via Stellenvermittlungsbüros und Agenturen junge Frauen über nationale Grenzen hinweg in Bordelle einzuschleusen. In einer Broschüre des Völkerbunds aus dem Jahr 1927 findet sich eine anschauliche Beschreibung der damaligen Situation: «Dass mitten im zivilisierten Europa ein schändlicher Menschenhandel besteht, schlimmer fast als der Sklavenhandel in Afrika oder Asien, das ist vor etwa fünfzig Jahren zuerst in England entdeckt worden. (...) Im Jahre 1880 wurde festgestellt, dass Mädchen von England in Bordelle des Festlandes verkauft wurden. (...) Die ans Licht geförderten Tatsachen wurden (...) dahin ergänzt, dass ausser der List oft auch Gewalt angewandt wurde, um die Mädchen in den Lusthäusern zum Unzuchtsleben zu zwingen. (...) In der Schweiz entdeckte man in den Neunzigerjahren ganze Netze von Mädchenhandel, welche unser kleines Land überspannen und zahlreiche Mädchen daraus fingen.»⁵ Das Ausmass des Handels und die wachsende Prostitution alarmierte bürgerliche Frauengruppen und Frauenrechtlerinnen. Sie versuchten, die jungen Frauen vor den Fängen der Händler zu schützen, indem sie eigene Stellenbüros und Wohnheime errichteten und gezielt Bahnhofshilfe anboten, um so den ländlichen jungen Frauen anständige Arbeit und konfessionell eingebettetes Wohnen in den Städten zu ermöglichen. Diese Initiativen wurden von den Kirchen massgeblich unterstützt. Einzelne Institutionen wie die «Freundinnen junger Mädchen» (Martha-Häuser) und Pro Filia (Marienheime) sind, wenn auch mit etwas verändertem Pflichtenheft, bis heute in einzelnen Städten aktiv und präsent.

Rechte statt Schande

Neben diesen konkreten Hilfestellungen wurde der wachsende Frauenhandel und die Zunahme der Prostitution auch politisch erörtert. Frauenrechtlerinnen wie Käthe Schirmacher oder Bertha Pappenheim beklagten die «doppelte Moral» ihrer Zeit, in der ausschliesslich die «gefallenen Frauen» reglementiert würden, man diese zudem ächte und ausgrenze, während die Freier, ohne die es bekanntlich keine Prostitution gäbe, von Kritik sowie von sozialer, rechtlicher und gesundheitlicher Kontrolle verschont blieben.

Es formierte sich zusehends ein internationaler Kampf gegen Prostitution und Frauenhandel (Abolitionismus). Eine erste internationale Konferenz fand 1895 in Paris statt. Es folgten weitere in London, Budapest und dann wieder in Paris, wo 1904 ein erstes internationales Abkommen zur «weissen Sklaverei» beschlossen wurde. Weitere Abkommen und

4 Siehe Cash vom 11. Juli 2003 «So profitabel ist das Sex-Geschäft»

5 Der heutige Frauen- und Kinderhandel. Broschüre, hg. vom Völkerbund 1927



Konventionen folgten, bis schliesslich die Uno 1949 die Bekämpfung des Menschenhandels zwecks Prostitution in Form einer Menschenrechtskonvention verabschiedete. Getragen wurden all diese Resolutionen von einer moralischen Geste der Verdammung der Prostitution. Prostitution war in jedem Fall eine Geissel der Menschheit, eine Schande für die Frau, und das oberste Ziel der bürgerlichen Bemühungen war ihre Abschaffung. Auch die erwähnte Uno-Konvention schrieb sich die Bekämpfung der Prostitution als Hauptziel auf die Fahne, und nicht etwa die Einforderung der Menschenrechte der Frau. Das aber half den betroffenen Frauen wenig und erwies sich auch für die Bekämpfung des Frauenhandels als ziemlich nutzlos. Erst fast ein halbes Jahrhundert später, auf der Uno-Weltkonferenz von 1993 in Wien, setzte sich ein nicht mehr an moralischen Prämissen orientierter Umgang mit der Prostitution durch. Damals vermochten sich neue Differenzierungen zu behaupten, zum Beispiel die Unterscheidung zwischen freiwilliger Prostitution und Zwangsprostitution. Dies war nur möglich dank einem neuen Blick auf das Selbstbestimmungsrecht der Frau. Erst jetzt konnte Frauenhandel als Menschenrechtsverletzung neu definiert werden, als eine «Form von geschlechtsspezifischer Gewalt», deren Eliminierung man «durch internationale Kooperation auf wirtschaftlichem Gebiet, durch Entwicklung und mit Hilfe der nationalen Gesetzgebung» forderte.

Frauen als letzte Kolonien

Dieser Wandel im Diskurs über Frauenhandel wurde von Feministinnen hart erkämpft, die sich Anfang der Achtzigerjahre intensiv mit dieser Realität zu befassen begannen. Sie taten dies nicht nur aus politischer

Überzeugung, sondern auch aus drängender Not, denn der wachsende Massen- und Sextourismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte ganz neue Ausbeutungsverhältnisse erzeugt: Weisse Männer benutzten Frauen aus südamerikanischen und asiatischen Ländern für ihre sexuellen Gelüste. Und zwar nicht nur in den Heimatländern der Frauen, sondern auch hier in Europa. Die Frauen wurden zu letzten Kolonien. Später verschärfte sich die Situation durch neue Migrationsbewegungen, etwa nach dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa zu Beginn der Neunzigerjahre.

Diese Entwicklung wurde jedoch lange ignoriert. Einzelne Pressemeldungen machten ab und zu auf Fälle von Zwangsprostitution aufmerksam oder berichteten von aufgefliegenen «Mädchenhändlernetzen». Die Medienarbeit zeigte schliesslich Wirkung. In der Schweiz vermochte ein Beitrag des Westschweizer Fernsehens so zu schockieren, dass sich auch politisch etwas zu bewegen begann. Die Sendung porträtierte das Schicksal einer jungen Philippinin, die unter falschen Versprechen von Manila nach Zürich in ein Nachtlokal gelockt worden war. Sie arbeitete unter Zwang und konnte sich nicht frei bewegen. Der Fall alarmierte die Entwicklungsorganisation Erklärung von Bern. Diese kümmerte sich um die Frau und entdeckte, dass dies bei weitem kein Einzelfall war. Schliesslich führte dieses Engagement, im Verbund mit andern entwicklungs- und frauenpolitischen Kreisen, im Jahre 1985 zur Gründung des FIZ, das sich seither gegen Frauenhandel engagiert und betroffene Migrantinnen unterstützt.

LISBETH HERGER

Gekürzte Fassung: MARIANNE SCHERTENLEIB

Rechtliche Aspekte von Frauenhandel



Das schweizerische Recht sieht Instrumente vor, welche die Verfolgung der Täter und den Schutz der Opfer ermöglichen. Allerdings sind die betreffenden Gesetze nicht optimal ausgestaltet und werden zudem in der Praxis zu wenig angewendet. Einige Strafbestimmungen richten sich sogar gegen die Opfer. Momentan laufen wichtige Gesetzesrevisionen, die auf eine Verbesserung der Situation abzielen.

Die Cousinen Marie und Cécile in Kamerun erhielten Besuch einer Nachbarin, die in der Schweiz lebt. Sie bot Marie und Cécile gut bezahlte Stellen in einem Restaurant an. Die beiden freuten sich über diese Chance und sagten zu, in die Schweiz zu gehen. Die Nachbarin organisierte die Visa und schickte die Flugtickets. Am Flughafen wurden Marie und Cécile von der Nachbarin abgeholt und direkt in ein Bordell gebracht. Dort eröffnete ihnen die Bordellbesitzerin, dass sie ihr je Fr. 30 000.– für die Vermittlung schuldeten und diese nun mit Prostitution abzahlen müssten. Danach könnten sie ihren Verdienst behalten. Sie nahm ihnen Pass und Reisedokumente ab. Mit Schlägen und Drohungen zwang sie die beiden jungen Frauen zur Arbeit. Nach sechs Wochen gelang Marie und Cécile die Flucht. Sie irrten zwei Tage verloren durch die Stadt, bis eine Passantin sie zu sich nach Hause nahm und danach ins FIZ brachte.

Marie und Cécile sind Opfer von Frauenhandel. Die Handlungen der Nachbarin fallen unter den Straftatbestand von Art. 196 StGB (Menschenhandel); danach wird mit Strafe bedroht, «wer mit Menschenhandel treibt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten (...)»¹.

Strafbare Vermittlung in die sexuelle Ausbeutung

Dieser Gesetzesartikel schützt das sexuelle Selbstbestimmungsrecht und bestraft die wiederholte, gewerbsmässige Vermittlung von Frauen, Kindern und auch Männern in die Prostitution. In Lehre und

Rechtssprechung wird unter Vermittlung die Anwerbung, Beförderung, Beherbergung oder der Empfang von Menschen verstanden, sofern diese mit Gewalt, Drohungen, Täuschung, mit dem Missbrauch von Macht oder der Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit verbunden sind. Auch wenn das Opfer in die Vermittlung eingewilligt hat, kann Menschenhandel vorliegen. Unerheblich ist ebenfalls, ob das Opfer von der zukünftigen Tätigkeit wusste oder bereits vorher in der Prostitution arbeitete. Wie das Bundesgericht kürzlich entschieden hat, kann Menschenhandel auch dann gegeben sein, wenn ein Bordellbesitzer Frauen für den eigenen Betrieb anwirbt.² Im Fall von Marie und Cécile kann auch die Salonbesitzerin wegen Menschenhandel belangt werden, sofern sie massgeblich an der Vermittlung beteiligt war.

¹ Der vollständige Gesetzestext lautet:

Abs. 1: «Wer mit Menschenhandel treibt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten, wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft.»

Abs. 2: «Wer Anstalten zum Menschenhandel trifft, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft.»

² BGE 128 IV 117. Bis dahin wurde davon ausgegangen, dass sich der Handel in einem Dreiecksverhältnis zwischen Händler, Abnehmer (Bordellbesitzer oder Zuhälter) und Opfer abspielen muss.

Menschenhandel ist ein schweres Delikt. Das zeigt sich daran, dass die Strafandrohung (Zuchthaus oder Gefängnis nicht unter sechs Monaten) vergleichsweise hoch ist. In der Schweiz wird Menschenhandel aber nur selten strafrechtlich verfolgt. So wurden zwischen 1992 und 1999 pro Jahr nur gerade durchschnittlich 30 Anzeigen wegen Menschenhandel eingereicht, davon endeten jeweils höchstens fünf Fälle mit einer Verurteilung.

Handel mit Haushaltshilfen und Ehefrauen

Nur der Handel in sexuelle Ausbeutungsverhältnisse wird strafrechtlich erfasst, andere Formen wie der Handel mit Haushaltsangestellten, Ehefrauen oder zwecks Adoption fallen nicht unter dieses Gesetz. Dies soll sich teilweise ändern. Der Strafgesetzartikel wird momentan revidiert. Denn die Schweiz hat letztes Jahr das Uno-Zusatzprotokoll über die Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, unterzeichnet, das von einer erweiterten Definition von Menschenhandel ausgeht. Um das Abkommen ratifizieren zu können, muss das nationale Gesetz den Erfordernissen des Abkommens angepasst werden.

Frauenhandel ausserhalb der Sexarbeit muss allerdings bereits heute nicht straflos bleiben. Es können andere Strafrechtsartikel herangezogen werden: So zum Beispiel Nötigung (Art. 181 StGB), wenn eine Frau mit Drohungen, Entzug der Identitätsdokumente oder Gewalt unter Druck gesetzt wird, oder Freiheitsberaubung (Art. 183 StGB), wenn eine Frau am Arbeitsort eingeschlossen wird oder unter ständiger Kontrolle steht.

Das Ausländerrecht als Instrument gegen Frauenhandel

Bei Frauenhandel kommen auch die Strafbestimmungen des AusländerInnenrechts³ mit ins Spiel. Die meisten Opfer sind ausländische Staatsbürgerinnen und werden vom Ausland in die Schweiz vermittelt; häufig verfügen sie über keine legale Aufenthaltsbewilligung und arbeiten ohne Genehmigung. So auch Marie und Cécile, die mit einem gültigen Touristinnenvisum eingereist waren, aber illegal Sexarbeit leisten mussten. Deshalb machten sie sich nach Art. 23 Abs. 1 al. 4 des Gesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer ANAG strafbar. Dieser Artikel sanktioniert illegale Erwerbstätigkeit, illegale Einreise und unbewilligten Aufenthalt. Zusätzlich können administrative Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen wie die Wegweisung⁴, der Widerruf

der Aufenthaltsbewilligung⁵ oder die Verhängung einer Einreisesperre⁶ ergriffen werden.

Die Nachbarin der beiden Frauen hingegen hat gegen Art. 23 Abs. 2 ANAG verstossen. Dieser Artikel stellt Handlungen unter Strafe, welche die rechtswidrige Einreise oder den illegalen Aufenthalt einer Ausländerin ermöglichen und darauf abzielen, sich zu bereichern. Es handelt sich dabei um den so genannten Schleppertatbestand, der häufig auch gegen Frauenhändler angewandt wird.

Art. 23 Abs. 4 ANAG bestraft ArbeitgeberInnen wegen der Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen ohne gültige Aufenthalts- und/oder Arbeitsbewilligung; dies betrifft auch die Bordellbesitzerin, die Marie und Cécile in ihrem Salon ausbeutete.

Kriminalisierung der Opfer

In Zusammenhang mit Frauenhandel werden häufig Sanktionen wegen ausländerrechtlichen Delikten verhängt. Laut Aussagen der Behörden ist es im Einzelfall schwierig, strafrechtlich den Nachweis des Menschenhandels zu erbringen. Deshalb wird auf das Ausländerrecht ausgewichen und die Händler und Bordellbesitzer wegen Verstössen gegen das ANAG bestraft. Dies hat jedoch für die betroffenen Frauen äusserst problematische Auswirkungen: Sie werden in die Strafverfolgung involviert und dabei nicht als Opfer anerkannt, sondern wegen ausländerrechtlicher Vergehen als Täterinnen bestraft.

Ungenügender Schutz der Opfer

Da Marie und Cécile sich nach Ablauf ihrer Touristinnenvisa illegal in der Schweiz aufhielten, ging es darum, die Frage ihres Aufenthalts anzugehen. Das AusländerInnenrecht sieht jedoch kein Recht auf legalen Aufenthalt für das Opfer vor, nicht einmal für die Dauer eines Strafverfahrens. Aus gewissen Bestimmungen lassen sich zwar theoretisch Möglichkeiten für die Gewährung einer vorübergehenden Anwesenheit ableiten. Beispielsweise kann eine Bewilligung wegen Vorliegen eines schwerwiegenden

3 Dieses umfasst das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer ANAG, die Verordnung über die Begrenzung der Ausländer BVO und das Asylgesetz AsylG.

4 Art. 12 Abs. 1 ANAG

5 Art. 9 Abs. 2 ANAG

6 Art. 13 ANAG

persönlichen Härtefalls⁷ erteilt werden oder «wenn wichtige Gründe es gebieten»⁸. Ferner kann das Bundesamt für Flüchtlinge BFF im Auftrag eines Kantons eine vorläufige Aufnahme erteilen, wenn die Ausweisung nicht zumutbar ist, beispielsweise weil das Opfer wegen angedrohten Repressalien der Täter im Herkunftsland nicht sicher ist.⁹

In der Praxis werden diese Legalisierungsmöglichkeiten für Opfer von Frauenhandel bisher nicht angewandt. Für illegalisierte Opfer können wir vom kantonalen Migrationsamt höchstens eine Duldung auf Zusehen hin erreichen. Dabei handelt es sich nicht um einen ausländerrechtliches Status. Diese Duldung bedeutet lediglich, dass die Behörden von der Anwesenheit Kenntnis haben und vorübergehend auf die Durchsetzung der so genannten Fernhaltungsmassnahmen verzichten. Für die Opfer bewirkt der prekäre Status Stress und Unsicherheit, so auch für Marie und Cécile.

Seit Jahren fordern wir, dass von Frauenhandel betroffene Frauen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. 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.

Im Entwurf zum neuen Ausländergesetz ist eine Regelung für den Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel vorgesehen, die allerdings keinen Rechtsanspruch begründet, sondern nur eine Einzelfallregelung darstellt. Ihre Anwendung liegt im Ermessen der zuständigen fremdenpolizeilichen Behörden.

Was geschah mit Marie und Cécile?

Sie hatten als Opfer von Frauenhandel, wie andere Opfer einer Straftat gegen die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität, Anspruch auf Hilfe gemäss dem Opferhilfegesetz OHG. Über das Opferhilfegesetz können eine Notunterkunft, therapeutische und anwaltliche Unterstützung finanziert werden. Unter festgelegten Bedingungen können auch Anträge auf Entschädigung oder Genugtuung gestellt werden. Wir vermittelten den beiden Frauen vorübergehend eine sichere Unterkunft. So konnten sie zur Ruhe kommen und sich überlegen, ob sie die Nachbarin und die Bordellbesitzerin anzeigen sollten. Ebenso konnten einige Beratungsstunden bei einem Anwalt und ein paar Sitzungen mit einer Psychotherapeutin bezahlt werden.

Nach mehrmaligen Gesprächen entschieden sich Marie und Cécile gegen eine Anzeige. Sie wollten nach Hause zu ihren Familien und hofften, so Distanz zum Erlebten zu erhalten. Wir organisierten ihnen die Reise und vermittelten den Kontakt zu einer Hilfsorganisation vor Ort.

MARIANNE SCHERTENLEIB

7 Art. 13 BVO

8 Art. 36 BVO

9 Art. 14a Abs. 1 ANAG



«Die Verurteilung der Täter ist zentral»

Marcel Bosonnet ist Rechtsanwalt und vertritt Opfer von Frauenhandel vor Gericht.

Seine Erfahrungen in Strafprozessen gegen Frauenhändler zeigen, dass deren

Verurteilung für die Opfer eine grosse Hilfe bei der Bewältigung der Tat bedeutet.

Seit 1960 sind in der Schweiz erst 15 Urteile wegen Menschenhandel gefällt worden. Dies steht im Widerspruch zu den viel höher geschätzten Opferzahlen. Warum kommt es so selten zu Verurteilungen?

Wenn es – wie das Bundesamt für Polizeiwesen sagt – in der Schweiz jährlich 1500 bis 3000 Opfer von Frauenhandel gibt, so müsste die Strafverfolgung gezielter die Situation der Opfer anschauen. Im Vordergrund steht bei der Strafverfolgung aber immer noch die Bestrafung der Frau, die sich illegal in der Schweiz aufhält oder arbeitet. Das Ziel ist in der Regel ihre möglichst schnelle Bestrafung und Wegweisung. Wie sie in die Schweiz gekommen ist, ob sie Gewalt erlitten hat, ob der Tatbestand des Menschenhandels erfüllt ist, wird oft nicht gefragt. Zudem müssten den Opfern und Zeugen und Zeuginnen in der Schweiz der nötige Schutz gewährt werden.

Sie sprechen damit die fehlenden Aufenthaltsmöglichkeiten für Opfer an?

Ja. Bis heute habe ich für kein Opfer die Zusicherung für eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Zurzeit wird in einigen Kantonen eine Duldung für Opfer während eines Strafverfahrens diskutiert. Eine solche «Toleranzbewilligung» ist aber zu wenig und im Gesetz nicht einmal vorgesehen. Sie besagt einzig, dass die betroffene Person «vorderhand» nicht ausgewiesen wird. Die Frau verfügt jedoch über keinen gültigen Ausweis, sie darf keiner Arbeit nachgehen und ist bezüglich der Aufenthaltsdauer in absoluter Ungewissheit. So besteht die Gefahr, dass sie in neue Abhängigkeiten gerät. Entgegen den Empfehlungen von internationalen Organisationen weigern sich Migrationsämter, eine vorläufige Aufnahme beim Bundesamt zu empfehlen oder selbst eine Jahresaufenthaltsbewilligung zu erteilen.

Ist es denn nachteilig, wenn die Frauen bei einem Prozess nicht mehr in der Schweiz sind?

Es ist eminent wichtig, dass der Anwalt während des ganzen Verfahrens auf das Wissen der Klientin zurückgreifen kann. Wenn der Beschuldigte gewisse Sachverhalte erwähnt, so bin ich auf die Aussagen der Frau dazu angewiesen. Es muss auch möglich sein, dass sie zu veränderten Aussagen des Angeschuldigten Stellung nehmen kann, sonst können ihre Aussagen letztlich im Prozess nicht verwertet werden.

Es muss zudem sichergestellt werden, dass Drittpersonen zwischenzeitlich nicht durch Gewalt und Drohung auf die Frau einwirken und damit ihr Aussageverhalten verändern.

Viele Opfer sagen: «Ich kann nicht aussagen, sonst droht meinen Eltern, meinen Kindern im Heimatland Repression.» In dieser Gefährdungssituation müsste mit den Untersuchungsbehörden abgeklärt werden, ob die ganze Familie in die Schweiz kommen und hier Schutz erhalten kann. Wenn auf die Gewährung dieser Rechte verzichtet wird, wird letztlich auf die Erforschung der prozessualen Wahrheit und die Durchsetzung des Strafrechts verzichtet.

Welche Erfahrungen haben Sie in den Strafverfahren gemacht, die stattgefunden haben?

Ein positives Erlebnis ist es, wenn eine betroffene Frau spürt, dass man energisch versucht, ihre Rechte einzufordern. Dann kann ein Vertrauensverhältnis entstehen, und die Frau ist in der Regel auch zu Aussagen bereit.

Ein grosses Problem ist allerdings das fehlende Fachwissen bei den Strafverfolgungsbehörden: Es bestehen bisher keine Sonderabteilungen, wie beispielsweise bei Wirtschaftsdelikten. Spezialisierte Kenntnisse aber wären notwendig,

nicht nur für den Umgang mit den Opfern, sondern auch um die Täterstrukturen zu erkennen und entsprechende Ermittlungen vorzunehmen. So ist das Bild von Frauenhandel stark von der Vorstellung geprägt, er finde im Bereich der Organisierten Kriminalität statt. Das ist zumindest in der Schweiz nicht der Fall. Oft spielt sich Frauenhandel im familiären Umfeld oder im Bekanntenkreis ab. Wenn die Strafverfolgungsbehörden diese kleingewerblichen Strukturen nicht beachten, können die tatsächlichen Fälle von Frauenhandel nicht erfasst werden.

Was bedeutet es für die Betroffenen, wenn ein Täter oder eine Täterin verurteilt wird?

Das ist zentral, sowohl für die Geschädigte als auch für die Gesellschaft. Denn es macht deutlich, dass Menschenhandel nicht mehr tatenlos hingenommen wird. Solange es so wenige Verurteilungen gibt, muss in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, dass es sich nicht um ein schweres Delikt handelt.

Für die Betroffenen ist ein Strafverfahren allerdings mit grossen Belastungen verbunden. Eine Frau, die mehrfach befragt wird, die erfährt, dass Polizei und Bezirksanwaltschaft schwere Zweifel an ihren Aussagen haben, die konfrontiert ist mit einem aggressiven Verteidiger des Angeklagten, kann dies als traumatisch erleben. Deshalb ist es der Frau eine grosse Hilfe für die Bewältigung der Tat und des Strafprozesses, wenn der Täter schuldig gesprochen wird.

Ohne MigrantInnen geht nichts

Wo steht die Sans-papiers-Diskussion fast zwei Jahre nach der Einführung der Härtefallregelung auf Bundesebene? Nur etwa 500 Sans-papiers erhielten eine Aufenthaltsbewilligung, und eine kollektive Regularisierung scheint in weiter Ferne. Trotzdem tut sich etwas – zum Beispiel die Sans-papiers-Demo am 13. September in Zürich.



Über tausend Leute spazieren an diesem Samstagnachmittag Staubwedel und Besen schwingend, symbolisch in Ketten gelegt oder einfach munter schwatzend durch die Strassen von Zürich. Die Stimmung ist gut, viele Sans-papiers aus der Romandie sind angereist. Eine Frau vom Sans-papiers-Kollektiv Zürich beschreibt in ihrer Anfangsrede, was die illegalisierte Situation bedeutet, unter welchem Druck illegalisierte Menschen dauernd stehen. Dann geht es an den Banken des Paradeplatzes vorbei durchs Langstrassenquartier zum Helvetiaplatz. Dort erzählt eine Frau des FIZ von der Situation illegalisierter Frauen, die sich kaum gegen zu tiefe Löhne, überhöhte Mieten, Gewalt und Ausbeutung wehren können.

Ruhe nach dem Kreisschreiben

Seit dem Kreisschreiben Metzler vom Dezember 2001 ist es ruhig geworden um die Situation von illegalisierten Frauen und Männern, obwohl die Härtefallregelung kaum etwas an ihrer Lage geändert hat: Lediglich etwa 500 Personen wurden legalisiert, bei geschätzten 150 000 bis 300 000 Sans-papiers. Die kantonale Praxis ist höchst uneinheitlich, die Beurteilungspraxis des Bundes willkürlich, Beschwerdemöglichkeiten gibt es keine und der Beurteilungsraster ist auf männliche Biografien zugeschnitten.

Um wieder Bewegung in die Stagnation zu bringen, hat eine Plattform ver-

schiedener migrationspolitischer Gruppen und linker ParlamentarierInnen im Dezember des letzten Jahres einen Runden Tisch zu Sans-papiers organisiert. Die politisch Verantwortlichen rückten jedoch nicht von ihrer Position ab. Einziges konkretes Ergebnis war eine Weisung des Bundesamtes für Sozialversicherungen, dass die Krankenkassen auch Sans-papiers versichern müssen. Zurzeit führt die Plattform Verhandlungen mit Francis Matthey, dem Präsidenten der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA. Dieser schlug vor, eine Vermittlungsstelle zu schaffen, die Dossiers begutachtet, um Druck auf Kantone auszuüben, die keine Gesuche von Sans-papiers an den Bund weiterleiten.

Genfer Verhältnisse

Das SIT – Syndicat Interprofessionnel des Travailleuseuse-s – hat seit Dezember 2001 fast 2000 Dossiers von Sans-papiers gesammelt. 67% der Sans-papiers, die im SIT Unterstützung suchten, sind Frauen, 80% südamerikanischer Herkunft und mehr als drei Viertel aller Papierlosen arbeiten in Privathaushalten. Ende August dieses Jahres wurden 1500 Dossiers, die 3500 Personen betreffen, bei der Genfer Regierung eingereicht mit der Forderung nach einer kollektiven politischen Lösung. Die Genfer Kantonsregierung begrüßte die Eingabe und liess verlauten, die gegenwärtige Lage sei un-

haltbar und die eidgenössische Gesetzgebung überholt. Konkrete Vorschläge liegen allerdings keine vor.

Ganz anders sieht die Politik der Deutschschweizer Kantone aus: Sie weigern sich mehrheitlich, Härtefallgesuche an den Bund weiterzuleiten, oder tun dies nur ganz vereinzelt.

«Ohne uns geht nichts!»

Eine gegenwärtige Initiative von MigrantInnen- und migrationspolitischen Gruppen sowie Gewerkschaften hat Mitte Oktober ein Manifest für eine gemeinsame Zukunft von MigrantInnen und SchweizerInnen veröffentlicht. Dieses fordert unter anderem politische Rechte für Migrantinnen (siehe www.ohneuns.ch) und weist auf ihre Leistungen hin. «Wir, die Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge in der Schweiz leisten weiterhin unseiner wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Beitrag. Was würde passieren, wenn wir damit auch nur einen Tag aussetzen? Würden die Züge rollen, der Müll verschwinden, die Maschinen laufen?» Über 50 Organisationen unterstützen das Manifest bis anhin. Weitere Aktionen sind geplant. So will «Ohne uns geht nichts!» dafür sorgen, dass nächstes Jahr an einer «grève des immigrés» alles stillsteht.

Verbot oder Legalisierung der Prostitution

Die Kontroverse um den richtigen Weg in der Prävention des Frauenhandels

Diese Frage spaltet die Frauenbewegung seit langem und wurde auch am einwöchigen Weiterbildungsseminar «Frauenhandel bekämpfen» in England sehr kontrovers diskutiert. Das Seminar wurde vom British Council, dem britischen Pendant zur Pro Helvetia mit Vertretungen in 109 Ländern, organisiert. 24 VertreterInnen aus 22 Ländern nahmen teil und erarbeiteten verschiedene Aspekte in der Bekämpfung des Frauenhandels.

Die schweizerische Vertretung des British Council offerierte dem FIZ die Teilnahme. Und so verabschiedete ich mich im September für eine Woche von FIZ und Familie, um das Seminar in einem ruhigen, abgelegenen Konferenzzentrum im Norden von London zu besuchen. Liz Kelly und Linda Regan, Mitarbeiterinnen der Abteilung zur Erforschung von Gewalt gegen Kinder und Frauen (CWASU) der London Metropolitan University, führten das Seminar durch.

Mit Fachleuten aus Aserbaidschan, Chile, Barbados, aus Dänemark, Israel, Nigeria, Polen, aus der Türkei und der Ukraine waren Herkunfts-, Transit- und Zielländer von Frauenhandel repräsentiert. Unter den Teilnehmenden waren Polizistinnen, Grenzbeamte, Richterinnen, Regierungsvertreter, Mitarbeiterinnen von Opferberatungsstellen, Forschungszentren und Nichtregierungsorganisationen vertreten.

Verschiedenste Facetten von Frauenhandel wurden beleuchtet, denn er ist nicht nur eine Frage der Kriminalitätsbekämpfung, Frauenhandel berührt ebenso die Bereiche Migration, Ungleichheit zwischen Mann und Frau, Menschenrechte, Arbeitsrechte und gesellschaftliche Moral. All diese Fakto-

ren spielen zusammen und müssen bei Problemanalyse und Bekämpfung berücksichtigt werden.

Auch der Nachfrageseite wurde viel Aufmerksamkeit gewidmet. Ist Prostitution Ursache für Frauenhandel? Ist Prostitution eine Form der Ausbeutung von Frauen, eine Verletzung ihrer Menschen- und Frauenrechte? Ist sie Ausdruck von Macht- und Besitzansprüchen der Männer über Frauen? Muss sie deshalb verboten werden, um Frauenhandel wirksam zu bekämpfen? Oder geht es vielmehr darum, Prostitution als gesellschaftliche Realität zu legalisieren? Sollen der Prostitutionsbereich reguliert, Sexarbeit als berufliche Tätigkeit anerkannt und den Sexworkerinnen durchsetzbare Rechte und Schutz ermöglicht werden? Ist dies der Weg zur wirksamen Bekämpfung des Handels von Frauen in die sexuelle Ausbeutung? Diese ideologisch besetzte Kontroverse spaltete die Anwesenden. Um die Diskussion zu entschärfen, bildeten wir unabhängig von der persönlichen Haltung zwei Arbeitsgruppen und versuchten, in einem Rollenspiel die «globale Justizministerin» von unserer Position zu überzeugen.

Die Diskussion regte mich zum Nachdenken an. So sollten wir in



der Diskussion über Frauenhandel vermehrt die Nachfrageseite ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken. Wird über Gründe für Frauenhandel gesprochen, werden als erstes Armut und fehlende wirtschaftliche Perspektiven der Frauen erwähnt. Wird über Prävention gesprochen, werden Informationskampagnen in Herkunftsländern der Opfer vorgeschlagen. Die Gründe für Frauenhandel sind jedoch im Zielland zu suchen, denn diese Form der Ausbeutung findet hier statt. Wir müssen uns die Frage stellen, warum und unter welchen Bedingungen (vornehmlich) Männer sexuelle Dienstleistungen kaufen. Nachfrager sind allerdings nicht nur die Freier, sondern auch Besitzer von Bordellen, Massagesalons und Cabarets sowie Vermieter, Agentur- und Barbesitzer, denn diese Betreiber der Sexindustrie fördern gezielt das Bedürfnis und damit die Nachfrage nach käuflichem Sex. Es muss diskutiert werden, welche Rechte Arbeitnehmerinnen in informellen Beschäftigungsfeldern wie Sexindustrie und Privathaushalten haben, und wie sie besser geschützt werden und ihre Position gestärkt werden könnte.

Netzwerk Solidarität mit illegalisierten Frauen

Nach 7 Jahren hat sich das Netzwerk im Sommer 2003 aufgelöst. Der Entscheid fiel nicht leicht, doch die Gruppe fand zu wenig Unterstützerinnen, die sich aktiv an der Arbeit im Netz für illegalisierte Frauen beteiligten. Das FIZ verwaltet bis auf weiteres den Notfonds für illegalisierte Frauen und koordiniert die konkreten sozialen und medizinischen Hilfsangebote.

Makasi – Neues Projekt des FIZ

Das FIZ leistet seit Jahren Beratung für Opfer von Frauenhandel. Weil eine immer grössere Zahl von Frauen unsere Hilfe sucht – auch infolge verstärkter Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz – gelangen wir an die Grenzen unserer Kapazitäten. Deshalb haben wir das Projekt «Makasi – Beratung und Begleitung für Opfer von Frauenhandel» entwickelt, mit dem Ziel, die Begleitung von Opfern mit mehr Ressourcen leisten zu können. In den vergangenen Monaten haben wir das Konzept erarbeitet. Zurzeit suchen wir Gelder für die Pilotphase. Wir sind froh um jeden Hinweis auf mögliche interessierte SponsorInnen. Langfristig möchten wir die Anerkennung als Opferhilfestelle erreichen. Über den weiteren Verlauf werden wir Sie kontinuierlich informieren.

Personelles

Die Anstellung von Katja Schurter, die bis im Frühling Marianne Schertenleib vertreten hat, konnten wir erfreulicherweise verlängern. Bis Ende Jahr arbeitet sie in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Telefonberatung und Projektleitung Makasi.

Vorstand

An der Generalversammlung im Juni 2003 sind Gabriela Gwerder und Elisabeth Aeberli aus dem Vorstand des FIZ zurückgetreten. Wir möchten ihnen herzlichst für ihr langjähriges Engagement danken.

Neu in den Vorstand gewählt wurden Ana Maria Behn, Biochemikerin, und Carola Reetz, Rechtsanwältin. Ebenso wurden Carolina Cornejo, Biologin, und Susanne Birke, Theologin und Vertreterin des Schweizerischen Katholischen Frauenbunds, als Vorstandsfrauen gewählt. Regula Erazo, Lisbeth Herger und Marianne Hochuli wurden von der Generalversammlung wiedergewählt.

Wir freuen uns, kompetente und engagierte Frauen im FIZ-Vorstand zu haben, und danken ihnen für ihre Arbeit.

Talon

- Ich werde Mitglied beim FIZ und erhalte zweimal pro Jahr den Rundbrief
Die Mitgliedschaft kostet für Verdienende: Fr. 60.–, für Nichtverdienende Fr. 40.– und für Kollektivmitglieder Fr. 220.–
- Ich möchte dem FIZ eine Spende zukommen lassen, bitte schicken Sie mir Unterlagen
- Bitte senden sie mir weitere Informationen über das FIZ

Ich bestelle _____ Expl. der Dokumentation: «betrogen und verkauft. Frauenhandel in der Schweiz und anderswo». Die Dokumentation informiert über Ausmass und Formen von Frauenhandel und forscht nach den gesellschaftlichen Bedingungen, welche diese Menschenrechtsverletzung möglich machen. Sie erörtert die rechtlichen Grundlagen und lässt eine Betroffene zu Wort kommen. Ebenso wird die Entwicklung von Frauenhandel in den letzten hundert Jahren aufgezeigt und ein Blick auf die politischen und gesellschaftlich notwendigen Antworten zur Bekämpfung von Frauenhandel geworfen.
Preis: Fr. 12.– zzgl. Versandkosten



Name _____

Strasse _____

PLZ, Ort _____

Einsenden an FIZ, Badenerstrasse 134, 8004 Zürich

Impressum

Rundbrief 33
November 2003

FIZ

Fraueninformationszentrum
für Frauen aus Afrika,
Asien, Lateinamerika und
Osteuropa

Badenerstrasse 134
8004 Zürich
Telefon 01 240 44 22
Fax 01 240 44 23
www.fiz-info.ch
contact@fiz-info.ch
PC 80-38029-6

Redaktion:

Marianne Schertenleib
Doro Winkler
Katja Schurter

Fotos:

Pia Zanetti

Layout:

Clerici Partner, Zürich

Druck:

Genopress, Zürich
Papier aus 100% chlorfrei
gebleichten Rohstoffen

Der Rundbrief erscheint
zweimal jährlich