

Susanne Bertschi

# Sexarbeit tabuisiert – zum Nachteil der Frauen

**Eine juristische Analyse von  
Straf- und AusländerInnenrecht zur  
Unterbindung von Frauenhandel**



Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität  
Violence au quotidien et crime organisé  
Violence in Daily Life and Organized Crime

## **Programmleitung**

Dr. oec. Eva Wyss, Diplom-Kriminologin  
Weberstrasse 5, 3007 Bern  
Ewyss@compuserve.com  
www.nfp40.ch

## **Expertengruppe**

- Prof. Dr. Mark Pleth, Präsident, Juristische Fakultät, Universität Basel
- Prof. Dr. Françoise Alsaker, Institut für Psychologie, Universität Bern
- Prof. em. Dr. Mario von Cranach, Institut für Psychologie, Universität Bern
- Dr. Christa Hanetseder, Pädagogische Hochschule, Zürich
- Prof. Dr. Karl-Ludwig Kunz, Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern
- Prof. Dr. Françoise Messant, Institut de sociologie, Université de Lausanne
- Dr. Peter Müller, Vizedirektor, Bundesamt für Justiz, Bern

## **Vertreterin des Forschungsrates**

### **Abteilung IV**

- Prof. Dr. Danielle Yersin, Tribunal fédéral Suisse, Lausanne

## **Sekretariat Nationale**

### **Forschungsprogramme**

Dr. Christian Mottas  
Schweizerischer Nationalfonds  
Wildhainweg, 20, 3001 Bern

Weitere Exemplare der Bulletins zu  
beziehen bei:

Schweizerischer Nationalfond,  
Sekretariat NFP, 3001 Bern,  
Tel. +41-31-308 22 22  
Cmottas@snf.ch  
www.snf.ch

## **Impressum**

Herausgeberin, Redaktion:  
Dr. Eva Wyss, Programmleiterin NFP 40, Bern  
Grafische Gestaltung:  
Renata Hubschmied, Bern  
Titelbild:  
Lisa Schäublin, Bern

Susanne Bertschi

# **Sexarbeit tabuisiert – zum Nachteil der Frauen**

**Eine juristische Analyse von  
Straf- und AusländerInnenrecht zur  
Unterbindung von Frauenhandel**

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2. Frauenhandel und Prostitution im Strafrecht</b>	<b>10</b>
2.1 Förderung der Prostitution und Menschenhandel (Art.195 und 196 StGB)	<b>10</b>
2.2 Unzulässige Ausübung der Prostitution (Art. 199 StGB)	<b>22</b>
2.3 Zivilrechtliche Folgen der Verurteilung wegen Frauenhandels und Förderung der Prostitution	<b>24</b>
2.4 Strafbarkeitshindernisse	<b>24</b>
2.5 Folgerungen zu Strafgesetz und Strafverfolgung	<b>25</b>
<b>3. Aufenthaltsrechtliche Hürden für die Erwerbstätigkeit als Sexarbeiterin</b>	<b>28</b>
3.1 Visumvorschriften und Aufenthalt als Touristin	<b>28</b>
3.2 Die wichtigsten aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen	<b>29</b>
3.3 Strafbestimmungen	<b>32</b>
3.4 Ausreise und Einreisesperre	<b>35</b>
3.5 Aufenthalt von Zeugninnen	<b>35</b>
3.6 Die Revision des AusländerInnengesetzes (AuG)	<b>36</b>
3.7 Folgerungen zum Aufenthaltsrecht	<b>39</b>
<b>4. Forderungen der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz und Nachfolgepapiere</b>	<b>44</b>
4.1 Schlussresultate und Aktionsplattform	<b>44</b>
4.2 Nachfolgepapiere	<b>45</b>
4.3 Aktionsplan der Schweiz	<b>47</b>
<b>5. Schlussfolgerungen</b>	<b>50</b>
<b>Literatur</b>	<b>52</b>
<b>Bulletins des NFP 40</b>	<b>55</b>
<b>Buchpublikationen des NFP 40</b>	<b>56</b>

# Vorwort

Frauenhandel gibt es in der Schweiz. Das ist bekannt. Nur ganz selten kommt es aber in diesem Zusammenhang zu Verurteilungen. Ein Problem liegt darin, dass die betroffenen Frauen nach Bekanntwerden dieses Delikts kaum als Zeuginnen zur Verfügung stehen. Weil es sich meistens um illegal in der Schweiz lebende Ausländerinnen handelt, werden sie gemäss Ausländerrecht des Landes verwiesen, bevor sie von den Untersuchungsbehörden richtig einvernommen werden können.

Im Rahmen der NFP 40-Studie «Frauenhandel mit Osteuropa» hat die Basler Rechtsanwältin Susanne Bertschi eine juristische Analyse zur rechtlichen Situation im Strafrecht und im AusländerInnenrecht erstellt. Sie hat bezogen auf die Sexarbeit die rechtlichen Hürden untersucht, die einem genügenden Schutz der Opfer im Wege stehen, und die die straf-

rechtlichen Untersuchungen behindern. Weiter macht sie Vorschläge, wie die Ausbeutung der Frauen weitgehend verhindert und der Frauenhandel unterbunden werden könnten. Dabei bezieht sie sich auch auf internationale Konventionen und Deklarationen.

Das vorliegende letzte Bulletin des NFP 40 gibt einen Überblick über die aktuelle Situation auf diesem Rechtsgebiet. Es soll Material und Argumente liefern für Verbesserungen auf politischer Ebene. Die Publikation richtet sich an alle interessierten Menschen, insbesondere aber an PolitikerInnen und an VertreterInnen von Behörden und Institutionen, die sich mit dieser Problematik besonders befassen.

Dr. Eva Wyss  
Programmleiterin NFP 40  
Bern, im Januar 2003

# 1 Einleitung

Auf nationaler und internationaler Ebene hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Opferschutz für die Unterbindung von Frauenhandel ausgeweitet werden muss. Dazu gehört auch die Ermöglichung eines legale Aufenthalts. Die Umsetzung der international diskutierten Massnahmen, namentlich der Nachfolgepapiere der UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing müssen ernst genommen werden.

Die Auseinandersetzung mit Ausbeutung im Bereich des Sexgewerbes führt zum Schluss, dass ein Mittel zur Verhinderung von Übergriffen die weitestgehende Legalisierung von Beschäftigungs- und Aufenthaltsverhältnissen auch in Teilbereichen sein könnte, denn das verbessert den Status der bisherigen Opfer und macht die «Szene» offener und kontrollierbarer.

Die schweizerische Gesetzgebung will Prostitution grundsätzlich nicht mehr verbieten. Sie ahndet auch «Zuhälterei» im Prinzip nicht mehr. Hingegen will sie die Ausbeutung von Prostituierten verhindern und die Ausübung des Gewerbes sowie Einreise und Aufenthalt ausländischer SexarbeiterInnen regulieren. Auf eidgenössischer Ebene umschreibt das Strafrecht die zulässigen Formen von Prostitutionsausübung und grenzt die legale «Zuhälterei»<sup>1</sup> mittels spezifischen Bestimmungen zu Menschenhandel und Prostitution ein.

Der Regulierung von Einreise und Aufenthalt mit Erwerbszweck widmet sich das AusländerInnenrecht<sup>2</sup>. Wie noch gezeigt wird, ist bezogen auf unser Thema lediglich der Aufenthalt der Cabaretttänzerinnen im geltenden AusländerInnenrecht spezifisch geregelt.<sup>3</sup>

In einem ersten Kapitel will die folgende Untersuchung anhand einer ausführlichen Darstellung der drei spezifischen Strafbestimmungen von Art. 195 StGB «Menschenhandel», Art. 196 StGB «Förderung der Prostitution» und Art. 199 StGB «Unzulässige Ausübung der Prostitution» in Lehre und Praxis analysieren, ob die strafrechtliche Regelung ihrem Auftrag zur Umgrenzung zulässiger Formen von Prostitution und «Zuhälterei» gerecht wird oder nicht.

- 
- 1 Obwohl es den Begriff des Zuhälters im Gesetz nicht mehr gibt, wird der Begriff hier unter Vorbehalt weiter verwendet. Gemeint ist eine Drittperson, die sich in irgendeiner Form an der Prostitution anderer beteiligt, z.B. auch mittels Schlepperdiensten.
  - 2 Um ein Gesamtbild der rechtlichen Situation im Bereich Frauenhandel und Prostitution zu erhalten, wäre es sinnvoll, auch die arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Stellung der SexarbeiterInnen wie auch ihre mietrechtliche Situation näher zu betrachten. Das zeigt sich beispielsweise anhand eines Entscheides des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 20.05.88 in mp 88 IV 153 ff., in dem das Obergericht von Basel-Stadt in einer mietrechtlichen Frage die Zulässigkeit von Bordellen erwägt, ein Aspekt, der wie weiter unten dargestellt wird, in der Strafrechtsdebatte wesentlich ist.
  - 3 Seit Inkrafttreten des «Abkommens am 1. Juni 2002 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit» (FZA) gilt das AusländerInnenrecht grundsätzlich nur noch für sich in der Schweiz aufhaltende ausser-europäische Menschen. Die Frauen aus Osteuropa und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion unterstehen während ihres Aufenthalts in der Schweiz somit der nationalen AusländerInnengesetzgebung. Das FZA kann allerdings auch für diese Frauen Wirkung entfalten, wenn sie mit einem Europäer verheiratet sind. Es wird mit der Osterweiterung an Bedeutung gewinnen.

Im zweiten Kapitel werden diejenigen Bestimmungen im AusländerInnenrecht zusammengestellt, die in der Praxis für das Sexgewerbe relevant sind und es werden die aufenthaltsrechtlichen Hürden erörtert. Der jeweilige Blick in den Kapiteln auf Gesetzgebung und Praxis eines ausgewählten Kantons nämlich Basel-Stadt<sup>4</sup> soll die Gesetzesrealität anschaulicher machen.

Die Betrachtung wird immer auch von der Frage begleitet, inwiefern sich Gesetz und Anwendung in einem Rechtsgebiet auf ein anderes Rechtsgebiet auswirken und wie weit wird durch die Illegalisierung bestimmter Handlungen Ausbeutung begünstigt statt bekämpft. Interessieren muss dabei auch, ob der Grundgedanke des Sexualstrafrechts, das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Frauen zu schützen, sich auch für Opfer von Menschenhandel und von andern Ausbeutungshandlungen im Prostitutionsbereich verwirklichen kann.

Am Schluss der beiden Kapitel wird jeweils eine zusammenfassende Analyse der Ergebnisse vorgenommen, und es werden Änderungsvorschläge gemacht.

Ein drittes Kapitel widmet sich der Aktionsplattform der UNO-Weltfrauenkonferenz und deren Nachfolgepapieren.<sup>5</sup> Mit der Darstellung der internationalen Empfehlungen kann schliesslich aufgezeigt werden, dass die in dieser Arbeit vorgeschlagenen Problemlösungen nicht isoliert dastehen, sondern sich auf internationale Vorschläge berufen können.

- 
- 4 An sich sollte Basel-Land in die Betrachtung mit einbezogen werden. In beiden Kantonen wurden die mit der Strafverfolgung betrauten Behörden, die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, alle Statthalterämter in Basel-Land und die Strafgerichte beider Kantone nach Strafentscheiden zu den Bestimmungen von Art. 195 und 196 StGB angefragt. Im Kanton Basel-Land gab es laut übereinstimmenden schriftlichen Antworten und laut den Auskünften bei telefonischer Nachfrage weder Strafentscheide noch eine relevante Strafverfolgung (Stand September 2000). Frauenhandel und Prostitution beschäftigen den Kanton weder politisch noch administrativ.
- 5 Massnahmen fordern auch die internationalen Konventionen zu Frauenhandel. Sie haben immer noch internationale Verbindlichkeit. Nur stammen sie von Anfang und Mitte des letzten Jahrhunderts und sind von ihrer ethischen Grundlage her veraltet. Dazu: Bertschi Susanne, Frauenhandel und Förderung der Prostitution, Basel 1996, S. 6 ff.

## 2. Frauenhandel und Prostitution im Strafrecht<sup>6</sup>

Seit der Revision des Sexualstrafrechts, in Kraft seit dem 01.10.1992, enthält das Schweizerische Strafgesetzbuch zu den Themen Frauenhandel und Prostitution im 5. Titel: «Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität», unter dem Abschnitt 3: «Ausnützung sexueller Handlungen», die Art. 195: «Förderung der Prostitution» und Art. 196: «Menschenhandel», sowie unter dem Abschnitt 5: «Übertretungen gegen die sexuelle Integrität», Art. 199: «Unzulässige Ausübung der Prostitution».

### 2.1. **Förderung der Prostitution und Menschenhandel (Art.195 und 196 StGB)**

Die beiden Bestimmungen sind nicht Gegenstand reger Entscheidtätigkeit. Laut Bundesstatistik kam es von 1992 bis 1998 zu 63 Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution und zu zehn Entscheiden wegen Menschenhandels. Im Kanton Basel-Stadt wurden seit Inkrafttreten des Sexualstrafrechts bis Juni 2000 ein Entscheid zu Menschenhandel und zwei zu Förderung der Prostitution gefällt. Im Zeitpunkt der Anfrage (Juni 2000) war noch ein Fall wegen Menschenhandels am Strafgericht hängig.

Das Bundesgericht weist bei den im Internet veröffentlichten Entscheiden zu den Artikeln 195 und 196 StGB seit 1954 je vier Leitentscheide aus<sup>7</sup>. Die folgende Analyse ergibt, dass sich die beiden Strafbestimmungen ergänzen können. Sie können aber auch in Konkurrenz zueinander treten.



### 2.1.1.

#### Art. 195 StGB: Förderung der Prostitution

Gesetzestext:

«Wer eine unmündige Person der Prostitution zuführt, wer eine Person unter Ausnützung ihrer Abhängigkeit oder eines Vermögensvorteils wegen der Prostitution zuführt, wer die Handlungsfreiheit einer Person, die Prostitution betreibt, dadurch beeinträchtigt, dass er sie bei dieser Tätigkeit überwacht oder Ort, Zeit, Ausmass oder andere Umstände der Prostitution bestimmt, wer eine Person in der Prostitution festhält, wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren oder mit Gefängnis bestraft.»

#### Grundsätzliche Bemerkungen

##### • Revision

Art. 195 StGB trat mit der Sexualstrafrechtsrevision von 1992 an die Stelle mehrerer Straftatbestände des alten Rechts, die unter den Titeln Kuppelei und «Zuhälterei» die Förderung der Unzucht an sich und der gewerbsmässigen Unzucht unter Strafe stellten.<sup>6</sup> Bezugspunkt ist nach neuem Recht nur noch der Bereich der gewerbsmässigen Prostitution.

- 
- 6 Die Bekämpfung von Frauenhandel sollte auch durch die Gesetzgebung zur organisierten Kriminalität erfolgen. Am 1. August 1994 wurde eine strafrechtliche Bestimmung eingeführt, die auch den Frauenhandel bekämpfen soll. Es handelt sich um 260 ter Strafgesetzbuch (StGB), der die Beteiligung an und die Unterstützung von gewaltverbrecherischen Organisationen sowie die Geheimhaltung ihrer personellen Zusammensetzung unter Strafe stellt. Aufgrund dieses Artikels wurden nach Angaben des Statistischen Amtes (Stand Sept. 2000) insgesamt 29 Verfahren eingeleitet (nicht nur bezogen auf Frauenhandel), in sieben Fällen kam es zu einer Verurteilung. Weiter wurde das Gesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes nebst Verordnung als Instrument zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom 7. Oktober 1994 geschaffen. Der Betrachtung dieser Bestimmungen widmen sich ausführlich andere Projekte im Rahmen des NFP 40.
  - 7 Wiprächtiger, Aktuelle Praxis des Bundesgerichts zum Sexualstrafrecht, ZStR 117/1999, S. 146 f. Allerdings finden sich heute im Internet unter <http://www.bger.ch/index.cfm?language=german&area=jurisdiction> Urteile ab 2000 weitere unveröffentlichte Entscheide. In Deutschland scheinen die Zahlen nicht wesentlich anders zu sein. So wurden nach der Verurteiltenstatistik im Jahr 1995 120 und 1996 153 Täter wegen Menschenhandelsdelikten verurteilt.
  - 8 Botschaft über die Änderung des StGB und des MStGB vom 26.06.85, S. 75.

- **Schutzzweck**

Bei der Bestimmung von Art. 195 StGB geht es um den Schutz einer Einzelnen davor, zur Prostitution gebracht, dadurch ausgebeutet oder an der Rückkehr in ein normales Leben gehindert zu werden. Geschützt werden sollen nicht die öffentliche Ordnung oder die Sittlichkeit, sondern die Menschen vor einer sie erniedrigenden Lebensform. Geschützt ist die Handlungsfreiheit, somit das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen. Die Prostitution selbst, auch die männliche, ist nicht strafbar.<sup>9</sup>

- **Definition von Prostitution**

Das Bundesgericht hat in BGE 121 IV 86 ff. Prostitution in Anlehnung an die Formulierung in der Botschaft<sup>10</sup> wie folgt definiert: «Prostitution im Sinne von Art. 195 StGB liegt vor, wenn eine Person wiederholt gegen Geld oder andere materielle Vorteile zum Ausführen oder Dulden von Handlungen bereit ist, die die Genitalien miteinbeziehen und in irgendeiner Art auf sexuelle Befriedigung abzielen.» Damit wurden Feinmassagen ebenfalls als Prostitution bezeichnet. Das Bundesgericht hält zudem fest, dass es für die Qualifikation einer Handlung als Prostitution keinen Unterschied machen könne, ob die sexuellen Handlungen gegenseitig seien oder nicht.

- **Der Begriff des Zuführens in den beiden ersten Tatbestandsvarianten**

Der Prostitution führt gemäss der Botschaft<sup>11</sup> zu, wer jemanden in dieses Gewerbe einführt und zu dessen Ausübung bestimmt. Es bedarf einer gewissen Intensität der Einwirkung. Zuführen reicht weiter als Verleiten. Nur eine Person, die die Prostitution bisher noch nicht ausübte, kann ihr zugeführt werden.<sup>12</sup> Die Einführung muss mit einer gewissen Intensität erfolgen. Als Beispiel wird das Besorgen einer Absteige oder eines Standplatzes genannt.<sup>13</sup>

- **Die Beschäftigung im Bordell**

Nachdem die Strafbarkeit der reinen «Zuhälterei» mit der Gesetzesrevision abgeschafft wurde, stellt sich nun die wohl wichtigste Frage, ob und wann die Beschäftigung einer Prostituierten strafbar sei. Vorerst hat das Bundesgericht das Bordell definiert: Bei einem Bordell handle es sich um einen geschäftsmässigen Betrieb, der auf regelmässige Einnahmen ausgerichtet sei und in dem mehrere Prostituierte tätig seien, denen der Inhaber Räume und die übrige zur Ausübung der Prostitution nötige Infrastruktur zur Verfügung stelle<sup>14</sup>. Verschiedene Interessen stehen neben demjenigen der Angeschuldigten am Legalitätsprinzip auf dem Spiel. Geschützt werden müssen das Selbstbestimmungsrecht und die Handlungsfreiheit der betroffenen Frauen.

Letztere können aber durchaus auch ein Interesse an legalen Beschäftigungsverhältnissen, sogar an vertraglichen Bindungen haben, da ihnen diese geregelteres Einkommen, Sozialleistungen und behördlichen Schutz bieten und allenfalls sogar Grundlage für eine Aufenthaltserlaubnis schaffen. «ZuhälterInnen» werden Beschäftigungsverhältnisse nur dann offen deklarieren, wenn sie sicher sind, dass sie straffrei sind. Vertragliche Bindung, Selbstbestimmung und Handlungsfreiheit können in Widerspruch zu einander stehen. Die Zulässigkeit von Beschäftigungsverhältnissen ist Hauptthema in der Praxis, und es bereitet ihr ebenso wie der Lehre Mühe, eine nachvollziehbare, klare Abgrenzung strafbaren von straffreiem Verhalten vorzunehmen<sup>15</sup>. Die Frage wird sowohl in Zusammenhang mit dem Tatbestandsmerkmal der Abhängigkeit wie auch bei der Tatbestandsvariante der Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit diskutiert. Zuweilen wird nicht klargestellt, ob das Merkmal der Abhängigkeit oder die Beschränkung der Handlungsfreiheit zu den Erörterungen Anlass geben (vgl. unten die nähern Ausführungen zu den Tatbestandsvarianten Ausnützen der Abhängigkeit und Beschränkung der Handlungsfähigkeit).

---

**9** Stratenwerth Günter, Schweizerisches Strafrecht, BT 1, 5. Auflage, Bern 1998, S. 170.

**10** Botschaft, S. 75.

**11** Botschaft, S. 75

**12** Botschaft, S. 75., Trechsel Stefan, Schweiz. Strafgesetzbuch, Kurzkomentar, 2. Auflage, Zürich 1997, S. 278

**13** Rehberg Jörg/Schmid Niklaus, Strafrecht III, Delikte gegen den Einzelnen, 7. Auflage, Zürich 97, S. 410 ff. aStGB

**14** Bundesgerichtsentscheid vom 5.6.2002 6 S.94/2002 <http://www.bger.ch/index.cfm?language=german&area=jurisdiction> (Stand der Abfrage 02.11.02), BGE 118 IV 57 zu dem – inzwischen aufgehobenen – Straftatbestand der gewerbsmässigen Kuppelei gemäss Art. 199a StGB

**15** Z.B. die Bundesgerichtsentscheide vom 22.03.2002 6 P. 162/2001 6 S. 619/2001 und 05.06.2002 6 S.94/2002 <http://www.bger.ch/index.cfm?language=german&area=jurisdiction> (Stand der Abfrage 02.11.02)

## Zu den einzelnen Tatbestandsvarianten

Bei der Tatbestandsvariante des Zuführens zur Prostitution verlangt das Gesetz zusätzlich, dass das Opfer minderjährig ist, ein Abhängigkeitsverhältnis ausgenutzt wird oder TäterInnen eines Vermögensvorteils wegen handeln. Unter Ausnutzung der Abhängigkeit wird insbesondere in kantonalen Entscheiden die Situation unbemittelter Frauen aus Armutsländern erwähnt, die unter irgendwelchen Vorwänden dazu bewegt wurden in die Schweiz zu kommen.<sup>16</sup> Das Bundesgericht hält in seiner Entscheid BGE 126 IV 76ff. S. 9ff. fest, das Führen eines Bordells für sich allein sei nicht generell als Ausnutzen der Abhängigkeit der darin tätigen Prostituierten anzusehen, wenn deren Handlungsfreiheit nicht eingeschränkt sei. Damit werden die beiden Tatbestandsvarianten vermischt.

Bei Minderjährigen wird bis zum Mündigkeitsalter kein weitergehendes Abhängigkeitsverhältnis gefordert. Jedoch braucht es auch hier ein Verhalten, das als Zuführen zur Prostitution bezeichnet werden kann. Allerdings genügt schon die blossе Überredung, wenn der Täter gezielt die Unerfahrenheit ausnützt.<sup>17</sup>

Die Tatbestandsvariante des Handelns um eines Vermögensvorteils willen: Die passive «Zuhälterei», d.h. das blossе sich Aushaltenlassen, soll zwar nicht mehr strafbar sein. Trotzdem wird als Vermögensvorteil das Bestreiten des Lebensunterhaltes des «Zuhälters» genannt. Auch ein übersetzter Mietzins soll tatbestandsmässig sein.<sup>18</sup> Bei dieser Gesetzesinterpretation besteht die Gefahr, dass sowohl das Selbstbestimmungsrecht ausser acht gelassen wird als auch, dass bei der Prostitution verurteilt wird, was in andern Arbeitsverhältnissen selbstverständlich ist, nämlich dass die Arbeit der Beschäftigten dem Unternehmer oder der Unternehmerin einen Gewinn garantiert. Die Lehre erwähnt als zusätzliche Erfordernisse für die Strafbarkeit, nämlich dass das (erwachsene) Opfer erheblich unter Druck gesetzt<sup>19</sup> und mindestens der Prostitution zugeführt oder darin festgehalten und kontrolliert werden müsse, fraglich ist, ob diese Erfordernisse genügend Klarheit über strafbares Verhalten bringen.

Die Schwierigkeiten der Definition des Tatbestands von Art. 195 StGB zeigen sich am deutlichsten in kantonalen und eidgenössischen Entscheiden an der viel erörterten Tatbestandsvariante der Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit einer Person durch Überwachung oder Bestimmung von Ort, Zeit, Ausmass oder anderen Umständen der Prostitution. Die Handlungsfreiheit einer Person beeinträchtigt nach Lehre und Rechtsprechung, wer sie bei der Ausübung der Prostitution überwacht, wer also kontrolliert, ob, wie und in welchem Mass sie dem Gewerbe obliegt, oder auch nur schon von ihr regelmässig Rechenschaft über ihre Tätigkeit verlangt.<sup>20</sup> Die Handlungsalternative des Bestimmens von Ort, Zeit, Ausmass oder anderen Umständen der Prostitution ist gemäss Bundesgericht lediglich eine Umschreibung der Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit.<sup>21</sup> Die Strafbarkeit setzt allerdings voraus, dass auf die Person ein gewisser Druck ausgeübt wird, so dass sie in ihrer Entscheidung nicht mehr vollständig frei ist, ob und wie sie der Prostitution nachgehen will<sup>22</sup>. Dieser Druck soll wiederum darin bestehen, dass der Täter kontrolliert, ob die Prostituierte genügend «anschafft», dass er Rechenschaft über die Einkünfte verlangt oder die Umstände, wie sie ihrer Tätigkeit nachzugehen hat, näher festlegt.<sup>23</sup>

- 
- 16** Stratenwerth, S. 172, Jenny/Schubarth/Albrecht, Kommentar zum Schweizerischen Strafrecht, BT 4. Band, Art. 187 – 200, Bern 97 S. 104, Im Entscheid des Bezirksgerichts Zürich vom 28.10.98, der vom Bundesgericht letztinstanzlich in BGE 125 IV 269 überprüft wurde, wird speziell auf die wirtschaftliche Abhängigkeit von Sexarbeiterinnen aus ärmeren Ländern hingewiesen.
- 17** Trechsel, S. 278
- 18** Rehberg, S. 411, vgl. zur Zulässigkeit von Mietverhältnissen die Ausführungen zum zitierten Entscheid des Appellationsgerichts Basel-Stadt.
- 19** Stratenwerth, S. 172
- 20** Rehberg Jörg, Das revidierte Sexualstrafrecht in AJP 1993, S. 26 ff.; sowie BGE 125 IV 269 E. 1 und BGE vom 29.03.2001 6S. 446/2000 <http://www.bger.ch/index.cfm?language=german&area=jurisdiction> (Stand der Abfrage 02.11.02)
- 21** BGE 126 IV 76 9 ff.
- 22** Wiprächtiger, S. 146 sowie BGE 125 IV 269 und BGE 126 IV 76 ff. S. 9 ff.
- 23** Jenny, S. 11 ff., Rehberg, S. 412, Stratenwerth, S. 172, Wiprächtiger, S. 146

Nicht genügend sollen aber bloss beschützende Handlungen sein. In neuen Entscheiden legt das Bundesgericht ausführlich dar, was auf keinen Fall tolerierbar sei, nämlich wenn der Verdächtige in allen Einzelheiten festlege, wo, mit wem und zu welchen Konditionen die Prostituierten (z.B. zu welchem Tarif) welche Liebesdienste ausführen musste.<sup>24</sup> So kann es um den dem Täter abzuliefernden Anteil oder die Frage des Gebrauchs von Schutzmitteln etc. gehen. Die Tatbestandsvariante soll nur erfüllt sein, wenn die Freiheit der Prostituierten in einer Weise beschnitten wird, dass sie die Tätigkeit so ausüben muss, wie sie es nicht will.<sup>25</sup> Das Bundesgericht hält dann fest, eine blosser «betriebswirtschaftliche Kontrolle», die mit der Prostituierten frei vereinbart worden sei und keine grössere Abhängigkeit als die eines normalen Arbeitnehmers begründe, erfülle den Tatbestand des Überwachens nicht. Das blosser Beobachten reiche nicht aus, zusätzlich sei die Absicht erforderlich, im Falle einer Störung einzugreifen, d.h. gegebenenfalls das fragliche Verhalten durchzusetzen.

In Übereinstimmung mit der von der Lehre in Zusammenhang mit Eros-Centern geäusserten Haltung kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Beschäftigung im Saunaclub im konkreten Fall zulässig sei,<sup>26</sup> nicht zuletzt deshalb, weil die dort Beschäftigten in der Wahl ihrer Kunden und Sexualpraktiken frei waren, jederzeit das Etablissement wechseln sowie die Anwesenheitszeiten frei wählen konnten und somit in ihrer Bewegungsfreiheit nicht eingeschränkt waren. Zwar erwähnt das Bundesgericht in einem Entscheid sehr allgemein das in einem Arbeitsverhältnis Übliche als Masstab für die noch zulässige Kontrolle, führt sich zur Zulässigkeit von Arbeitsverhältnissen dann leider nicht weiter klärend aus, namentlich, da die Erwägungen in Zusammenhang mit einem Fall erfolgen, bei dem klar kein Arbeitsverhältnis vorliegt.<sup>27</sup> Es grenzt sich insbesondere nicht gegenüber seiner restriktiven Praxis in früheren Entscheiden bezüglich der Zulässigkeit von Beschäftigungsverhältnissen ab.<sup>28</sup>

Unklar bleibt die Praxis zur Frage der Zulässigkeit von Arbeitsverhältnissen, weil sowohl das Bundesgericht als auch die kantonalen Gerichte Umstände verurteilen, die für Arbeitsverhältnisse typisch sind. So verweist das Bundesgericht im Entscheid BGE 126 IV 76 auf einen Entscheid des Kassationsgerichtes vom 09.10.97 i.S. M. und hält fest, dass die Freiheit der betroffenen Animierdamen dadurch erheblich eingeschränkt war, dass sie schon aufgrund der ihnen auferlegten finanziellen Bedingungen gezwungen waren, sich der Prostitution hinzugeben, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Sie waren ebenfalls strikten Weisungen hinsichtlich Arbeitszeit, Kundschaft etc. unterworfen. Auch im Entscheid vom 29.03.2001<sup>29</sup> bemerkt das Bundesgericht, es genüge, dass im ganzen Umfeld des Betriebes ausnahmslos der Wille und die Weisungen des Unternehmers galten, denen sich jedermann zu unterziehen habe. Die Erwartung des Unternehmers, dass ein gewisser Champagnerkonsum durch den Freier erzielt werde, bevor die Prostitution ausgeübt werden durfte und die Tatsache, dass die Frauen (es handelte sich um Tänzerinnen) auf Zusatzverdienst angewiesen seien, genügte dem Bundesgericht für die Annahme, dass die Handlungsfreiheit der Betroffenen eingeschränkt war, obwohl in diesem Fall die Frauen sich unbestritten auf eigene Rechnung prostituierten.

---

**24** BGE 126 IV 76 9 ff.

**25** dazu auch Trechsel, Art. 195 N 11, Jenny, Art. 195 N 12, Stratenwerth, §9 N9, Rehberg/Schmid, S. 412, Corboz Bernard, Les principales infractions, vol. II, Art. 195 N 48, Bern 2002

**26** Stratenwerth, zu Eros-Centern, S. 172, Jenny, S. 105, Klar dazu Rehberg, S. 412, die das Betreiben eines Eros-Centers, für sich allein genommen als straflos bezeichnen, solange die darin Beschäftigten in der Bedienung ihrer Kundschaft (mit Ausnahme blosser Ordnungsvorschriften) frei bleiben und ihre Tätigkeit auch nach Belieben wieder aufgeben können.

**27** BGE 126 IV 76 ff.

**28** Nach der bundesgerichtlichen Definition von Prostitution, in: BGE 121 IV 86 ff. gehört die Anstellung in Massagesalons ausdrücklich zu den strafbaren Handlungen.

**29** Bundesgerichtsentscheid vom 29.03.2000, 6S. 446/2000, <http://www.bger.ch/index.cfm?language=german&area=jurisdiction> (Stand der Abfrage 02.11.02)

Wie schon ausgeführt, wäre ein Entscheid darüber wichtig, wieweit das als strafrechtlich relevant erachtete Verhalten sich von besonderen Vertragsverhältnissen, insbesondere vom in Art. 321 d OR festgehaltenen arbeitsrechtlichen Weisungsrecht absetzt. Art. 321 d OR hält ausdrücklich fest, dass die ArbeitgeberInnen über die Ausführung der Arbeit und das Verhalten der ArbeitnehmerInnen im Betrieb allgemeine Anordnungen erlassen und ihnen besondere Weisungen erteilen können und die ArbeitnehmerInnen Rechenschaft abzulegen haben. Allerdings enthält der Gesetzestext von Art. 195 StGB selbst Elemente der arbeitsrechtlichen Weisungsbefugnis. Es ist anzunehmen, dass die weiter oben umschriebenen vom Bundesgericht als strafrechtlich relevant erachteten Verhaltensweisen weitgehend dem arbeitsrechtlichen Weisungsrecht entsprechen würden. Nur dort entsteht Klarheit, dass es sich hier nicht mehr um ein «normales» Arbeitsverhältnis handeln kann, wo Lehre und Praxis sich so deutlich von einem «normalen» Arbeitsverhältnis absetzen und für die Strafbarkeit zwingend Verhaltensweisen von der Schwere verlangen, wie sie in BGE 125 IV 269 zitiert werden, nämlich dass die Sexarbeiterinnen rund um die Uhr zur Verfügung stehen, ihnen widerstrebende sexuelle Praktiken ausführen mussten sowie ständig per Natel durch die Chauffeure überwacht wurden.

In den letzten Entscheiden wird immer wieder erörtert, dass die Unfreiheit ausländischer Betroffener nach eigenem Willen zu handeln, durch ihre ökonomische Abhängigkeit verstärkt werde.<sup>30</sup>

Interessant ist auch, dass das Bundesgericht, was es sonst eher selten tut, auf deutsche Literatur und Entscheide verweist. Tatsächlich hat sich die hier eingeläutete Praxis in Deutschland schon früher eingespielt.<sup>31</sup>

Die Tatbestandsvariante «in der Prostitution festhalten» setzt den Aussteigewilligen der Prostituierten voraus sowie eine gewisse Einwirkungsintensität des Täters.<sup>32</sup> Auch diese Tatbestandsvariante könnte den Abschluss eines Arbeitsverhältnisses verhindern, bei dem ja vertraglich eine Bindung bis zum Ablauf der Kündigungsfrist besteht.

### 2.1.2.

#### Art. 196 StGB: Menschenhandel

Die Hauptbestimmung zur Ahndung von Frauenhandel ist der im Jahre 1992 revidierte Art. 196 StGB. Dieser Artikel hat den alten Tatbestand des Frauen- und Kinderhandels durch den des Menschenhandels ersetzt. Er lautet:



Gesetzestext:

«Wer mit Menschen Handel treibt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten, wird mit Zuchthaus oder Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft. Wer Anstalten zum Menschenhandel trifft, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft. In jedem Fall ist auch auf Busse zu erkennen.»

Der Artikel bezieht sich nur auf den organisierten Handel mit Menschen im Sexualbereich. Ausdrücklich nicht erfasst, auch nicht in andern Kapiteln des Strafgesetzbuches, sind z.B. Heiratshandel oder Handel mit Haushaltshilfen. Mit der Revision von 1992 wurde die Vorschrift bezüglich des Tatopfers erweitert. Geschützt sind seit der Revision nicht nur Frauen, sondern alle Menschen. Die Bestimmung wurde aber gestrafft. Es wurde nur das aufgenommen, was aufgrund der internationalen Verpflichtungen notwendig ist. Die Tathandlung besteht in Handel treiben und der Vermittlung von Menschen an BordellhalterInnen, KupplerInnen usw. Strafbar ist jeder Teilakt. HändlerIn kann nur sein, wer «Geschäfte dieser Art wiederholt abschliesst oder weiter abzuschliessen beabsichtigt.»<sup>33</sup>

---

30 Bundesgerichtsentscheide vom vom 22.03.2002 6 P 162/2001 6S.619/2001 E. 3b, 6S94/2002 E 4.2, <http://www.bger.ch/index.cfm?language=german&area=jurisdiction> (Stand der Abfrage 02.11.02)

31 Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 49. Auflage, München 1999, S. 1014 ff., Jänke/Laufhütte/Odersky, 1992 StGB Leipziger Kommentar, Grosskommentar, 11. Auflage, S. 150, Schönlke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, München 97, 25. Auflage S. 1332 ff. Das deutsche Recht ist in bei dieser Tatbestandsvariante praktisch gleichlautend.

32 Stratenwerth, S. 173

33 Allerdings hat das Strafgericht Basel-Stadt in seinem einzigen Entscheid vom 18.04.96 das einmalige Vermitteln als tatbestandsmässig erachtet.

Aufgrund des Gesetzestextes und der Materialien ging die Lehre davon aus, es müsse eine dritte Person im Spiel sein, die die Frau «kauft», um dem Erfordernis des Handelstreibens zu genügen. Das Anwerben von Frauen für die eigenen Etablissements oder durch die «ZuhälterInnen» für ihre eigenen Dienste müsse nach der Revision wenigstens als Menschenhandelsdelikt straflos bleiben.<sup>34</sup> Das Bundesgericht hat nun aber in einem neuen Entscheid die Strafbarkeit eines Geschäftsführers, der im Ausland Frauen für sein eigenes Bordell anwarb, bejaht.<sup>35</sup> Verlangt ist nicht nur Vorsatz, sondern der Täter muss auch die Absicht haben, «der Unzucht eines andern Vorschub zu leisten.»

Die Lehre kritisiert, dass dort wo mit der Botschaft als unbeachtlich erklärt wird<sup>36</sup>, ob die Betroffene mit dem «Handel» einverstanden ist oder nicht, gehe der Tatbestand am Opferschutz und am Selbstbestimmungsrecht der Frau, dem Grundgedanken des Sexualstrafrechts vorbei.<sup>37</sup> Soll der freie Wille der Frauen ermittelt werden, wird zum Problem, dass in der Praxis Zeuginnen oft fehlen oder nicht frei aussagen können, der Wille der Frauen daher schwer zu eruieren und aus den Umständen herzuleiten ist. Dies kann zu Spekulationen über die Abhängigkeit der Frauen führen, insbesondere, wenn sie aus den Armutsländern stammen. Dabei entsteht immer auch die Gefahr der Entmündigung der Betroffenen.

Das Bundesgericht hat in zwei neuern Entscheiden leider keine Klarheit geschaffen. In BGE 126 IV 228 ff. betont es klar, dass das Selbstbestimmungsrecht der Frau beeinträchtigt werden müsse, zumal eine Mindeststrafdrohung von sechs Monaten vorgesehen sei. Allerdings schränkt der gleiche Entscheid dort wieder ein, wo es um die Vermittlung von einem Etablissement in ein anderes geht. In solchen Fällen müsse anhand der konkreten Umstände beurteilt werden, ob nicht nur ein faktisches Einverständnis gegeben sei. Es müsse geprüft werden, ob die Willensäußerung auch dem tatsächlichen Willen entsprochen habe.

Interessant ist unter anderem die Begründung des Bundesgerichts für seine zögerliche Annahme, dass der Wille einer Frau vorliege. Es meint, die Verhältnisse in andern Lebensbereichen seien nicht auf den Berufszweig der Prostitution übertragbar, da Prostituierte immer wieder der Diskriminierung und Doppelmoral und in hohem Grad der Isolation ausgesetzt seien. Diese höchst-richterliche Haltung – hier eingenommen – durchdringt wohl auch die Praxis zu Art. 195 StGB, wo sich das Bundesgericht einer klaren Haltung zur Zulässigkeit von Arbeitsverhältnissen entzieht. BGE 128 IV 117 erörtert das Verhältnis des nationalen Strafrechts zum internationalen Recht und kommt zum Schluss, dass der Tatbestand des Menschenhandels in der Regel erfüllt sei, wenn junge ausländische Frauen, unter Ausnützung ihrer schwierigen wirtschaftlichen Lage zur Prostitution gebracht werden. In solchen Fällen könne deren Einwilligung als unwirksam beurteilt werden.

Strafbar sind auch Vorbereitungshandlungen. Unverständlich ist, dass die Höchststrafe hier halb so hoch ist wie beim Tatbestand der Förderung der Prostitution.

---

**34** Stratenwerth, S. 175, StGB, herausgegeben von Dr. Jörg Rehberg, 15. Auflage, Zürich 1999, S. 283

**35** BGE 128 IV 117

**36** BBl 1985 II 1086

**37** Dazu kritisch Stratenwerth, S. 174, Trechsel, Art. 196 N.1, Jenny, Art. 196 N 4

## 2.2.

### **Unzulässige Ausübung der Prostitution (Art. 199 StGB)**



Gesetzestext:

«Wer den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwiderhandelt, wird mit Haft oder mit Busse bestraft.»

Gemäss dieser Bestimmung erhalten die Kantone die Kompetenz, Regelungen gegen die lästigen Nebenerscheinungen der Prostitution zu erlassen.<sup>38</sup> Andere als durch polizeiliche Bedürfnisse begründete Einschränkungen wären mit der bundesrechtlichen Ordnung ebensowenig vereinbar wie Vorschriften, die die Ausübung der Prostitution übermässig behindern oder erschweren. Solche Regelungen sollen sich auch gegen Freier oder am Prostitutionsgewerbe beteiligte Dritte richten können. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss eingehalten werden.<sup>39</sup>

#### **2.2.1.**

### **Kantonale Regelungen zu Strassen- und zu Salonprostitution am Beispiel Basel-Stadt**

Mit zwei kantonalen Strafbestimmungen will der Kanton Basel-Stadt dem «Ruhebedürfnis» der Bevölkerung Rechnung tragen.

#### **Strassenprostitution**

Gestützt auf Art. 199 StGB hat der Kanton Basel-Stadt keine neue Norm erlassen, sondern wendet die Norm im Übertretungsstrafrecht an, die schon vor der Gesetzesrevision bestanden hat. Gemäss § 38 Übertretungsstrafgesetz werden lediglich die Prostituierten bestraft, nämlich dann, wenn sie sich ausserhalb der von den Behörden bezeichneten geeigneten Örtlichkeiten aufhalten und dadurch unzumutbare Belästigungen der Anwohner verursachen.

Es sind also nach dem Gesetzeswortlaut Prostituierte nur unter zwei kumulativen Voraussetzungen strafbar. Kumulativ müssen die Voraussetzungen der Überschreitung der Zonenvorschriften<sup>40</sup> und der Belästigung der AnwohnerInnen vorliegen. In der Praxis wird die Belästigung der AnwohnerInnen nicht im Einzelfall erwogen, sondern generell dann angenommen, wenn sie als gerichtsnotorisch erscheint, was m.E. dem Gesetzeswortlaut widerspricht.

Es stellt sich auch die Frage, ob die Bestimmung von § 38 Übertretungsstrafgesetz vor dem Gleichheitsgrundsatz der Verfassung Bestand hat, weil ausschliesslich die Frauen bestraft werden können. Die Strafbestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes, die auf die Belästigung der AnwohnerInnen durch herumfahrende Freier anwendbar wären, führen in der Praxis zu keinen oder bedeutend geringeren Strafen.<sup>41</sup> Verfassungswidrig scheint, wenn es einen direkten Verursacher und eine indirekte Verursacherin für die Belästigung durch das Herumfahren der Freier gibt und nur die indirekte Verursacherin bestraft werden kann.

### **Salonprostitution**

Mit Grossratsbeschluss vom 11.09.1996 wurde eine weitere Bestimmung ins baselstädtische Übertretungsstrafgesetz eingeführt nämlich § 38 a Salonprostitution. Danach wird mit Haft oder Busse bestraft, wer die Prostitution betreibt und dadurch eine unzumutbare Belästigung der Anwohner verursacht. Zudem schreibt die Bestimmung vor, dass das Polizei- und Militärdepartement bei unzumutbarer Belästigung der Nachbarschaft nach behördlicher Anordnung die Schliessung des Salons anordnen kann. Bei der Interessenabwägung komme dem Standort des Salons besondere Bedeutung zu. Diese Bestimmung, insbesondere die Schliessung von Salons wurde bisher bloss in vereinzelt Fällen angeordnet.

---

38 Jenny S. 133 ff., Stratenwerth, S. 188

39 Stratenwerth, S. 188, Botschaft 1094

40 Diese sind in einer Vorschrift des Polizei- und Militärdepartements des Kantons Basel-Stadt betreffend die Strassenprostitution vom 27.09.1978 festgehalten.

41 So wurden in einem vor dem Basler Strafgericht am 14.9.00 verhandelten Fall von Strassenprostitution per Strafbefehl dreimal Bussen von je Fr. 400.– bis Fr. 500.– bei einer Frau erhoben, während bloss in einem Fall ein Freier mit einer Busse von Fr. 60.– belegt wurde. Auf Einsprache hin wurde die Frau dann zwar verurteilt aber von der Strafe freigesprochen. Damit wurde der Problematik Rechnung getragen, dass für die eigentliche Belästigung der AnwohnerInnen das Herumfahren der Freier verantwortlich ist.

## 2.3.

### **Zivilrechtliche Folgen der Verurteilung wegen Frauenhandels und Förderung der Prostitution**

In einem Strafverfahren kann das Opfer nach Opferhilfegesetz Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen geltend machen. Denkbar ist, dass den betroffenen Frauen durch ein strafbares Verhalten gemäss Art. 195 oder 196 StGB Schaden entsteht (z.B. medizinische Kosten). Sicher sind aber regelmässig die Voraussetzungen für Genugtuungsleistungen gegeben. Auffallend ist, dass in den Entscheiden kaum Zivilforderungen beurteilt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Betroffenen nicht wissen, dass sie eine Zivilforderung stellen können, resp. nicht darauf hingewiesen werden. Oder sie sind im Zeitpunkt, wenn normalerweise solche Forderungen erwogen werden, gar nicht mehr in der Schweiz anwesend.

## 2.4.

### **Strafbarkeitshindernisse**

Unbestreitbar liegt ein Grund für die wenigen Verurteilungen, darin, dass Betroffene im Zeitpunkt der Strafverhandlung nicht mehr anwesend sind, oder dass sie nicht aussagebereit sind.<sup>42</sup> Selbst wenn die Betroffene vor der Polizei Aussagen gemacht hat, dann aber nicht vor dem Gericht als Zeugin erscheint, kann der Angeschuldigte geltend machen, das Unmittelbarkeitsprinzip werde verletzt. Dieses verlangt unter anderem, dass sich die RichterInnen in der Hauptverhandlung direkt und unmittelbar ein Bild machen können. Das wird durch die Anwesenheit der Zeuginnen begünstigt. Der Grundsatz «in dubio pro reo» verlangt, dass bei unklarer Beweislage von einer Strafe abgesehen wird. Diese beiden Grundsätze verhindern häufig eine Verurteilung, wenn die Zeugin nicht anwesend ist.

Gemäss Art. 7 StGB ist in der Regel der Ort der Tatbegehung auch der Ort, wo die Strafverfolgung stattfinden muss. Da unser Strafprozessrecht kantonal geregelt ist, gibt es 26 verschiedene Verfahren. Da in dem Bereich oft in verschiedenen Kantonen delinquent wird, treten nicht selten auch Zuständigkeitsprobleme auf.<sup>43</sup>

## 2.5.

### **Folgerungen zu Strafgesetz und Strafverfolgung**

Bemängelt wird generell, dass Frauenhandel nur im Bereich der Sexarbeit strafbar ist und den Heirats- und Haushaltshandel nicht einschliesst.<sup>44</sup> Deshalb wäre eine entsprechende Gesetzeserweiterung zu diskutieren, die dann allerdings in ein anderes Kapitel des Strafgesetzbuches aufgenommen werden müsste.

Hürde für die Bestrafung von «Frauenhändlern» besteht weiter in der Umschreibung und Interpretation des Tatbestandes von Art. 196 StGB. Nach der Praxisänderung in BGE 128 IV 117 ff. dürfte das Erfordernis von drei Beteiligten gefallen sein. Zu wenig Klarheit hat das Bundesgericht beim Erfordernis des Selbstbestimmungsrechts der Frau geschaffen. Eine Klärung dürfte allenfalls wegen der Bindung an das internationale Recht erschwert sein.

Die unklare Abgrenzung in Art. 195 StGB zwischen strafbarem und erlaubtem Verhalten in mehreren Tatbestandsvarianten sowohl bezüglich Weisungsrecht resp. Beschäftigung von SexarbeiterInnen als auch bezüglich Gewinnabschöpfung verunmöglicht eine Regelung von Beschäftigungsverhältnissen.

Die mangelnde Rechtssicherheit, ob ein Arbeitsverhältnis möglich ist oder nicht, hat viele Konsequenzen. So ist unklar, ob eine Arbeitsbewilligung für eine Ausländerin möglich ist. Auch die sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen bleiben offen. Andererseits rechtfertigt sich die zögerliche Haltung von Lehre und Praxis auch aus folgendem Grund: Das klassische Arbeitsver-

---

42 An einer Veranstaltung am ethnologischen Institut der Universität Basel vom 21.06.2000 wurde dies gemäss Gesprächsprotokoll von der anwesenden für Sexualdelikte in Basel-Stadt zuständigen Staatsanwältin bestätigt, vgl. dazu die Ergebnisse einer Umfrage in: Bertschi, S. 56

43 Bertschi, S. 56

44 Doro Winkler, Mitarbeiterin des Fraueninformationszentrums für Frauen aus Afrika, Asien und Lateinamerika, in ihrem Rundbrief 25, S. 8,

hältnis eignet sich für die Prostitution nicht, da Geschlechtsverkehr gegen den Willen der Frau Vergewaltigung darstellt, d.h. wenn die Frau durch das Arbeitsverhältnis gebunden ist, muss sie auch gegen ihren Willen die entsprechende Arbeit ausführen und Weisungen entgegennehmen, nämlich die Befriedigung von Freiern, und zwar bis zum Ablauf der Kündigungsfrist.<sup>45</sup> Die von Bundesgericht und Lehre akzeptierte Beschäftigung in Eros-Centern und Sauna-Clubs löst das Problem aber nicht<sup>46</sup>, hat dies doch Beschäftigung ohne jegliche soziale Sicherheit zur Folge. Sie ist nicht in allen Kantonen für Ausländerinnen ohne Niederlassung möglich und bringt hohe Abhängigkeit und Ausbeutbarkeit mit sich (z.B. Druck einen entsprechenden Umsatz zu erzielen, weil sonst der Ausschluss droht). Bei Art. 195 StGB dürfte sich die Rechtsunsicherheit, die die Gesetzesinterpretation schafft, durch unkontrollierte Beschäftigungsverhältnisse vor allem gegen die betroffenen Frauen auswirken. Hier drängt sich eine klarere Interpretation des Gesetzes resp. eine Gesetzesänderung auf, da letztlich auch das Legalitätsprinzip in Frage steht.

Ein neuer Vertragstyp, der Elemente des Arbeits- und des Auftragsrechts enthält, würde den dargestellten Problemen am ehesten Rechnung tragen. Das Rechtsverhältnis müsste sozialversicherungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Wie beim Auftrag dürfte nur eine allgemeine Weisungsbefugnis bestehen. Und es muss die jederzeitige Möglichkeit des Widerrufs durch die Sexarbeiterin möglich sein. Diese Vertragsform müsste eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit ermöglichen.

Bessere Information der Opfer von Frauenhandel und Förderung der Prostitution über deren zivilrechtliche Ansprüche auf Schadenersatz und Genugtuung könnte Anreiz zur Beteiligung, d.h. zu Aussagen in Strafverfahren bilden.

Mit den vorherigen Ausführungen wurde aufgezeigt, dass der dem neuen Sexualstrafrecht zugrundeliegende Gedanke, des Schutzes des Selbstbestimmungsrechts der Frau in den Strafbestimmungen zur Prostitution Einbrüche erleidet. So geht es bei Art. 199 StGB eindeutig um den Schutz der Anwohnerinnen. Die Bestimmung kriminalisiert einseitig Sexarbeiterinnen.

Die Ausführungsbestimmungen zu Art. 199 StGB führen in gewissen Kantonen zu problematischen Konsequenzen, wie das Beispiel von Basel-Stadt zeigt. In den letzten anderthalb Jahren fanden grössere Razzien in Bordellen und gegenüber Strassenprostituierten statt. Aufgrund der dargestellten Gesetzeslage konnten nur die Sexarbeiterinnen wegen Strassenprostitution nicht aber die direkten Verursacher des Strassenlärms, die Freier, bestraft werden. Damit entsteht eine rechtsungleicher Behandlung verschiedener VerursacherInnen von Belästigungen. Der klare Wortlaut der revidierten Bestimmung muss dem abhelfen und zwar in der Weise, dass in erster Linie die direkten Verursacher geahndet werden. Die baselstädtischen Bestimmung zur Salonprostitution scheint nicht zu greifen und könnte abgeschafft werden.

- 
- 45** Anderer Meinung ist: Heinz Heller (1999), in: Schwarzarbeit: Das Recht der Illegalen unter besonderer Berücksichtigung der Prostitution. Im Kapitel Frauenhandel, Prostitution und Arbeitsvertrag, S. 147. setzt er sich mit Bordellverträgen auseinander und erachtet sie, allerdings auch mit Einschränkungen, als zulässig.
- 46** Gemäss Joachim Renzikowski, Frauenhandel –Freiheit für Täter, Abschiebung für die Opfer, in ZRP 1999, Heft 2, soll das Regierungspräsidium Köln ausländischen Prostituierten ausnahmsweise auf sechs Monate befristete Arbeitserlaubnisse für ein bestimmtes Eroscenter gewährt haben, mit der nicht unproblematischen Konsequenz, dass die Zuhälter den kontinuierlichen Austausch der Frauen garantiert haben.

# 3. Aufenthaltsrechtliche Hürden für die Erwerbstätigkeit als Sexarbeiterin

## 3.1.

### **Visumsvorschriften und Aufenthalt als Touristin<sup>47</sup>**

Viele Frauen aus den Ländern des Ostens reisen als Touristinnen ein und haben vorbehältlich der Visumsvorschriften in der Regel das Recht zu einem dreimonatigen Aufenthalt.

Grundsätzlich besteht gemäss Art. 3 der Verordnung über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern eine Visumpflicht für AusländerInnen. Gemäss Art. 4 der Verordnung gibt es eine Befreiung von dieser Visumpflicht, u.a. wenn eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz besteht resp. wenn die Befreiung aufgrund von bilateralen oder multilateralen Abkommen entstand. Ein dreimonatiger Aufenthalt in der Schweiz ohne Visum ist für Staatsangehörige mit gültigem Reisepass folgender Oststaaten möglich: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien und Kroatien.<sup>48</sup> Die Visumserleichterungen werden offensichtlich tendenziell erweitert. Der Aufenthalt als Touristin berechtigt aber nicht zur Erwerbstätigkeit, resp. zu einer Erwerbstätigkeit nicht länger als acht Tage ohne Stellenantritt.

---

<sup>47</sup> Da die vorliegende Arbeit als rechtlicher Teil eines Projektes zum Frauenhandel mit Osteuropa verfasst wurde, wird lediglich die Situation von Osteuropäerinnen und Frauen aus den ehemaligen Staaten der Sowjetunion beleuchtet, was z.B. bei den Visumsvorschriften zum Tragen kommt.

<sup>48</sup> Übersicht über die schweizerischen Ausweis- und Visumsvorschriften des BfA, Stand 27.09.2002 [www.bfa.admin.ch/einreise/visumsvorschriften-d.asp](http://www.bfa.admin.ch/einreise/visumsvorschriften-d.asp) (Stand der Abfrage 02.11.2002)

## **3.2.**

### **Die wichtigsten aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen**

Die massgeblichen Bestimmungen, die zur Erwerbstätigkeit berechtigen, finden sich im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) in Verbindung mit der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO). Für EU-Angehörige gilt das FZA. Die ANAG-Bestimmungen gelten für sie nur noch subsidiär. Auch für aussereuropäische Familienangehörige von EU-BürgerInnen gilt zum Teil das Personenfreizügigkeitsabkommen.

Für osteuropäischen Frauen und Frauen aus der ehemaligen Sowjetunion gilt daher in der Regel das nationale AusländerInnenrecht, das in der Folge erörtert werden soll mit Hinweisen auf das FZA, wo dieses für sie massgeblich sein kann.

#### **3.2.1.**

##### **Aufenthalt zur Erwerbstätigkeit**

Nach Art. 8 der Begrenzungsverordnung (BVO) wird eine Aufenthaltsbewilligung in erster Linie Angehörigen aus Staaten der EFTA und der EU und in zweiter Linie Angehörigen aus Staaten der übrigen traditionellen Rekrutierungsgebiete erteilt.

Zudem besteht ein sogenannter InländerInnenvorrang gemäss Art. 7 BVO, der die Bewilligung zur erstmaligen Erwerbstätigkeit, zum Stellen- oder Berufswechsel und zur Verlängerung des Aufenthaltes nur erlaubt, wenn der Arbeitgeber keine einheimische Arbeitskraft (auch Niedergelassene und bei erstmaliger Erwerbstätigkeit auch weitere hier ansässige AusländerInnen) findet.

Der Bund legt gemäss Art. 12 BVO Höchstzahlen für die Bewilligung von JahresaufenthalterInnen, die erstmals erwerbstätig werden, fest. Die erstmalige Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung für AusländerInnen aus Staaten, die nicht der EU oder der EFTA angehören, wird in der Praxis faktisch nur Hochqualifizierten erteilt.

Eine zivilstandsunabhängige Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung zur erstmaligen, unselbständigen Erwerbstätigkeit für Frauen aus den Oststaaten zur Ausübung von Sexarbeit ist aufgrund dieser Regelungen praktisch ausgeschlossen. Ausgenommen sind Kurzaufenthaltsbewilligungen für Cabaretttänzerinnen.

### **3.2.2.**

#### **Familiennachzug<sup>49</sup>**

Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK): «Achtung des Privat- und Familienlebens» schafft für Ehefrauen von Schweizern und Niedergelassenen einen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz. Die bilateralen Verträge verschaffen EU-Bürgern einen weitgehenden Familiennachzug auch für aussereuropäische Frauen.

Die Frauen, die ihre Aufenthaltsbewilligung aufgrund des nationalen AusländerInnenrechts im Rahmen des Familiennachzugs erhalten, erlangen dabei vorerst immer eine Aufenthaltsbewilligung B, mit der praxisgemäss das Recht zur unselbständigen Erwerbstätigkeit einhergeht. Diese Aufenthaltsbewilligung besteht für Ehefrauen von Schweizern und EU-/EFTA-Bürgern, solange die Ehe formell besteht,<sup>50</sup> für Ehefrauen von Nicht-EU/EFTA-Bürgern mit Aufenthaltsrecht in der Schweiz, solange die Ehegemeinschaft besteht. Nach fünf Jahren Ehe erhalten die Ehefrauen von Schweizern und Niedergelassenen die Niederlassungsbewilligung. Familienangehörige von EU/EFTA- Staatsangehörigen erhalten eine Aufenthaltsbewilligung EG/EFTA (Art. 22 FZA).

Unselbständige Erwerbstätigkeit als Sexarbeiterin wäre für ausländische Ehefrauen vom AusländerInnenrecht her grundsätzlich möglich. Ehefrauen von EU/EFTA-Bürgern erhalten unabhängig von ihrer Nationalität eine fünfjährige Bewilligung und sind nicht zum Leben im gemeinsamen Haushalt verpflichtet. Sie sollten gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a i.V. m. Abs. 2 eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben können.

### **3.2.3.**

#### **Artistinnenbewilligung<sup>51</sup>**

Nach geltendem AusländerInnenrecht ist die einzige zivilstandsunabhängige Bewilligung, welche die als unqualifiziert geltenden neu einreisenden aussereuropäischen Sexarbeiterinnen erhalten können, die ArtistInnenbewilligung gemäss Art. 13 c BVO. Sie berechtigt zur Erwerbstätigkeit im Cabaret bis zu acht Monaten. Allerdings setzt sie voraus, dass die Frauen mehr als 20 Jahre alt sind, Arbeitsverträge für drei Monate vorweisen können und der Lohn einen kantonal festgelegten Minimalbetrag erreicht. Einzelne Kantone erteilen die Bewilligungen nur noch an Europäerinnen. Die Kantone legen Höchstzahlen für die Beschäftigung von Tänzerinnen fest. Inhaberinnen von Cabaretbewilligungen dürfen sich nicht prostituieren. Die Cabaretbewilligung ist auch nach jahrelang wiederholtem Aufenthalt in der Schweiz nicht in eine ordentliche Bewilligung umwandelbar. Der Berufswechsel, d.h. der Ausstieg aus dem «Sexgewerbe» ist nicht möglich.

### **3.2.4.**

#### **Unselbständige/selbständige Erwerbstätigkeit**

Auch dort, wo das AusländerInnenrecht die unselbständige Erwerbstätigkeit für aussereuropäische Frauen ermöglicht, ist gemäss den obigen Ausführungen zu den Strafbestimmungen, insbesondere Art. 195 StGB Abs. 4 unklar, wieweit eine legale Anstellung als Prostituierte möglich ist.<sup>52</sup>

Niedergelassene benötigen keine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit, könnten sich somit vorbehaltlich der genannten Einschränkungen durch das Strafrecht sowohl als unselbständige wie als selbständige Sexarbeiterinnen betätigen.

---

49 Walter Kälin/Martina Caroni, Diskriminierungsverbot und Familiennachzug, Kottusch Peter, Zur rechtlichen Regelung des Familiennachzugs von Ausländern, ZBI 90 (1989), S. 329 ff.

50 Allerdings wird dieses Recht in der Praxis eingeschränkt durch eine sich ausdehnende Missbrauchsgesetzgebung, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann.

51 Weitergehende Ausführungen in Martina Caroni, Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen, Rechtliche Aspekte des Frauenhandels in der Schweiz, Diskussionspapier 4, Caritas-Verlag, Luzern 1996

52 Die Frage stellt sich aufgrund des geltenden Rechts faktisch nur für Frauen, die schon eine Berechtigung zum Aufenthalt haben. Die Einreise aufgrund einer Bewilligung zur Erwerbstätigkeit als Prostituierte wäre aufgrund der erwähnten Bestimmungen des AusländerInnenrechts ausgeschlossen.

Auch aussereuropäischen AusländerInnen kann ausnahmsweise eine selbständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden. Diesen Entscheid fällt die Arbeitsmarktbehörde auf Gesuch hin und klärt ab, ob die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage es gestattet (BVO Art. 42 Abs. 1).

Da die Anstellung unter Umständen strafrechtlich problematisch ist, haben gewisse Städte mit der Erteilung von selbständigen Arbeitsbewilligungen an B-Aufenthalterinnen zur Ausübung der Prostitution begonnen und streben damit eine Teillegalisierung des Sexmarktes an. Nach längerer Abklärung hat nun auch Basel-Stadt begonnen (Basel-Land leider ausdrücklich nicht), solche Bewilligungen zur selbständigen Erwerbstätigkeit zu erteilen.<sup>53</sup>

### **3.3.**

#### **Strafbestimmungen**

Da viele Sexarbeiterinnen in der Schweiz ohne Arbeitsbewilligung arbeiten, sind für sie die im Folgenden aufgeführten Strafbestimmungen relevant. Wer gegen die Bestimmungen über Aufenthalt und Niederlassung verstösst wird gemäss Art. 23 (ANAG) bestraft. Art. 23 ANAG enthält folgende Deliktgruppen:

- Fälschungsdelikte
- Ausweismissbrauchsdelikte
- Einreise- und Aufenthaltsvergehen
- strafbare Erleichterungshandlungen
- Schleppertatbestand

#### **Fälschungs- und Ausweismissbrauchsdelikte**

Mit Gefängnis bis zu sechs Monaten und Busse bis zu Fr. 10'000.— wird bestraft, wer falsche Ausweispapiere herstellt, gebraucht oder verschafft oder richtige missbraucht. In leichten Fällen ist die Strafe Busse.

#### **Einreise- und Aufenthaltsvergehen**

Die rechtswidrige Einreise, d.h. die Einreise ohne gültige Papiere oder ohne Visum, wo ein solches vorgesehen ist, sowie die Einreise trotz Einreiseverbot oder über die «grüne Grenze» ist mit den gleichen Strafen belegt, ebenso das Verbleiben ohne Bewilligung respektive nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis oder der zulässigen Dauer des Tourismusaufenthalts.

## **Erleichterungshandlungen**

Ebenfalls der vorgenannten Strafdrohung unterstellt sind Personen, die die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder das Verweilen im Land erleichtern oder vorbereiten helfen.<sup>54</sup>

## **Schleppertatbestand**

Mit Gefängnis und Busse bis zu Fr. 100 000.– wird bestraft, wer die beschriebenen Vorbereitungs- oder Erleichterungshandlungen mit Bereicherungsabsicht begeht oder sich als Mitglied einer Vereinigung oder Gruppe von Personen, mit der Absicht der fortgesetzten Begehung dieser Taten zusammengefunden hat.

## **Schwarzarbeit und Auffangtatbestand<sup>55</sup>**

ArbeitgeberInnen, die AusländerInnen ohne behördliche Bewilligung beschäftigen, werden mit Busse bis zu Fr. 5000.–, bei fahrlässiger Begehung bis zu Fr. 3000.– und im Wiederholungsfall zusätzlich mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Haft bestraft. SchwarzarbeiterInnen machen sich ebenfalls strafbar. Allerdings droht ihnen lediglich Busse bis zu Fr. 2000.–. Handelt der Täter aus Gewinnsucht, ist das Gericht an den Höchstbetrag nicht gebunden.

Im Zusammenhang mit Razzien im Rotlichtmilieu hat der Kanton Basel-Stadt mehrere «ZuhälterInnen» wegen gewinnsüchtigen Arbeitenlassens gemäss Art. 23 Abs. 4 ANAG zu hohen Strafen in fünfstelligen Beträgen verurteilt, dies nicht zuletzt aus der Überlegung heraus, dass die Strafbestimmungen gemäss Art. 195 und 196 StGB wegen Tatbestands- und Beweisproblemen nicht greifen. Bezüglich der Qualifikation als «Arbeitgeber» lehnte sich das Strafgericht BS in einem Urteil vom 18.08.99 an BGE 99 IV 113 an und definierte diese so: «wer einen Ausländer unter seiner Aufsicht und Leitung, nach

---

**53** Das betrifft praktisch vor allem Ehefrauen von in der Schweiz Aufenthaltsberechtigten, da vor allem der Familiennachzug Grundlage für eine Aufenthaltsbewilligung losgelöst von der Erwerbstätigkeit schafft.

Zu andern Schlüssen kommt Fulvio Haefeli, in Bestimmungen des ANAG über den Nachzug ausländischer Ehegatten, in SJZ 95 S. 181 ff. Er schlägt vor, dass sich substituierenden Ehefrauen die Aufenthaltsbewilligung wieder entzogen werden soll.

**54** Ausführungen über die Problematik des unbestimmten Gesetzeswortlauts und damit der Abgrenzung von erlaubtem und unerlaubtem Handeln in Marc Spescha, Handbuch zum Ausländerrecht, Bern Stuttgart, Wien, 1999, S. 143 ff.

**55** Valentin Roschacher, Die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931, Diss. Zürich 1991

seinen Weisungen und mit seinem Werkzeug und Material während einer gewissen Dauer für sich arbeiten lässt.» Die Gewinnsucht erachtete das Strafgericht insofern als gegeben, als es ein moralisch verwerfliches Bereicherungsstreben, welches in quantitativer Hinsicht nicht einmal besonders intensiv sein müsse, als genügend betrachtete. Es meinte, die Intensität der Gewinnsucht brauche nach Art. 23 Abs. 4 ANAG die Intensität der Gewinnsucht nach Art. 48 Ziff. 1 Abs. 2 StGB nicht zu erreichen.

In einem neueren Entscheid<sup>56</sup> hat das Bundesgericht die Bestrafung wegen eines ANAG-Verstosses gegenüber einem Bordellbesitzer bestätigt mit der Begründung: Gestatte der Geschäftsführer eines Massagesalons einer Ausländerin die Erwerbstätigkeit als Prostituierte in dem von ihm geführten Massagesalon, so liess er sie im Sinne von Art. 3 Abs. 3 ANAG zum Antritt einer Stelle in diesem Salon zu und beschäftigte sie im Sinne von Art. 23 Abs. 4 ANAG. Unerheblich sei, dass er den Prostituierten keinerlei Weisungen betreffend die Arbeitszeit, die Anzahl der zu bedienenden Freier, die Art der zu erbringenden Dienstleistungen etc. erteilte. Eine solche Weisungsbefugnis, bei deren Ausübung der Beschwerdeführer übrigens Gefahr liefe, wegen Förderung der Prostitution im Sinne von Art. 195 Abs. 3 StGB verfolgt zu werden, könne nicht Voraussetzung für die Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses im Sinne von Art. 23 Abs. 4 ANAG sein. Das Bundesgericht betont sodann, dass gerade Ausländerinnen sich in aller Regel ohnehin in einer schwierigen Lage befänden, da sie aus finanzieller Not und/oder unter dem Druck von Hintermännern als Prostituierte in der Schweiz arbeiteten. Sie stünden daher zum Geschäftsführer eines Massagesalons, der über ihre Anstellung entscheide, in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis, zumal der Geschäftsführer seine Entscheidung auch von dem zu erwartenden Umsatz der Prostituierten abhängig mache.

### **Strafbefreiung**

Das Gesetz sieht die Möglichkeit von Strafbefreiung vor:

- bei illegaler Einreise, wenn die Ausländerin oder der Ausländer sofort ausgeschafft wird
- bei Rechtfertigung zufolge schwerer Verfolgung
- bei Hilfeleistungen aus achtenswerten Beweggründen
- bei Schwarzarbeit in besonders leichten Fällen

### 3.4.

#### **Ausreise und Einreisesperre**

Gemäss Art. 12 ANAG können AusländerInnen, die keine Bewilligung besitzen, jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet werden.<sup>57</sup>

Der Bund kann über unerwünschte AusländerInnen eine Einreisesperre verhängen. Für höchstens drei Jahre kann er die Einreise bei AusländerInnen verweigern, die gegen fremdenpolizeiliche oder andere gesetzliche Bestimmungen und sich darauf stützende Verfügungen verstossen haben. Eine zweijährige Einreisesperre kann auch ausdrücklich zu einem bestimmten Zweck verhängt werden. Die Einreisesperre hat oft bedeutend nachhaltigere Wirkungen für Betroffene als die Bagatelstrafen des ANAG. Deshalb werden häufig bloss Einreisesperren verhängt.

Eine besondere Thematik stellt sich bei visumsbefreiten Frauen aus den Oststaaten. Sie können ohne weiteres als Touristin länger als acht Tage neu in die Schweiz einreisen. Wenn sie sich aber prostituieren, verstossen sie gegen die Bestimmungen des ANAG, weil sie als Touristinnen nicht erwerbstätig sein dürfen. Dann erhalten sie eine Einreisesperre und die nächste Einreise ist trotz Visumsfreiheit illegal.

### 3.5.

#### **Aufenthalt von ZeugInnen**

Für ZeugInnen, die ohne Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz sind, die aber noch für einen Strafprozess benötigt werden, sieht das Gesetz bisher keinen Aufenthaltsstatus vor. Die Toleranzbewilligung wurde 1986 abgeschafft. Auch der weitergehende Aufenthalt ist aufgrund der geltenden Regelungen nicht leicht regelbar, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

---

<sup>56</sup> Bundesgerichtsentscheid vom 05.06.2002 6 S. 94/2002 in E. 4.2 <http://www.bger.ch/index.cfm?language=german&area=jurisdiction> (Stand der Abfrage 2.11.02)

<sup>57</sup> Zu den Zwangsmassnahmen in Zusammenhang mit der Wegweisungsverfügung s. Art. 13 a ff. ANAG und betreffend Ausweisung s. Art. 10 ff. ANAG

### **3.5.1.**

#### **Härtefallbewilligung gemäss Art. 13 f BVO**

Die Härtefallbewilligung soll erteilt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall bejaht wird oder staatspolitische Gründe vorliegen. Für die Bewilligung wird aber in der Praxis das Mass der Integration in der Schweiz mitberücksichtigt. Härtefälle werden nur im Ausnahmefall bejaht.<sup>58</sup>

### **3.5.2.**

#### **Vorläufige Aufnahme**

Weggewiesene AusländerInnen können in der Schweiz vorläufig aufgenommen werden, wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Es muss eine persönliche Notlage vorliegen. Dies ist der Fall, wenn die Rückweisung ins Heimatland oder in einen Drittstaat nicht möglich ist oder eine konkrete Gefährdung besteht. Auch hier werden in der Praxis Integrationsschritte belohnt.<sup>59</sup>

## **3.6.**

### **Die Revision des AusländerInnengesetzes (AuG)**

Der Entwurf für ein neues Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer liegt vor. Er basiert darauf, dass die bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommen die Zulassung der Angehörigen der EU/EFTA-Mitgliedstaaten abschliessend regeln<sup>60</sup>. Die Bestimmungen des neuen Gesetzes gelten daher grundsätzlich nur noch für AusländerInnen von ausserhalb der EU/EFTA-Staaten, somit auch für Angehörige der Oststaaten. Kontingentiert werden sollen erstmalige Aufenthaltsbewilligungen ebenso wie Kurzaufenthalterinnen. Der InländerInnenvorrang wird durch die ansässigen EU- und EFTA-Angehörigen erweitert. Bewilligungsfrei sind kurze Aufenthalte bis zu drei Monaten.

### **3.6.1.**

#### **Familiennachzug**

Der Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung der ausländischen Ehegattinnen von SchweizerInnen soll künftig wie bei EhepartnerInnen von Niedergelassenen vom Zusammenleben abhängig gemacht werden (vgl. Ausnahmen in Art. 48 AuG). In Anlehnung an die Initiative Christine Goll soll, um Härtefälle zu vermeiden, das Aufenthaltsrecht der Ehegattinnen und der Kinder auch nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft weiter bestehen, wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 49 AuG).

Eingeführt werden soll ein Anspruch auf Familiennachzug auch für AufenthalterInnen unter praktisch gleichlautenden Voraussetzungen wie bisher. Das verbessert allerdings die Rechtstellung der Aufenthaltsberechtigten im Rechtsmittelverfahren. Eingeführt werden soll die Möglichkeit des Familiennachzugs für KurzaufhalterInnen.

Vorgesehen ist ein neuer Art. 105 Ziffer 4 ZGB, der «Aufenthaltsehen» als ungültig erklärt. Art. 97a ZGB soll sogar den Zivilstandsbeamtinnen das Recht erteilen, den Eheschluss zu verweigern (Art. 31 AuG).

### **3.6.2.**

#### **Kurzaufenthaltsbewilligungen**

Kurzaufenthaltsbewilligungen bis zu einem Jahr, eventuell bis zu zwei Jahren, sind vorgesehen. Weder im Gesetz noch im Begleitbericht erwähnt werden die Cabaretttänzerinnen als mögliche Gruppe, die unter diese Bestimmung fallen könnte.

---

58 Spescha, S. 81, Wurzbürger, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police étrangers, Bern 1997, S. 25 ff.

59 Achermann Alberto/Hausammann Christina, Handbuch des Asylrechts, Bern 1991, S. 171 ff. und die dortigen Ausführungen über die Schranken der Wegweisung

60 Begleitbericht zum Entwurf für ein Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer von Juni zum AuG 3.05. Für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten sind die nationalen Ausländerrechtsbestimmungen nur noch subsidiär anwendbar (Anmeldefristen etc.).

### **3.6.3.**

#### **Selbständige Erwerbstätigkeit**

Art. 18 AuG sieht vor, dass AusländerInnen zur selbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn dies dem gesamtwirtschaftlichen Interesse nicht widerspricht, und sie die notwendigen finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen erfüllen können. Dann wird noch auf die Art. 19 und 23ff. AuG hingewiesen, was etwas Unklarheit schafft. In diesen Bestimmungen wird festgehalten, dass sowohl Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen nur an qualifizierte Arbeitskräfte erteilt werden (Art. 23). Weiter wird in Art. 24 festgehalten, dass eine angemessene Wohnung vorhanden sein muss, und Art. 25 regelt das Aufenthaltsrecht von GrenzgängerInnen.

### **3.6.4.**

#### **Strafbestimmungen gemäss**

##### **Art. 110 ff. AuG**

Die Strafbestimmungen sollen verschärft werden. Gemäss Begleitbericht wird ein Schwergewicht auf die konsequente Bekämpfung der illegalen Ein- und Ausreise und die Schleppertätigkeit, sowie die Schwarzarbeit gelegt. Dabei stehe die konsequente Bestrafung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Vordergrund. Die Strafdrohung soll verschärft werden, die Kontrolle verstärkt, sowie die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen koordiniert werden. Neu soll die Irreführung der Behörden im Bewilligungsverfahren unter Strafe gestellt werden.

### **3.6.5.**

#### **Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel**

Art. 30 lit. e AuG sieht vor, dass ausserhalb der geltenden Zulassungsvoraussetzungen der Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel geregelt werden kann.

### **3.6.6.**

#### **Wegweisung, Einreiseverbot**

##### **Art. 66 ff. AuG**

Die bisherige Regelung wurde erweitert durch eine Aufzählung der wichtigsten Gründe für das Einreiseverbot.

### **3.7.**

#### **Folgerungen zum Aufenthaltsrecht**

Ungeachtet der Tatsache, dass Prostitution grundsätzlich nicht mehr strafbar sein soll, bleibt sie es in der Praxis häufig für Frauen aus den Oststaaten wegen der Illegalität ihres Aufenthalts resp. ihrer Erwerbstätigkeit. Praktisch die einzige zivilstandsunabhängige Bewilligung zur Erwerbstätigkeit für nicht qualifizierte neueinreisende Frauen aus den Oststaaten bildet die Cabaretbewilligung. Reisen Frauen im Familiennachzug ein und arbeiten als Prostituierte, riskieren sie den Entzug ihrer Bewilligung, weil Missbrauch der Ehe für ihre Aufenthaltserlaubnis angenommen wird.

Weil Gesetzgebung und Praxis im AusländerInnen- und im Strafrecht illegale Einreisen und Aufenthalte im Bereich des Sexgewerbes bisher nicht verhindern konnten, reisen ausländische Prostituierte nach wie vor unter Umständen mit Hilfe von Schleppern ein und arbeiten schwarz und damit in ungeschützten Arbeitsverhältnissen. Die unklare Formulierung der Strafbarkeit resp. Straflosigkeit von Beschäftigungsverhältnissen in Art. 195 StGB verstärkt die Tendenz von «ZuhälterInnen», das Gewerbe staatlicher Kontrolle zu entziehen. Führt die vorgesehene Verschärfung der Bestrafung von Schwarzarbeit im neuen AusländerInnengesetz in der Praxis nicht dazu, den illegalen Aufenthalt wirksam zu bekämpfen, verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen von Sexarbeiterinnen zusätzlich.

### 3.7.1.

#### **Legalisierung illegaler Zustände**

Ein illegaler Zustand kann bekämpft werden, oder es können Möglichkeiten erwogen werden, wie er in einen legalen übergeführt wird.

- Neben der schon erwähnten Klärung im Strafrecht, ob eine Anstellung möglich ist, sowie der Schaffung eines neuen Vertragsverhältnisses, bringt jede mögliche Regelung des Aufenthalts mehr Selbstbestimmung für die Sexarbeiterinnen.
- InhaberInnen einer B-Bewilligung sollen die Bewilligung für die selbständige Erwerbstätigkeit als Prostituierte erhalten können. In diese Richtung müsste das neue AusländerInnengesetz klarer legitimieren.
- Trotz den erwähnten Gefahren müsste erwogen werden, ob eine Kurzaufenthaltsbewilligung zur Ausübung der Prostitution ähnlich den heute geltenden Cabarettbewilligungen ebenfalls mit zahlenmässiger Begrenzung nicht eine Entpannung bringen würde. Dies dürfte vielen Frauen aus den Oststaaten entgegenkommen. Zudem muss es auch für Cabaretttänzerinnen eine Umwandlung in eine ordentliche Bewilligung mit Berufswechsel geben.

Ein problematischer Eingriff ins Zivilrecht bedeuten die neuen Bestimmungen im AuG, die bei der Annahme einer Aufenthaltsehe den Eheschluss verhindern lassen oder den schon erfolgten als ungültig erklären sollen, und zwar über Regelungen im Zivilgesetzbuch. Damit wird Einfluss auf das zivilrechtliche Institut der Ehe und auf die grundrechtlich geschützte Ehefreiheit genommen. Der sogenannte Missbrauch der Ehe ist in der Praxis kaum nachweisbar und die Behörden stellen häufig auf Vermutungen, Unterstellungen und Behauptungen von rachsüchtigen Ehegatten ab. In der Praxis wird eine Scheinehe schon vermutet, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer aufenthaltsrechtliche Motive für den Eheschluss haben. Viele Sexarbeiterinnen heiraten auch mit aufenthaltsrechtlichen Motiven. Solange sie die Ehegemeinschaft zu leben beabsichtigen, kann die Motivation für das Eingehen der Ehe nicht von Interesse sein.<sup>61</sup>

### 3.7.2.

#### **Aufenthaltsmöglichkeit für Opfer und andere Zeuginnen**

Fehlende Regelungen zum Aufenthalt während und nach einem Straf- oder Forderungsprozess verhindern die Durchsetzbarkeit von Recht, weil die Beweise nicht beigebracht werden können.<sup>62</sup> Im Folgenden sollen Lösungsansätze formuliert werden.

Hier muss noch einmal kurz auf die Problematik eingegangen werden, wie sie das FIZ<sup>63</sup> umschreibt. Das FIZ führt die geringe Verurteilungsquote von FrauenhändlerInnen auf die fehlende Motivation der Strafverfolgungsbehörden zurück, indem dem Delikt Frauenhandel geringe Bedeutung eingeräumt werde. Dies führe zu mangelnder Kooperationsbereitschaft der Frauen. Ohne Schutz und Sicherheitsgarantien gegen Frauenhändler gefährdeten sie sich und oft auch ihre Angehörigen, wenn sie aussagten. Zudem würden die Betroffenen sogleich ausgeschafft, ohne Schutz, Wiedergutmachungsmöglichkeiten oder Opferhilfe zu erhalten. Hinzu komme, dass Frauen ohne Aufenthaltserlaubnis, Einreisesperren, Bestrafung wegen illegalen Aufenthalts und weiterer Verstöße gegen das AusländerInnenrecht riskierten, wenn sie sich an die Behörden wendeten (vgl. die Ausführungen weiter oben). Fehlende Aufenthaltsregelungen verhinderten, dass ausländische Zeuginnen für die Dauer des Prozesses zur Verfügung stünden.

---

61 In Deutschland wurde zur Legalisierung der Sexarbeit legiferiert. Die Strafbestimmungen Förderung der Prostitution § 180a und Zuhälterei § 181a des deutschen Strafgesetzbuches sollen nicht mehr wirksam sein. Um der arbeitsrechtlichen Problematik beizukommen, können Frauen bei einzelnen Freiern gewisse oder alle sexuellen Handlungen ablehnen etc. Da aber nur die Arbeit und nicht die Aufenthaltsbewilligung neu geregelt ist, kann die Neuerung nur bei Deutschen und EU-Mitgliedern resp. aussereuropäischen Frauen, die schon eine Anwesenheitsberechtigung haben, Wirksamkeit erzeugen. Der im Juni erschienene Menschenhandelsbericht des Bundesamtes für Justiz erkennt ebenfalls die Verknüpfung von aufenthaltsrechtlichen Problemen mit der Menschenhandelsproblematik.

62 Renzikowski, S. 54. Er erwähnt, dass nur die betroffenen Frauen selber angeben können, aus welchen Motiven sie nach Deutschland gekommen sind und auf welche Weise die Täter auf sie eingewirkt haben.

63 Winkler, S. 8

Auch andere Länder haben sich mit der Problematik auseinandergesetzt. In Deutschland wurde an einer Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder<sup>64</sup> erörtert, ob von einer Ausweisung abgesehen werden kann, wenn die Frauen als Zeuginnen im Strafverfahren benötigt werden. Ebenso wurde die Erteilung eines Bleiberechts nach Abschluss des Strafverfahrens diskutiert. Dabei kam man zum Schluss, dass das deutsche Recht mit der Duldung in § 55 AuslG<sup>65</sup> die gesetzliche Voraussetzung für den Aufenthalt während des Prozesses habe und § 53 Abs. 6 AuslG<sup>66</sup> diejenige für das weitergehende Bleiberecht bilde. Die Duldung nach § 55 AuslG sieht die zeitweise Aussetzung der Abschiebung nicht nur dann vor, wenn rechtliche oder tatsächliche Gründe dagegen sprechen, sondern auch bei erheblichen öffentlichen Interessen. Genau dort ist anzuknüpfen, wenn die Verfolgung von FrauenhändlerInnen und «ZuhälterInnen» ernst genommen und somit als öffentliches Interesse betrachtet wird.<sup>67</sup>

Die Schweiz hat mit der Revision des ANAG von 1986 die Toleranzbewilligung gestrichen. Nun hat sie mit der AusländerInnengesetzesrevision resp. mit der Revision der Verordnungen die Chance, entsprechende Bestimmungen ausdrücklich aufzunehmen. Dies entspricht auch den Empfehlungen internationaler Konferenzen, an denen sich die Schweiz beteiligt hat, wie weiter unten noch ausgeführt wird. Ein erster Schritt erfolgte schon, indem aufgrund der Vernehmlassung zum AuG Art. 30 lit. e aufgenommen wurde, dass die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel in allgemeiner Form erwähnt. Andere europäische Länder haben entsprechende Bestimmungen schon eingeführt und sind sogar noch weiter gegangen, indem sie bei Verdacht auf Frauenhandel auch einer noch nicht aussagebereiten Frau den Aufenthalt erlauben, um ihr Zeit zum Nachdenken über eine Anzeige zu gewähren. Das Gleiche gilt für nicht direkt betroffene andere Zeuginnen.<sup>68</sup>

Wichtig ist auch die Strafbefreiung wegen ANAG-Vergehen und das Absehen von Einreisesperren für Opfer und Zeuginnen von strafbaren Handlungen, damit Frauen in Strafverfahren aussagen.

Was den weitergehenden Aufenthalt für traumatisierte und im Heimatland gefährdete Opfer und Zeuginnen angeht, würden sich die bestehende Härtefallregelung und die vorläufige Aufnahme vielleicht in gewissen Fällen eignen. Diese werden aber in der Praxis mangels Bewusstsein und restriktiv gehandhabten Voraussetzungen, und weil unklar ist, ob und wann sie anzuwenden sind, kaum berücksichtigt. Zudem hat sich eingespielt, dass für die Gewährung auch der Integrationsgrad berücksichtigt wird. Dieser dürfte bei bisher illegal hier lebenden Sexarbeiterinnen in der Regel nicht sehr gross sein. Mit der Revision des AusländerInnengesetzes resp. mit den dazu ausführenden Verordnungen besteht die Gelegenheit, eine eindeutige Bestimmung für die weitergehende Bewilligung des Aufenthalts wegen Traumatisierung oder Gefährdung im Heimatland aufzunehmen.

---

**64** In Schwerin vom 14.-16. Januar 1997 zum Thema Aufenthaltsrecht für ausländische Zeugen (Schutz und Hilfe für von Menschenhandel betroffene Frauen nach einer Zeuginnaussage und präventive Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel)

**65** Es handelt sich um eine Bestimmung, die in der Art das schweizerische Recht nicht kennt.

**66** Allgemein formulierte Bestimmung, die den Non-Refoulementanspruch formuliert.

**67** Renzikowski, S. 52 ff. führt aus, dass sich die Praxis im Ausländerrecht in Fällen der Verfolgung von Schwerverbrechen wie Frauenhandel der Strafverfolgung quasi unterzuordnen habe und ein Bleibe-recht zu erteilen sei, wenn die Strafverfolgungsbehörden dies anbegehren. Nur setzt das voraus, dass die Strafverfolgungsbehörden die Ermittlungen auch ernst nehmen.

**68** Vgl. die AusländerInnengesetzesbestimmungen von Holland, Österreich, Belgien und deren Darstellung im FIZ-Rundbrief 26. Dass Gewaltbetroffene Zeit brauchen, bis sie aussagen, ist in Zusammenhang mit Vergewaltigungen mehrfach erörtert worden. Nicht zuletzt deshalb wurden die Verjährungsfristen für Kindsausbeutung auch erhöht. Drei Monate dürften daher sogar eher knapp bemessen sein.  
Über die Verdrängung und damit, dass Gewaltopfer erst nach einiger Zeit über das Erlebte berichten, fand schon in den achtziger Jahren eine heftige Debatte statt, vgl. die plastische Schilderung einer beispielhaften Situation, in: Vergewaltigung, die Opfer und die Täter, Hrsg. Jürgen Heinrichs, Braunschweig 1986, S. 37 ff. In Holland wurde diesem Umstand in den achtziger Jahren auch schon bei der Befragung gewaltbetroffener Flüchtlingsfrauen Rechnung getragen.

## 4. Forderungen der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz und die Nachfolgedokumente

Im Folgenden sollen die Schlussresultate des offiziellen Teils der Weltfrauenkonferenz in Bezug auf Frauenhandel sowie die wichtigsten offiziellen Nachfolgedokumente auf internationaler, regionaler (europäischer) und eidgenössischer Ebene dargestellt werden.<sup>69</sup>

### 4.1.

#### **Schlussresultate und Aktionsplattform<sup>70</sup>**

Im Schlusspapier des offiziellen Teils der UNO-Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing wird Frauenhandel als geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen thematisiert. Als konkrete Massnahmen wird unter «Strategisches Ziel D.3. 130» unter dem Titel: «Beseitigung des Frauenhandels und Unterstützung von Frauen, die aufgrund von Prostitution und Menschenhandel Opfer von Gewalt geworden sind» Folgendes gefordert:

- Erwägung der Ratifizierung und Durchsetzung der internationalen Konventionen über Frauenhandel und Sklaverei;
- Ergreifung geeigneter Massnahmen zur Ermittlung der eigentlichen Ursachen, insbesondere auch externer Faktoren, die den Frauen- und Mädchenhandel zwecks Prostitution und andere Formen des Sexgewerbes, Zwangsheirat und Zwangsarbeit begünstigen, mit dem Ziel, den Frauenhandel zu beseitigen, insbesondere durch die Verschärfung bestehender Rechtsvorschriften, damit die Rechte von Frauen und Mädchen besser geschützt und die Täter straf- und zivilrechtlich bestraft werden;

- Verstärkung der Zusammenarbeit und des konzertierten Vorgehens aller für den Rechtsvollzug zuständigen Behörden und Einrichtungen mit dem Ziel, die nationalen, regionalen und internationalen Menschenhändlerlinge zu zerschlagen;
- Bereitstellung von Ressourcen für die Schaffung umfassender Programme zur Heilung von Opfern des Menschenhandels und zu deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft, so auch durch Berufsausbildung, Rechtsberatung und vertrauliche gesundheitliche Betreuung sowie Ergreifung von Massnahmen zur Zusammenarbeit mit den nichtstaatlichen Organisationen im Hinblick auf die soziale, ärztliche und psychologische Betreuung der Opfer des Menschenhandels;
- Erarbeitung von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen und –politiken und Erwägung von Rechtsvorschriften zur Unterbindung des Sextourismus und des Sexhandels, unter besonderer Betonung des Schutzes von jungen Frauen und Mädchen.

## 4.2.

### **Nachfolgedokumente**

#### 4.2.1.

#### **Schlussdokument der europäischen Vorbereitungssitzung**

Der UNO-Weltfrauenkonferenz folgte auf regionaler Ebene am 19. – 21. Januar 2000 in Genf das ECE (UN Economic Commission for Europe) Regional Preparatory Meeting mit folgenden Schlussfolgerungen:

Menschenhandel, im speziellen Frauen- und Mädchenhandel muss aufgehalten werden

- durch die Erweiterung der bestehenden Zeugenschutzprogramme, um die Opfer in die Aussagen gegen Menschenhändler einzubeziehen;
- im Rahmen der Gesetze müssen Opfer von Menschenhandel von der Verfolgung wegen illegaler Einreise oder Aufenthalt geschützt werden unter Berücksichtigung, dass sie Opfer von Ausbeutung sind;
- in gewissen Fällen muss Opfern von Menschenhandel ein Bleiberecht im Zielland auf humanitärer Basis gewährt werden;

---

<sup>69</sup> Berücksichtigt ist die Entwicklung bis September 2000.

<sup>70</sup> Draft Platform for Action der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz vom 4. – 15. September 1995 in Beijing.

- die notwendigen Massnahmen müssen ergriffen werden, um die Sicherheit der Opfer und ihrer Familien zu gewährleisten und um ihre fundamentalen Rechte durch gesetzliche, soziale, medizinische, psychologische und andere Unterstützung zu garantieren. Diese Massnahmen sind an und für sich notwendig, aber auch um Kooperation der Betroffenen bei der Verfolgung der Menschenhändler zu gewinnen und wegen der Zeugenschutzprogramme.

#### **4.2.2.**

#### **Women 2000**

An der 23. Spezialsitzung der UNO-Generalversammlung namens «Women 2000» wurde das unveröffentlichte Schlussdokument mit dem Titel «Weitere Aktionen und Initiativen zur Verwirklichung der Deklaration von Beijing und der Aktionsplattform» beschlossen. Dabei wird erklärt, dass die Spezialsession betont, sie sei weiterhin den Zielen der Deklaration von Beijing und der Aktionsplattform verpflichtet.

**104a:** Wie in Art. 130 b der Aktionsplattform wird erklärt, dass angemessene Massnahmen ergriffen werden müssen, um Ursachen und äussere Umstände zu beseitigen, die den Frauen- und Mädchenhandel, andere Formen des Sexgewerbes, Zwangsheirat und Zwangsarbeit begünstigen. Das Ziel soll sein, den Frauenhandel zu beseitigen. Dazu sollen bestehende Rechtsvorschriften verschärft werden, damit die Rechte von Frauen und Mädchen besser geschützt und die Täter straf- und zivilrechtlich bestraft werden können.

**104b:** Wirksame Massnahmen zur Bekämpfung aller Formen von Frauen- und Mädchenhandel müssen entwickelt, durchgesetzt und verstärkt werden. Dazu ist eine umfassende Strategie gegen Frauenhandel notwendig, unter anderem bestehend aus gesetzgeberischen Massnahmen, vorbeugenden Kampagnen, Austausch von Informationen, Unterstützung und Schutz und Wiedereingliederung von Opfern und Verfolgung aller beteiligten Täter inklusive Vermittler.

**104c:** Erwogen werden muss, dass Opfer von Menschenhandel, speziell Frauen und Mädchen innerhalb des möglichen Rahmens und in Übereinstimmung mit der nationalen Politik von der Verfolgung wegen illegaler Einreise oder illegalen Aufenthalts bewahrt werden. Zu berücksichtigen ist, dass sie Ausbeutungsoffer sind.

**104d:** Erwogen werden muss der Aufbau oder die Verstärkung nationaler Anstrengungen zur Koordination. Denkbar wäre ein nationaler Berichterstat-ter oder einer entsprechenden Stelle, an der die zivile Gesellschaft inklusive NGOs beteiligt sind. Sie würden den Informationsaustausch fördern und berichten über Daten, Ursachen, Umstände und Bewegungen in Richtung Gewalt gegen Frauen, im Speziellen Menschenhandel.

**104e:** Den Frauen und ihrer jeweiligen Familie muss Schutz und Unterstüt-zung zukommen. Die Politik, die die Sicherheit der Familie unterstützt, muss entwickelt und verstärkt werden

Interessant ist, dass die Forderung nach Ratifizierung der internationalen Konventionen, die z.T. bald 100 Jahre alt sind, nicht mehr gestellt wird.

### 4.3.

#### **Aktionsplan der Schweiz**

Die Aktionsplattform der UNO enthält eine Verpflichtung für alle Staaten, einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Deklaration von Beijing zu verabschieden. Die Schweiz hat unter Federführung des Eidgenössischen Gleichstellungsbüros den von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe verfassten Plan im Juni 1999 veröffentlicht. Einen Bericht zum Thema «Frauenhandel» hat die interdepartementale Arbeitsgruppe im Sommer 2002 veröffentlicht.<sup>71</sup>

Im Aktionsplan der Schweiz befassen sich die Massnahmen 18 (auf nationaler Ebene) und 19 (auf internationaler Ebene) spezifisch mit Frauenhandel:

Die zentrale **Massnahme 18** trägt den Titel: «Den Frauenhandel durch die Verbesserung der rechtlichen Situation der Opfer bekämpfen». Um wirksam gegen Frauenhandel vorgehen zu können, sei die Mitarbeit von Opfern und ZeugInnen unbedingt notwendig. Es gäbe jedoch verschiedene Gründe, weshalb die Opfer keine Anzeige erstatten. So riskieren namentlich Ausländerinnen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, die sofortige Ausweisung.

---

<sup>71</sup> Menschenhandel in der Schweiz, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel in der Schweiz an das EJPD, Bundesamt für Justiz, Bern, September 2001.

Alle Frauen, welche Opfer von Zuhälterringen geworden sind, sollten unter guten Bedingungen Klage einreichen können: sie sollten anonym aussagen können, sie sollten Anrecht auf besonderen Schutz haben (siehe auch Massnahme 9).

Schliesslich ist zu beachten, dass Opfer von Frauenhandel, welche Anzeige erstatten, in ihrem Herkunftsland oft Repressalien ausgesetzt sind. Deshalb verzichten sie häufig auf eine Anzeige. Damit kann der Tatbestand nicht abgeklärt und die Schuldigen können nicht verfolgt werden. Der Fremdenpolizei muss daher empfohlen werden, bei Ausländerinnen, welche als Opfer von «Zuhältern» Klage eingereicht haben, eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wohlwollend zu prüfen.

AdressatInnen dieser Massnahmen sind: Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Bundesamt für Ausländerfragen (BfA), Bundesamt für Polizei (BAP), Bundesamt für Justiz (BJ), Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren. Als Intensitätsgrad wird gesehen: Verstärkung der bisherigen Bemühungen, teilweise neue Aufgabe. Für die Verwirklichung wird ein Zeitraum von kurz- bis mittelfristig vorgesehen.

**Massnahme 19** lautet: «Die Unterstützung des Bundes für internationale Organisationen weiter führen, die sich mit Frauenhandel und Sextourismus beschäftigen und sie bekämpfen; Forschung vor Ort fördern mit dem Ziel, Projekte mit Alternativen zum Sextourismus zu entwickeln.» Diese Massnahme richtet sich ausschliesslich an die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

In einem weiteren Zusammenhang mit Frauenhandel beschäftigen sich die Massnahmen 8, 9, 10 und indirekt alle Massnahmen, die sich mit Gewalt gegen Frauen befassen.

Die **Massnahme 8** will die rechtliche Situation und die Information von ausländischen CabarettänzerInnen verbessern. Dabei geht es wesentlich um den arbeitsrechtlichen Schutz und die Information über Beratungsangebote und Information bei den Schweizer Botschaften.

**Massnahmen 9 und 10** schliessen von Frauenhandel Betroffene in die Zielgruppen ein und wollen Frauen ohne ständige Aufenthaltsbewilligung besser vor Gewalt schützen, gemäss Begründung durch eine Aufenthaltsbewilligung für Ehefrauen bis zum Prozessende. Zudem soll eine ExpertInnengruppe eingesetzt werden, die europäische Anstrengungen zur Verbesserung der rechtlichen Lage der Frauen daraufhin überprüfen soll, inwieweit sie sich auf die Schweiz übertragen lassen.

## 5. Schlussfolgerungen

In der Aktionsplattform zum Frauenhandel werden die repressiven Massnahmen betont, mit denen sie den Frauenhandel bekämpfen will. Sie empfiehlt die Ratifizierung der veralteten internationalen Konventionen. In den Nachfolgedokumenten ist der Opferschutz wichtig geworden, nicht zuletzt um Zeuginnen für die Verfolgung der Menschenhändler zu gewinnen. Am deutlichsten ist das europäische Papier, das zu ähnlichen Schlüssen wie die vorliegende Arbeit kommt, nämlich dass Opfer von Frauenhandel von Bestrafung wegen illegaler Einreise und Aufenthalt befreit werden müssen, und dass ein Bleiberecht während und nach einem Prozess geschaffen werden muss.

Internationale Vereinbarungen oder Deklarationen wie die Aktionsplattform ohne Verbindlichkeit resp. Direktanwendbarkeit der Bestimmungen für die beteiligten Staaten, sind in der Regel nicht sehr durchsetzungsfähig. Der Aktionsplan der Schweiz sieht namentlich im Aufenthaltsbereich die Problematik klar, begnügt sich aber mit Appellen an die Behörden und verzichtet leider darauf, gesetzliche Anpassungen zu fordern.

In Gesprächen mit verschiedenen kantonalen BeamtInnen, die mit der Strafverfolgung von Frauenhandel zu tun haben, ist eine Sensibilisierung spürbar. Trotzdem dürften die vorliegenden Papiere auf der Fremdenpolizeiebene kaum bekannt sein.

Neben der Bekanntmachung der obgenannten Papiere und der Aufklärung über die Bedeutung internationaler Abkommen ist das Aufenthaltsrecht und die Strafbefreiung für Opfer und ZeugInnen gesetzlich eindeutig zu regeln, um Rechtssicherheit zu schaffen. Dann können sich auch Betroffene in Regionen, in denen das Bewusstsein der Behörden noch nicht so ausgeprägt ist, darauf berufen.

# Literatur

- **Achermann Alberto/Hausammann Christina** (1991), Handbuch des Asylrechts, 2. Auflage, Bern/Stuttgart
- **Begleitbericht zum Entwurf für ein Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer von Juni zum AuG 3.05.**
- **Bertschi Susanne** (1996), Frauenhandel und Förderung der Prostitution, Eine Untersuchung über die Rechtsanwendung der revidierten Artikel 195 und 196 des Schweizerischen Strafgesetzbuches und deren Bedeutung für die Betroffenen anderer Herkunft, Basel 1996
- **Botschaft über die Änderung des StGB und des MStGB vom 26.06.85**
- **Caroni Martina**, (1996) Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen, Rechtliche Aspekte des Frauenhandels in der Schweiz, Diskussionspapier 4, Caritas-Verlag, Luzern
- **Corboz Bernard**(2002), Les principales infractions, vol. II, Art. 195 N ff., Bern
- **Draft Platform for Action der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz vom 4.–15. September 1995**
- **Haefeli Fulvio** (1995), Bestimmungen des ANAG über den Nachzug ausländischer Ehegatten, in SJZ 95, S. 181 ff.
- **Heinrichs Jürgen** (Hrsg.) (1986), Vergewaltigung, die Opfer und die Täter, Braunschweig
- **Heller Heinz** (1998), Schwarzarbeit: Das Recht der Illegalen unter besonderer Berücksichtigung der Prostitution, insbesondere Kapitel Frauenhandel, Prostitution und Arbeitsvertrag Diss. Zürich
- **Jänke/Laufhütte/Odersky** (1992), StGB Leipziger Kommentar, Grosskommentar 11. Auflage

- **Jenny/Schubarth/Albrecht** (1997), Kommentar zum Schweizerischen Strafrecht, BT 4. Band, Art. 187 – 200, Bern
- **Kälin Walter/Caroni Martina** (1998), Diskriminierungsverbot und Familiennachzug, Eine Studie zur Frage der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern im schweizerischen Recht, Bern
- **Kottusch Peter** (1989), Zur rechtlichen Regelung des Familiennachzugs von Ausländern, ZBl 90/1989, S. 329 ff.
- **Rehberg Jörg** (1993), Das revidierte Sexualstrafrecht, in: AJP 1993, S. 26 ff.
- **Rehberg Jörg/Schmid Niklaus** (1997), Strafrecht III, Delikte gegen den Einzelnen, 7. Auflage, Zürich
- **Rehberg Jörg/Schmid Niklaus** (1997), Strafrecht III, 7. Auflage, Zürich
- **Renzikowski Joachim** (1999), Frauenhandel – Freiheit für Täter, Abschiebung für die Opfer, in ZRP 1999, Heft 2
- **Roschacher Valentin** (1991), Die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931, Diss. Zürich
- **Schönke/Schröder** (1997), Strafgesetzbuch, Kommentar,, 25. Auflage, München, S. 1332 ff.
- **Spescha Marc** (1999), Handbuch zum Ausländerrecht, Bern Stuttgart Wien,
- **Stratenwerth Günter** (1998), Schweizerisches Strafrecht, BT 1, 5. Auflage, Bern
- **Trechsel Stefan** (1997), Schweiz. Strafgesetzbuch, Kurzkomentar, 2. Auflage, Zürich
- **Tröndle/Fischer** (1999), Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 49. Auflage München, S. 1014 ff.,
- **Übersicht über die schweizerischen Ausweis- und Visumsvorschriften des BfA** , Stand 01.12.1999
- **Winkler Doro** (1999), Mitarbeiterin des Fraueninformationszentrums für Frauen aus Afrika, Asien und Lateinamerika, in Rundbrief 25, S. 8,
- **Wißprächtiger Hans** (1999), Aktuelle Praxis des Bundesgerichts zum Sexualstrafrecht, ZStR 117/1999, S. 146 f.
- **Wurzburger** (1997), La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police étrangers, Bern



**Bulletin Nr. 1:**

Porträts der ersten 21 bewilligten Projekte (Juni 1997)

**Bulletin Nr. 2:**

Zwei Texte zur Gender-Debatte (März 1998)

- Brückner, Margrit: Wenn Forschende und Beforschte ein Geschlecht haben
- Seus, Lydia: „Men’s Theories and Women’s Lives“

**Bulletin Nr. 3:**

Porträts von acht neuen Projekten, alle Projekte im Überblick (Mai 1999)

**Bulletin Nr. 4:**

Gewalttätige Jugend – ein Mythos? (November 1999)

- Sack, Fritz: Gewalttätige Jugend – Schlüssel zur Pathologie der Gesellschaft?
- Eisner, Manuel: Die Jugendgewalt steigt
- Forster, Edgar J.: Was hat Fremdenfeindlichkeit mit Männlichkeit zu tun?

**Bulletin Nr. 5:**

Sicherheit in der Stadt – Ergebnisse einer Zürcher Tagung (August 2001)

**Bulletin Nr. 6:**

Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität – Die Projekte (Mai 2002)

**Bulletin Nr. 7:**

Sexarbeit im Recht tabuisiert – zum Nachteil der Frauen. Eine juristische Analyse von Straf- und AusländerInnenrecht, von Susanne Bertschi (Januar 2003)

Alle Bulletins können gratis bezogen werden bei:  
Schweizerischer Nationalfonds  
Sekretariat, 3001 Bern.  
Sie können auch von der Homepage [www.nfp40.ch](http://www.nfp40.ch) heruntergeladen werden.

## Buchpublikationen

**Besozzi, Claudio** (1997),  
Organisierte Kriminalität und  
empirische Forschung,  
Zürich/Chur (Rüegger-Verlag)

**Besozzi, Claudio** (2001),  
Illegal, legal – egal?  
Zu Entstehung, Struktur und  
Auswirkungen illegaler Märkte,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)  
(Übersetzung von: Marchés illégaux)

**Besozzi, Claudio** (2001),  
Marchés illégaux: origines,  
structures, conséquences,  
Berne, Stuttgart, Vienne (Haupt)

**Besozzi, Claudio** (2001),  
Wohin mit der Beute? Eine Unter-  
suchung zur Inszenierung  
illegalen Unternehmertums,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Bircher, Daniel**  
**Scherler, Stefan** (2001),  
Missbräuche bei der Vergabe  
öffentlicher Bauaufträge. Analysen,  
Beispiele und Lösungsvorschläge,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Braun, Norman**  
**Nydegger-Lory, Bruno**  
**Berger, Roger**  
**Zahner, Claudia** (2001),  
Illegale Märkte für Heroin  
und Kokain,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Büchler, Andrea** (1998),  
Gewalt in Ehe und Partnerschaft.  
Polizei-, straf- und zivilrechtliche  
Interventionen am Beispiel des  
Kantons Basel-Stadt,  
Basel (Helbing & Lichtenhahn)

**Clémence, Alain**  
**Cortolezzis, Caroline**  
**Dumont, Patricia**  
**Egloff, Michele**  
**Kaiser, Claude**  
**Rochat, François** (2001),  
Scolarité et adolescence.  
Les motifs de l'insecurité,  
Berne, Stuttgart, Vienne (Haupt)

**Dupuis, Monique**  
**Emmenegger, Barbara**  
**Gisler, Priska** (2000),  
«anmachen – platanweisen.  
Soziologische Untersuchung zu  
sexueller Belästigung in der  
höheren Ausbildung»,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Eckmann, Monique**  
**Salberg, Anne-Catherine**  
**Bolzmann, Claudio**  
**Grünberg, Karl** (2001)  
(préface de Joseph Voyame),  
De la parole des victimes à l'action  
contre le racisme,  
Genève (Edition IES)

**Eckmann, Monique**  
**Eser Davolio, Miryam**  
**Wenker, M.-C.** (2001),  
Zusammen Leben. Pädagogisches  
Dossier mit Leitfaden für  
MultiplikatorInnen,  
Lausanne (Edition lep)

**Eckmann, Monique**  
**Eser Davolio, Miryam**  
**Wenker, M.-C.** (2001),  
Vivre ensemble. Dossier pédagogique  
avec dossier pour  
accompagnants,  
Lausanne (Edition lep)

**Eckmann, Monique**  
**Eser Davolio, Miryam** (2002),  
Pédagogie de l'antiracisme,  
Aspects théoriques et supports  
pratiques, Genève, (ies éditions)

**Eser Davolio, Miryam** (2000),  
Fremdenfeindlichkeit, Rassismus  
und Gewalt. Festgefahrenes durch  
Projektunterricht verändern,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Estermann, Josef** (2002),  
Organisierte Kriminalität in der  
Schweiz, mit Beiträgen von  
Rahel Zschokke und Boris Boller,  
Luzern (Orlux)

**Giannakopoulos, Nicolas** (2001),  
Criminalité organisée et  
corruption en Suisse,  
Berne, Stuttgart, Vienne (Haupt)

**Gloor, Daniela**  
**Meier, Hanna**  
**Baeriswyl, Pascale**  
**Büchler, Andrea** (2000),  
Interventionsprojekte gegen  
Gewalt in Ehe und Partnerschaft.  
Grundlagen und Evaluation zum  
Pilotprojekt Halt-Gewalt,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Grünberg, Karl**  
**Eckmann, Monique** (1999),  
A propos du phénomène des  
Skinheads et du racisme en Suisse,  
Dossier accompagnant le film  
«Skin or die» de Daniel Schweizer,  
Genève (ies éditions)

**Haas, Henriette** (2001),  
Agressions et victimisations: une  
enquête sur les délinquants  
violents et sexuels non détectés,  
Aarau (Sauerländer, wissenschaft-  
liche Reihe Band 15)

**Logar, Rosa**

**Rösemann, Ute**

**Zürcher Urs** (Hrsg.) (2002),  
Gewalttätige Männer ändern (sich),  
Rahmenbedingungen und Handbuch  
für ein soziales Trainingsprogramm,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Pieth, Mark**

**von Cranach, Mario**

**Besozzi, Claudio**

**Hanetseder, Christa**

**Kunz, Karl-Ludwig** (2002),  
Gewalt im Alltag und organisierte  
Kriminalität – Die Ergebnisse eines  
Nationalen Forschungsprogramms,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Pieth, Mark**

**von Cranach, Mario**

**Besozzi, Claudio**

**Hanetseder, Christa**

**Kunz, Karl-Ludwig** (2002),  
Violence au quotidien et crime  
organisé – Les résultats d'un  
Programme national de recherche,  
Bern, Stuttgart, Wien (Haupt)

**Queloz, Nicolas**

**Borghi, Marco**

**Cesoni, Maria Luisa** (2000),

Processus de corruption en Suisse.  
Résultats de recherche – Analyse  
critique du cadre légal et de sa mise  
en œuvre – Stratégie de prévention  
et de riposte, Collection latine, Série  
«Recherches et études», Vol. 1, 2000,  
Bâle/Genève/Munich  
(Helbing & Lichtenhahn)

**Töngi, Claudia** (2002),

Geschlechterbeziehungen und  
Gewalt. Eine empirische  
Untersuchung zum Problem von  
Wandel und Kontinuität alltäglicher  
Gewalt anhand von Urner Gerichts-  
akten des 19. Jahrhunderts,  
Bern, Stuttgart, Wien  
(Haupt)

Weitere Angaben zu den im  
Haupt-Verlag erschienenen Bücher  
der NFP-40-Reihe:  
[www.haupt.ch](http://www.haupt.ch)

Seit 1995 wurden im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 40 «Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität» in 30 Forschungsprojekten zwei Forschungsziele bearbeitet: Ein Teil der Forschungsarbeiten befasste sich mit Phänomenen und Wirkungsweisen der beiden Problembereiche. Eine zweite Gruppe von Projekten überprüfte Präventions- und Interventionsmassnahmen. Das NFP 40 ist nun abgeschlossen. Die Resultate können in den Schlussberichten und Buchpublikationen der einzelnen Projekte nachgelesen werden. Einen Überblick über das ganze Forschungsprogramm gibt der im Oktober 2002 auf Deutsch und Französisch erschienene NFP 40-Schlussbericht. Darin werden auch kriminalpolitische Konsequenzen erörtert.

