

Bundesamt für Polizei fedpol  
Stab Rechtsdienst / Datenschutz  
Nussbaumstrasse 29  
3003 Bern

Badenerstrasse 682  
8048 Zürich  
T 044 436 90 00  
F 044 436 90 15  
www.fiz-info.ch  
contact@fiz-info.ch  
Spendenkonto 80-38029-6

Zürich, 13. August 2015

**FIZ Stellungnahme zur Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung bezüglich der Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution.

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration berät seit 30 Jahren Migrantinnen, die in der Sexarbeit oder als Cabaret-Tänzerinnen von Gewalt oder Ausbeutung betroffen sind. Mit vielen weiteren Organisationen engagiert sich die FIZ im Netzwerk ProKoRe, das in der gesamten Schweiz die Interessen der Sexarbeitenden vertritt. Zudem bietet die FIZ mit der spezialisierten Interventionsstelle Makasi umfassende Unterstützung für Opfer von Frauenhandel.

Vor diesem Hintergrund – unserer langjährigen fachlichen Erfahrung und der langjährigen Zusammenarbeit mit anderen Beratungsstellen – möchten wir die einzelnen Artikel der Verordnung und die dazugehörigen Erläuterungen kommentieren. Wir hoffen damit die Verordnung aufgrund der Erkenntnisse aus der Praxis optimieren zu können, bevor sie in Kraft tritt.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Rebecca Angelini

## **FIZ Stellungnahme zur Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution**

### **Allgemeine Bemerkungen**

#### **Begrüssenswerte Unterstützung**

Die FIZ begrüsst es ausserordentlich, dass sich der Bund verstärkt in der Prävention von Gewalt und Ausbeutung im Sexgewerbe engagieren will. Ebenfalls begrüssen wir, dass in diesem Zusammenhang eine gesetzliche Grundlage erlassen werden soll, die es zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglicht, Finanzhilfen zur Durchführung von Präventionsmassnahmen zu beantragen.

#### **Sexarbeit ist Arbeit**

Wir empfehlen, den diskriminierenden Begriff der „Prostitution“ bzw. der „Prostituierten“ durch die Begriffe Sexarbeit bzw. Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter zu ersetzen. Sexarbeit ist Arbeit. Prostituierten bedeutet herabwürdigen oder preisgeben und stigmatisiert die Menschen, die Sexarbeit leisten.

Da sowohl die Erläuterungen als auch der Vorentwurf zur Verordnung zur zukünftigen Rechtsauslegung beigezogen werden, erlauben wir uns, zu beiden Dokumenten Stellung zu nehmen und unsere Änderungsbegehren zu formulieren.

### **Erläuterungen S. 4**

#### **1.3 Artikel 386 StGB: Gesetzliche Grundlage für Massnahmen der Kriminalprävention**

##### **Streichung:**

~~„Hierzu gehören Präventionsmassnahmen, die Prostituierten Beratung zu ausländer- oder arbeitsmarktrechtlichen Fragen anbieten oder entsprechende Informationen zur Verfügung stellen oder die berufliche Ausbildung oder Umschulung oder weitere Dienstleistungen sozialer Natur.“~~

##### **Begründung:**

Der **beste Schutz vor Ausbeutung und Gewalt** und damit eine effektive Kriminalitätsprävention ist unbestrittenermassen die **Gewährung von Rechten**. Legale Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten für Migrantinnen – im Sexgewerbe aber auch in anderen Branchen – stärken SexarbeiterInnen in ihrer Position und wirken der

Gefahr entgegen, Opfer einer Straftat zu werden. Diese Erkenntnis wird auch im Bericht des Bundesrats über „Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ vom 5. Juni 2015 festgehalten. Ein Prostitutionsverbot, so der Bericht, führe beispielsweise zu einer Verdrängung in den Untergrund. „Dies ist mit erhöhten Risiken für Prostituierte verbunden.“<sup>1</sup>

In unserer Beratungsarbeit stellen wir fest, dass gerade SexarbeiterInnen, die **illegalisiert** in der Schweiz sind, **vulnerabler gegenüber Gewalt und Ausbeutung** sind. Aus Angst, kriminalisiert und ausgeschafft zu werden, wagen sie es kaum, sich an die Polizei zu wenden. Aber auch für **legal** anwesende SexarbeiterInnen ist eine zentrale Voraussetzung für Prävention **der Zugang zu Information über ihre Rechte** als SexarbeiterInnen in der Schweiz (AuG, FZA, Arbeitsrecht, Prostitutionsregelungen, etc.) und/oder als Opfer einer Straftat in der Schweiz (OHG, StGB) sowie Informationen über existierende Fachberatungsstellen, an die sie sich bei Problemen wenden können.

Denn weshalb soll eine Sexarbeiterin sich gegen Wuchermieten wehren oder bei Freiergewalt eine Beratungsstelle aufsuchen, wenn sie nicht weiss, dass diese Praktiken in der Schweiz verboten sind, geahndet werden und es hier entsprechende Unterstützungsangebote gibt? Immer wieder berichten uns Klientinnen, dass ihre Peiniger ihnen damit drohen, sie bei der Polizei zu melden und sie dann in ihre Heimat zurückgeschafft würden. Würden die Frauen ihre Rechte kennen und unterstützt werden, verlöre dieses Zwangsmittel an Wirkung und die Frauen könnten sich eher zur Wehr setzen.

Die Beraterinnen der FIZ Beratungsstelle für Migrantinnen stellen in ihrer Arbeit fest, dass sich Frauen, die in der Erotikbranche tätig sind und gut über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert sind, frühzeitig Hilfe suchen, wenn sie von Salonbesitzern, Vermietern, Freiern, Lebensgefährten, NachbarInnen, Behörden etc. unter Druck gesetzt werden. Auf diese Weise können die Beraterinnen frühzeitig die notwendigen Interventionen aufgleisen, die Frauen in ihrem Selbstschutz und in ihrer Selbstbestimmung stärken und ihr Risiko mindern, Opfer einer Straftat zu werden.

Es ist aufgrund der obigen Ausführungen nicht nachvollziehbar, weshalb „Präventionsmassnahmen, die Prostituierten Beratung zu ausländer- oder

---

<sup>1</sup> Bericht des Bundesrats „Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ vom 5. Juni 2015, S. 98.

arbeitsmarktrechtlichen Fragen anbieten<sup>2</sup> nicht durch die neue Finanzhilfe unterstützt werden können.

**Wir fordern, dass die Erläuterungen nicht auf kriminalitätspräventive Massnahmen und Erkenntnisse vorgeifen und den entsprechenden Absatz in den Erläuterungen S. 4 zu streichen. Die Fachberatungsstellen für SexarbeiterInnen müssen die Möglichkeit haben, für in langjähriger Praxis erprobte und bewährte Präventionsansätze Finanzhilfen zu erhalten.**

#### **Art. 1**

##### Ergänzung:

Die Verordnung regelt die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an Massnahmen, die in der Schweiz von **nicht-staatlichen und konfessionell unabhängigen** Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts mit Sitz in der Schweiz durchgeführt werden, um Personen, die Prostitution Sexarbeit betreiben, vor Straftaten zu schützen (Präventionsmassnahmen).

Begründung: Der Begriff Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts ist unklar und muss präzisiert werden.. Wie in den Erläuterungen auf Seite 5 dargelegt, geht es dem Bund darum, **bereits bestehendes Engagement der Zivilgesellschaft** zielgerichtet zu unterstützen. Dies sollte in der Verordnung unmissverständlich festgehalten werden.

.

#### **Art. 2 lit. a und c**

##### Ergänzung:

- a.** alle Formen der Zwangs- und der Gewaltanwendung **sowie anderen Beschränkungen der Handlungsfreiheit,**

Begründung: Es gibt zum Beispiel bei der Förderung der Prostitution (Art. 195 lit. c StGB) viele Beschränkungen der Handlungsfreiheit, die nicht körperlicher oder psychischer Gewalt entsprechen. Neben allen Formen der Zwangs- und Gewaltanwendungen sind deshalb weitere Beschränkungen der Handlungsfreiheit in den Katalog aufzunehmen.

---

<sup>2</sup> Erläuterungen zum Vorentwurf, S. 4.

Streichung:

- c. ~~der Verbreitung gefährlicher übertragbarer Krankheiten.~~

Begründung: Wir empfehlen die ersatzlose Streichung, da es in diesem Bereich bereits das Epidemiengesetz gibt sowie u.a. das vom Bundesamt für Gesundheit finanzierte Programm APiS (HIV-, Aids- und STI-Prävention im Sexgewerbe) der Aidshilfe Schweiz. Unseres Erachtens ist es für die Gewaltprävention wichtig, den Fokus hauptsächlich auf lit. a. und b. zu legen.

**Art. 3 Abs. 3**

Ergänzung:

Die Massnahmen sollen der Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung, Beratung, **Betreuung** und Forschung dienen.

Begründung: Es ist stossend, dass bis anhin ein beachtlicher Teil der Leistungen, die die nicht-staatlichen Fachberatungsstellen zur Unterstützung von gewaltbetroffenen SexarbeiterInnen erbringen, über private Spenden finanziert werden müssen. Die Verordnung wäre eine Chance, diesen Missstand zu beheben. Aus Praxissicht ist der Ausschluss kriminalpräventiver Opferbetreuung<sup>3</sup> eine nicht nachvollziehbare Einschränkung der Finanzhilfe. Es darf nicht sein, dass der Schutz von SexarbeiterInnen, die bereits Opfer einer Straftat geworden sind, von der Finanzhilfe des Bundes ausgeschlossen wird.

Zwar ist es zu begrüessen, dass die Erläuterungen festhalten, dass Prostitution kein Delikt ist und SexarbeiterInnen keine Opfer sind und dass der Fokus auf der Verhinderung von milieubedingten Straftaten liegt. Nicht nachvollziehbar ist jedoch die Argumentation, dass deshalb kriminalpräventive Opferbetreuung zur Verhinderung einer erneuten Straftat nicht möglich sein soll.

Personen aus einer prekären Situation herauszulösen, sie in einer professionellen, spezialisierten Struktur zu betreuen und über ihre Rechte zu informieren, bedeutet eine Stärkung der Betroffenen und damit eine Verhinderung von weiteren milieubedingten Straftaten. Somit entspricht dies dem Kerngehalt von Artikel 1, nämlich „Personen, die Prostitution betreiben, vor Straftaten zu schützen“.

---

<sup>3</sup> Erläuterungen zum Vorentwurf, S. 4.

Realitätsfern ist zudem der Verweis auf das Opferhilfegesetz (OHG), welches die tertiäre Prävention bei betroffenen SexarbeiterInnen abdecken soll<sup>4</sup>. SexarbeiterInnen, die Opfer einer Straftat geworden sind, wenden sich in erster Linie an niederschwellige Beratungsstellen für SexarbeiterInnen und nicht an kantonale Opferhilfestellen. Die Beratungsstellen für SexarbeiterInnen leisten in solchen Fällen Krisenintervention, Erstberatung und Triage. Dabei stellt sich das Problem, dass die in den Kantonen existierenden niederschweligen Beratungsstellen im Bereich des Sexgewerbes keine anerkannten Opferhilfestellen sind und somit ihre Leistungen im Zusammenhang mit der Straftat von der staatlichen Opferhilfe (OH) nicht finanziert werden.

Eine weitere Problematik ist, dass die OH nur zahlt, wenn eine Straftat aus ihrer Sicht auch wirklich stattgefunden hat. Hierzu ein Beispiel aus der Praxis:

*Eine Tänzerin wurde vom Betreiber unter wiederkehrender Druckanwendung dazu genötigt, einen Stammgast zu Hause zu besuchen, um dort sexuelle Dienstleistungen für ihn zu erbringen. Sie setzte sich zur Wehr, verlor dadurch aber ihre Stelle und ihr Auskommen. Durch das Erlebte war die Klientin psychisch angeschlagen, sie zeigte mehrere somatische Beschwerden. Die Frau wurde von uns psychosozial beraten und wir vermittelten ihr eine Therapie in ihrer Muttersprache. Die OH lehnte unser Gesuch um Finanzierung unserer Leistungen und Therapiekosten jedoch mit der Begründung ab, dass sie sich ja wehren konnte und folglich keine Straftat geschehen sei.*

Nachhaltiger Schutz und Unterstützung werden so erschwert. Es bleibt den Betroffenen oft nur die Rückkehr in die Ausbeutungssituation.

Gemäss OHG haben Opfer Anspruch auf OH, wenn sie durch eine Straftat unmittelbar körperlich, sexuell oder psychisch beeinträchtigt worden sind. Die hier vorliegende Verordnung **deckt jedoch ausdrücklich auch Massnahmen zur Verhütung von strafbaren Handlungen gegen das Vermögen** ab<sup>5</sup>. Opfer dieser Form von Kriminalität haben in der Regel keinen Anspruch auf Opferhilfe. Gerade auch in diesem Bereich braucht es aber kriminalpräventive Opferbetreuung.

Wie hier dargelegt wurde, brauchen SexarbeiterInnen, die Opfer einer Straftat geworden sind, eine ganzheitliche, professionelle (und auch kriminalpräventive) Bera-

---

<sup>4</sup> Erläuterungen zum Vorentwurf, S. 4.

<sup>5</sup> Erläuterungen zum Vorentwurf, S. 6.

tung **und Betreuung**. Diese ist komplex und aufwändig und nur ein kleiner Teil der Leistungen und Kosten werden von der OH abgedeckt. Darüber hinaus haben diejenigen Organisationen, welche von der hier vorgeschlagenen Finanzhilfe profitieren sollen, keinen Zugang zur Finanzierung ihrer Leistungen über das OHG. Selbst dann nicht, wenn die Leistungen im direkten Zusammenhang mit der Straftat stehen.

**Art. 6**

Ergänzung:

Anrechenbar sind jene Ausgaben, die unmittelbar mit der Vorbereitung, Durchführung **und Evaluation** der Massnahme zusammenhängen.

Begründung: Gemäss Art. 5 stellt die Evaluation eine Voraussetzung für eine Gewährung von Finanzhilfen dar. Die Evaluation ist in der Regel ein gewichtiger Kostpunkt einer Massnahme und sollte im Gesuch geltend gemacht werden dürfen.

**Art. 14**

Bemerkung: Wir weisen darauf hin, dass der **Datenschutz** stets eingehalten werden muss – auch bei der Auskunftserteilung und Einsicht gem. Art. 14 – und dass bei Projekten mit Datenerhebungen die Richtlinien des Datenschutzes berücksichtigt werden müssen. Wichtig ist, dass die Datenerhebung anonymisiert wird und somit ein allfälliger Missbrauch ausgeschlossen werden kann.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, August 2015