

Staatssekretariat für Migration
Stab Recht
Frau Sandrine Favre und Herr Alexandre Diener
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

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. Oktober 2016

FIZ Stellungnahme zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) – Verfahrensnormen und Informationssysteme (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung bezüglich die Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) – Verfahrensnormen und Informationssysteme. Unsere Stellungnahme wird unterstützt durch **augen auf Basel, cfd** (Christlicher Friedensdienst), **ProKoRe**, **TERRE DES FEMMES Schweiz, terre des hommes schweiz, SBAA** (Schweizerische Beobachtungsstelle Asyl- und Ausländerrecht) und **XENIA Fachstelle Sexarbeit**.

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration berät seit über 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 zum Schutz von Opfern, die Prostitution betreiben (Art. 30 Abs. 1 Bst. d und ebis sowie Art. 60 Abs. 2 Bst. b und Art. 115 Abs. 1 Bst. c sowie Abs. 5 E-AuG) Stellung nehmen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Eva Andonie

FIZ Stellungnahme zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) – Verfahrensnormen und Informationssysteme

Schutz von Opfern, die Prostitution betreiben (Art. 30 Abs. 1 Bst. d und e^{bis} sowie Art. 60 Abs. 2 Bst. b und Art. 115 Abs. 1 Bst. c sowie Abs. 5 E-AuG)

Die FIZ begrüsst die Umsetzung der Empfehlung der Expertengruppe betreffend Personen, die bei der Ausübung von Prostitution Opfer von Straftaten im Sinne der Opferhilfegesetzes (OHG) werden grundsätzlich. Gem. erläuterndem Bericht des SEM vom Juni 2016 soll die genannte Personengruppe in Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} und 60 Abs. 2 Bst. b E-AuG künftig die Möglichkeit erhalten, in bestimmten Fällen eine vorübergehende Aufenthaltsregelung und Rückkehrhilfe zu beantragen.

Zu den folgenden Punkten möchten wir uns im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wie folgt äussern:

Unsicherheiten aufgrund Formulierung von Art. 30 Abs. 1 AuG als KANN-Bestimmung

Es ist nicht ersichtlich, wieso Art. 30 AuG nach wie vor als KANN-Bestimmung formuliert ist. Entweder hat der Bundesrat von der Möglichkeit von den Zulassungsvoraussetzungen abzuweichen und sowohl Rahmenbedingungen als auch Verfahren zu regeln, Gebrauch gemacht, oder aber er hat, wie beim vorliegenden Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} AuG, den klaren Auftrag dies zu tun. Die Formulierung ist in dem Sinne verwirrt, als dass es den Gesetzesanwendern nicht zusteht, über die Abweichung von Zulassungsbestimmungen zu entscheiden, sondern nur dem Bundesrat, da dieser die Rahmenbedingungen und das Verfahren hierzu zu bestimmen hat (vgl. Art. 30 Abs. 4 AuG).

Forderung:

Art. 30 Abs. 1 AuG soll wie folgt geändert werden:

- 1 Von den Zulassungsvoraussetzungen **wird** abgewichen, um:[...]

Betroffene von Straftaten gem. OHG

Das Cabaret-Statut wurde laut Bund zum Schutz der TänzerInnen abgeschafft. In ihrem Bericht verwies die nationale Expertengruppe auf insgesamt prekäre Arbeitsverhältnisse,

erhebliches Ausbeutungspotential, übermässige Abhängigkeitsverhältnisse und eingeschränkte Kontrollierbarkeit von Seiten der Arbeitsmarkt- oder Migrationskontrollen.¹ Da die Verhältnisse auch im Erotikgewerbe gemäss eben genanntem Bericht sowie den Erfahrungen der FIZ teilweise als prekär umschrieben werden müssen,² wurden Massnahmen zum Schutz von Sexarbeitenden vorgeschlagen, welche namentlich in Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG umgesetzt werden sollen.

Merkmale, welche von der nationalen Expertengruppe zur Feststellung einer besonderen Schutzbedürftigkeit von Personen in entsprechenden Arbeitsbereichen aufgelistet wurden, können jedoch nicht auf den Cabaret- oder Erotikbereich beschränkt werden. Zu den Sektoren, welche zumindest anfällig für erhebliches Ausbeutungspotential sind, gehören gem. einer vom Bundesamt für Polizei in Auftrag gegebenen neuen Studie etwa das Gastgewerbe, das Baugewerbe, die Landwirtschaft, die Textilindustrie, die Hauswirtschaft sowie irreguläre Sektoren.³ Auch hier herrschen prekäre Arbeitsverhältnisse, häufig auch im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus und damit verbunden übermässige Abhängigkeitsverhältnisse zu den Arbeitgebenden. Ausschlaggebend für den erhöhten Schutz, welcher Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG bietet, darf nicht die Branche allein sein. Vielmehr müssen alle Personen darunter fallen, welche im Rahmen von prekären Arbeitsverhältnissen Opfer von einer Straftat geworden sind.

Forderung:

Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} AuG ist folgendermassen zu ergänzen:

e^{bis} den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu regeln, die in **prekären Arbeitsverhältnissen arbeiteten** und während dieser Tätigkeit durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurden.

Alle Forderungen sind diesfalls auf Personen, welche in prekären Arbeitsverhältnissen arbeiten, auszuweiten.

Alternativ ist entweder von der Streichung von Art. 30 Abs. 1 Bst. d AuG abzusehen und die Einzelheiten entsprechend obiger Argumentation in der VZAE zu regeln oder folgender Art. 30 Abs. 1^{bis} E-AuG neu zu schaffen:

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 9.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 7.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 7. Vgl. auch Probst, Demich, Ebnay-Mäder, Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel. Eine Standortbestimmung für die Schweiz, SFM Studies #65 im Auftrag der KSMM, März 2016, S. 61 ff. Eine Standortbestimmung für die Schweiz, SFM Studies #65d im Auftrag der KSMM, März 2016, S. 61 ff.

1^{bis} Von den Zulassungsvoraussetzungen wird abgewichen, um Personen vor Ausbeutung zu schützen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit besonders gefährdet sind.

Regelung der Rahmenbedingungen und des Verfahrens durch den Bundesrat gem. Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG i.V.m. Art. 30 Abs. 2 AuG

Der erläuternde Bericht des SEM macht deutlich, dass die Erteilung des Aufenthaltes bzw. der Rückkehrhilfe an bestimmte Bedingungen geknüpft werden soll. Gem. Art. 30 Abs. 2 AuG kommt die Ausarbeitung dieser dem Bundesrat zu. Dies wird voraussichtlich im Rahmen einer Anpassung der VZAE geschehen.

Die FIZ ruft in Erinnerung, dass es sich bei Straftaten im Rahmen von Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG um Straftaten im Sinne des OHG handelt und dass die Beurteilung, ob eine solche vorliegt, der zuständigen Opferhilfestelle obliegt.⁴ Entscheidend ist, dass durch ein strafrechtlich relevantes Verhalten gem. StGB eine Beeinträchtigung der körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität erfolgt ist. **Die Einleitung oder Durchführung eines Strafverfahrens ist für die Erteilung von Opferhilfe unerheblich.**⁵ Es wäre deshalb verfehlt, die Anwendung von Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG von der Kooperation mit Straf- oder Justizbehörden abhängig zu machen.

Forderungen:

Der Aufenthalt aufgrund von Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG muss unabhängig von einer etwaigen Kooperation mit Behörden erteilt werden.

Gem. Empfehlungen der nationalen Expertengruppe „Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe“⁶ wurden Schutzmassnahmen für gewaltbetroffene *und* ausgebeutete SexarbeiterInnen gefordert.⁷ Nach Ansicht der FIZ müssen damit Straftatbestände im weitesten Sinne gemeint sein. Massnahme 3a des Anhangs 5.2. Modell Schweiz – empfohlene Massnahmen des Expertenberichts spricht explizit von „Opfer im Sinne des Opferhilfe-

⁴ . SODK, [Empfehlungen der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz \(SVK-OHG\) zur Anwendung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten \(OHG\), 21. Januar 2010, S. 16. Im Weiteren](#) SODK, Empfehlungen.

⁵ Vgl. [SODK, Empfehlungen](#), S. 10.

⁶ Vgl. Bericht der nationalen Expertengruppe „Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe“, März 2014, (verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/ber-schutz-erotikgewerbe-d.pdf><https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/ber-schutz-erotikgewerbe-d.pdf>), im Weiteren Bericht der Expertengruppe.

⁷ Vgl. etwa Erläuternder Bericht S. 38.

gesetzes“. Damit schützen die Massnahmen nur gewaltbetroffene, ausgebeutete Sexarbeiterinnen, da Opfer von vermögensrechtlichen Straftaten nicht vom OHG erfasst werden. Um ausgebeutete Betroffene in jedem Fall schützen zu können, müssen im Falle der Ausbeutung auch vermögensrechtliche Straftaten zur Anwendung von Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E–AuG legitimieren. Die Erfahrung der FIZ zeigt, dass gerade Ausbeutung u.U. losgelöst von Gewalt erfolgen kann, grundsätzlich aber immer eine Gewinn– oder Vermögens einbusse mit sich bringt. Dies sollte im Rahmen von in Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E–AuG berücksichtigt werden.

Da Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E–AuG die Aufenthaltsregelung von Personen betrifft, die bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit Opfer von Straftaten im Sinne des OHGs werden, und die Opferhilfestellen in ihrer Kompetenz über das Vorliegen einer solchen entscheiden, soll das kantonale Migrationsamt auf Antrag von kantonalen oder spezialisierten Opferhilfestellen eine solche erteilen. Der entsprechende Aufenthalt gem. Art. 30 Abs. 1 e^{bis} soll es dem Opfer ermöglichen, seine Rechte gem. OHG als legal anwesende Person in Anspruch nehmen zu können.

Bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles soll ein Aufenthalt im Sinne von Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E–AuG i.V.m. Art. 31 VZAE erteilt werden können. Die besondere Situation der Betroffenen soll berücksichtigt werden.

Ausnahme von der Bestrafung widerrechtlicher Arbeitstätigkeit gem. Art. 115 Abs. 1 Bst. c AuG

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich der Schutz von Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} AuG vordergründig an MigrantInnen mit prekärem Aufenthaltsstatus richtet (Kurzaufenthalte, Illegalität). Entsprechend soll die vorgeschlagene Regelung gem. dem erläuternden Bericht des SEM **explizit unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status alle Opfer von Straftaten gleich schützen**. Um dies zu erreichen, soll die Rechtmässigkeit oder Rechtswidrigkeit der Ausübung der Tätigkeit keine Rolle spielen.⁸

Diesem Ziel und Zweck von Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} AuG steht die Möglichkeit gem. Art. 115 Abs. 1 Bst. c AuG, die rechtswidrige Tätigkeit trotz Opferstatus gem. OHG strafrechtlich zu verfolgen und zu sanktionieren diametral entgegen. Die möglicherweise drohenden Strafen führen dazu, dass Personen, welche sich in einer besonders prekären Situation – beispielsweise Illegalität – befinden weiter marginalisiert werden. Auch wenn sie Opfer einer Straftat werden, können sie aufgrund von Art. 115 Abs. 1 Bst. c AuG nur gegen die Täter-

⁸ Erläuternder Bericht, Anpassungen der Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), „Verfahrensnormen und Informationssysteme“, Staatssekretariat für Migration (SEM), Juni 2016, S. 8.

schaft vorgehen, wenn sie bereit sind, eine Bestrafung wegen der rechtswidrigen Berufsausübung in Kauf zu nehmen. Dies ist nicht zielführend für die Stärkung der Rechte dieser Personen. Vielmehr macht es eine Anzeige und die strafrechtliche Belangung von Tätern unwahrscheinlicher.

Als stossend ist zudem der Vorschlag zu werten, nach dem von der Strafverfolgung, der Überweisung an ein Gericht oder der Bestrafung abgesehen werden kann, wenn eine Ausschaffung sofort möglich ist (Art. 115 Abs. 4 AuG) oder die Person in absehbarer Zeit freiwillig ausreist. Der Staat würde sich die prekäre Situation, in welcher sich die Betroffenen offensichtlich befinden, zu Nutze machen und Opfer vor die Wahl stellen, entweder die ihnen zustehenden Opferrechte wahrzunehmen und gleichzeitig bestraft zu werden oder aber die Schweiz zu verlassen und somit auf ihre Opferrechte zu verzichten. Die Erfahrungen der spezialisierten Opferschutzorganisationen zeigen, dass die Gewährung der Opferrechte oft an fehlenden Aufenthaltsrechten scheitert. Auch widerrechtlich Tätigen muss, im Sinne der Gleichbehandlung aller Opfer unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, sowohl die (realistische) Möglichkeit zukommen, eine Kurzaufenthaltsbewilligung zu erhalten, um ihre Opferrechte wahrnehmen zu können, als auch Rückkehrhilfe zu beantragen.

Forderung:

Art. 115 Abs. 1 Bst. c AuG ist folgendermassen zu ergänzen:

Art. 115 AuG

¹ Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer:

- c) eine nicht bewilligte Erwerbstätigkeit **ausübt und nicht unter Art. 30 Abs. 1 Bst. e oder e^{bis} fällt** (und evtl. Bst. d oder Abs. 1bis E-AuG)

Alternativ soll Art. 115 Abs. 4 AuG wie folgt geändert werden:

Art. 115 AuG

Ist ein Wegweisungsverfahren vorgesehen oder hängig, so kann bei Ausländerinnen und Ausländern, die rechtswidrig ein – oder ausgereist sind oder die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, von einer Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung abgesehen werden. **Finden Art. 30 Absatz 1 Buchstabe e oder e^{bis} AuG (und evtl. Bst. d oder Abs. 1bis E-AuG) Anwendung, ist von der Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht und der Bestrafung in jedem Fall abzusehen.**

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Oktober 2016