



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM

Januar 2012

Bericht zur Rotlichtproblematik

Inhalt

1	Einleitung	4
1.1	Ziel und Auftrag.....	4
1.2	Vorgehen.....	4
2	Ausländerrechtliche Grundlagen für die Zulassung von Personen im Rotlichtmilieu	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Zulassungsbedingungen für Staatsangehörige aus den EU-25 / EFTA-Ländern gemäss dem Freizügigkeitsabkommen (FZA)	6
2.2.1	Bewilligungsfreie Aufenthalte	6
2.2.2	Bewilligungspflichtige Aufenthalte.....	6
2.2.2.1	Selbstständig erwerbende Sexarbeiterinnen	6
2.2.2.2	Unselbständige Erwerbstätigkeit als Sexarbeiterin bei einem in der Schweiz ansässigen Arbeitgeber	7
2.2.3	Aufenthalte als Sexarbeiterinnen im Rahmen des Meldeverfahrens	8
2.2.3.1	Stellenantritt im Rahmen des Meldeverfahrens	9
2.2.3.2	Entsante Arbeitnehmende als Dienstleistungserbringer	9
2.2.3.3	Selbstständige Dienstleistungserbringer.....	9
2.3	Zulassungsbedingungen für Staatsangehörige der EU-2 (Bulgarien und Rumänien)	10
2.3.1	Bewilligungsfreie Aufenthalte	10
2.3.2	Bewilligungspflichtige Aufenthalte	10
2.3.2.1	Selbstständig erwerbende Sexarbeiterinnen	10
2.3.2.2	Unselbständige Erwerbstätigkeit als Sexarbeiterin bei einem in der Schweiz ansässigen Arbeitgeber	10
2.3.3	Aufenthalte im Rahmen des Meldeverfahrens	10
2.4	Drittstaaten (Nicht-Mitgliedsstaaten der EU-27 / EFTA)	11
2.4.1	Bewilligungsfreie Aufenthalte	11
2.4.2	Selbstständig oder unselbständig erwerbende Sexarbeiterinnen aus Drittstaaten... 11	11
2.4.3	Cabaret-Tänzerinnen	11
3	Erkenntnisse der Workshops	13
3.1	Sicht der Kantone.....	13
3.1.1	Probleme im Zusammenhang mit der Rotlicht-Thematik in den Kantonen	13
3.1.1.1	Drittstaaten.....	13
3.1.1.2	EU/EFTA-Staaten	13
3.1.2	Prioritäten und Massnahmen	14
3.1.3	Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen.....	14
3.2	Sicht der Bundesstellen	14
3.2.1	Bundeskriminalpolizei (BKP).....	14
3.2.2	Bundesamt für Migration (BFM)	15
3.3	Schwerpunktsetzung.....	15
4	Handlungsbedarf im Bereich der Rotlichtproblematik	16
4.1	Bei Angehörigen aus Drittstaaten	16
4.1.1	Prostitution	16
4.1.2	Cabaret-Tänzerinnen	16
4.2	Bei Angehörigen aus den EU/EFTA-Staaten	16
4.2.1	Ausgangslage	16
4.2.2	Handlungsmöglichkeiten bei Angehörigen der EU-2 Staaten	17
4.2.2.1	Unterscheidung zwischen unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit oder Dienstleistungserbringung.....	17

4.2.2.2	Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen.....	18
4.2.2.3	Cabaret-Tänzerinnen aus den EU-2-Staaten.....	18
4.2.3	Handlungsmöglichkeiten bei Angehörigen der EU-25 und EFTA- Staaten.....	19
5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
5.1	Bei Drittstaatsangehörigen.....	20
5.1.1	Schlussfolgerungen.....	20
5.1.2	Empfehlungen	20
5.2	Bei EU-2-Staatsangehörigen	20
5.2.1	Schlussfolgerungen.....	20
5.2.2	Empfehlungen	20
5.3	Bei EU-25/EFTA-Staatsangehörigen	21
5.3.1	Schlussfolgerungen.....	21
5.3.2	Empfehlungen	21
6	Anhang.....	22
6.1	Praxis in den Kantonen	23
	a) Kanton Bern	23
	b) Kanton Zürich.....	26
	c) Kanton Basel-Stadt	27
	d) Kanton Solothurn	28
	e) Kanton Genf.....	29
	f) Kanton Tessin	31
6.2	Praxis im Rotlichtbereich in Deutschland und Österreich	33
6.3	Praxis im Rotlichtbereich in den Niederlanden	36
6.4	Statistik zu Menschenhandel/Menschenschmuggel (Jahresbericht 2010 des Bundesamtes für Polizei (fedpol)	39
6.5	Lageteil (Jahresbericht 2010 des Bundesamtes für Polizei (fedpol)	39
6.6	Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels	39

1 Einleitung

Bereits im Februar 2010 hatte das BFM auf Initiative der Migrationsbehörden der Kantone Bern und Thurgau sowie der Stadt Bern einen Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen zum Thema „*Probleme im Erotikmilieu*“ organisiert. Im Zentrum stand die Frage der rechtlichen Massnahmen im Rahmen der Personenfreizügigkeit sowie die Prüfung, ob mittels Erfahrungsaustausch der Kantone zur Thematik „Frauenmigration und Prostitution“, Möglichkeiten zur Harmonisierung der unterschiedlichen kantonalen Praxen bestehen.

Die dort festgestellten Erkenntnisse und der Handlungsbedarf sind nach wie vor aktuell. Dies wird im Besonderen bei der aktuellen Zuwanderungsdebatte im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit verstärkt (z.B. starke Zunahme von Prostituierten aus Osteuropa, v.a. Ungarn und Rumänien; Angst vor der vollen Personenfreizügigkeit für EU-8 Staatsangehörige ab 1.5.2011; Thema Menschenhandel etc.).

Vor diesem Hintergrund fanden am 14. April und am 23. Juni 2011 zwei Workshops zum Thema Rotlicht-Problematik unter der Leitung von Mario Gattiker, Stv. Direktor BFM und Alexander Ott, Chef der Frepo der Stadt Bern statt. Dazu wurden die von der Thematik „Frauenmigration und Prostitution“ am stärksten betroffenen Vertreter der Migrationsämter¹, der Arbeitsämter², der BKP³ sowie des BFM⁴ eingeladen. Diese beiden Workshops und die in der Folge getroffenen weiteren Abklärungen und Untersuchungen bilden die Grundlage für diesen Bericht.

1.1 Ziel und Auftrag

Das Ziel der Workshops zur Rotlicht-Problematik war in einem ersten Schritt ein Erfahrungsaustausch und eine Standortbestimmung der oben erwähnten beteiligten Stellen. Es ging darum, die in diesem Zusammenhang bestehenden Probleme und den daraus resultierenden Handlungsbedarf festzustellen. In einem zweiten Workshop wurden gemeinsam Empfehlungen diskutiert, die zusammen mit weiteren Abklärungen als Basis für ein vom BFM an die Kantone erlassenes Rundschreiben dienen.

1.2 Vorgehen

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutierten anlässlich der oben erwähnten Workshops folgende Fragen, die als Grundlage für die Auslegeordnung dienen sollten:

1. Welches sind die Probleme im Zusammenhang mit der „*Rotlicht-Thematik*“ in Ihrem Kanton?
2. Welcher Handlungsbedarf besteht aus Ihrer Sicht, welche Massnahmen sind notwendig?
3. In welchen Bereichen liegen die Prioritäten?

¹ Dieter Hirt (Abteilungsleiter Migrationsamt ZH), Bernard Gut (Dirécteur général, Office cantonal de la population Service étrangers et confédérés Genève), Attilio Cometta (Direttore, Sezione della popolazione, Ticino), Peter Hayoz (Vorsteher Amt für Öffentliche Sicherheit, Abteilung Migration und Schweizer Ausweise Solothurn SO), Hanspeter Spaar (Leiter Migrationsamt BS), Beat Meyer (Abteilungsleiter AFM BL), Jovanka Nikolic (Vertretung MIDI BE) und Laura Marinello (ehem. Wis. MA Midi, ab 11.4.11 KAPO Bern) Abteilung Aufenthalt, Abteilung Arbeitsmarkt und Rückkehrhilfe sowie Spezialistin im Rotlichtbereich eingeladen.

² Antonina Stoll (Geschäftsleitung, Leiterin Bereich Arbeitsbedingungen AWA BS), Cristina Micieli (Rechtsdienst, Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Kanton Zürich)

³ Jürg Schäublin (Kommissariatsleiter, BKP/ Kommissariat V Menschenhandel /-Schmuggel)

⁴ Sonia Marconato-Stöcklin (Stv. Abteilungsleiterin Zulassung und Arbeitsmarkt), Martin Hirsbrunner, (Chef Sektion Personenfreizügigkeit und Auswanderung), Claire De Coulon (Wiss. Adjunktin, Sektion Personenfreizügigkeit und Auswanderung, Martin Nyffenegger (Stv. Abteilungsleiter Zulassung und Aufenthalt), Liselotte Barzé-Loosli (Vertretung Direktionsbereich Asyl und Rückkehr), Daniela Astore (Wissenschaftliche Adjunktin, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration)

4. Mit welchen Stellen arbeiten Sie in Ihrem Kanton im Bereich der „*Rotlicht-Thematik*“ zusammen, und welche Rolle nimmt Ihre Behörde bei dieser Zusammenarbeit ein?

Die Erkenntnisse dieses Erfahrungsaustausches sowie die mit den beteiligten Kantonen gemeinsam erarbeiteten Empfehlungen liegen diesem Bericht zugrunde.

Im Anhang sind nebst Erläuterungen der Migrations- und Arbeitsämter zu kantonalen Praxen im Rotlichtbereich als Vergleich Ausführungen des Integrationsbüros EDA/EVD zu Praxen in Deutschland, Österreich und den Niederlanden sowie Informationen zum Thema Menschenhandel beigefügt.

2 Ausländerrechtliche Grundlagen für die Zulassung von Personen im Rotlichtmilieu

2.1 Einleitung

Die Erwerbstätigkeit im Rotlichtmilieu (Sexarbeit) kann verschiedene Formen beinhalten, die entscheidend sind für die Arbeitsbedingungen der sexuelle Dienstleistungen anbietenden Personen, die Art ihrer Kundschaft, den Grad ihrer Selbstbestimmung, für ihre Verletzlichkeit gegenüber Gewalt oder Ausbeutung sowie für ihren Zugang zu den Gesundheitsprogrammen. Die „Outdoor“-Arbeit bezieht sich auf die verschiedenen Ausübungsorte im Freien (Strasse, öffentliche Parkplätze, Autobahnen etc.), während mit dem Begriff „Indoor“ die Arbeit in Innenräumen (Massagesalons, Nachtclubs, private Wohnungen etc.) angesprochen wird. In der Schweiz können vier Arten von „Settings“ innerhalb des Sexgewerbes unterschieden werden: die Strassenprostitution, die Massagesalons, die Champagnerbars und die Cabarets.

Aus der juristischen Optik ist die legale Ausübung der Sexarbeit ausschliesslich als Strassenprostitution oder in den Massagesalons möglich. Zwar setzt sich die Sexarbeiterin, die Strassenprostitution ausübt, eher der Stigmatisierung aus, doch verfügt sie über eine grössere Autonomie in Bezug auf ihre Arbeitszeiten, die Wahl der Kunden etc. In einem Massagesalon hat sie sich dagegen den Erwartungen und Druckversuchen des Chefs zu stellen, der ihre Handlungsfreiheit begrenzen kann.

In den Champagnerbars und Cabarets werden in der Theorie ausschliesslich Hostessen und Stripteasetänzerinnen beschäftigt, die sich nicht prostituieren dürften. Diese Etablissements sind in der Realität jedoch oft Orte der Prostitution. Die Autonomie der Frauen ist in diesem Zusammenhang in der Regel gering.

2.2 Zulassungsbedingungen für Staatsangehörige aus den EU-25 / EFTA-Ländern⁵ gemäss dem Freizügigkeitsabkommen (FZA)⁶

2.2.1 Bewilligungsfreie Aufenthalte

Personen, die im Rahmen des bewilligungsfreien Aufenthalts bis zu drei Monaten in der Schweiz anwesend sind (Touristen, Besuchsaufenthalter, Geschäftsreisende), ist es nicht gestattet, ohne behördliche Bewilligung einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dies gilt auch für Personen, die als Stellen- und Arbeitssuchende oder als Nichterwerbstätige zugelassen worden sind.

2.2.2 Bewilligungspflichtige Aufenthalte

2.2.2.1 Selbstständig erwerbende Sexarbeiterinnen

Eine fünf Jahre gültige Aufenthaltsbewilligung zur selbständigen Erwerbstätigkeit im Sinne von Artikel 12 Anhang I FZA wird aufgrund der Vorlage der unten aufgeführten Dokumente erteilt. Dieses Statut gilt für Sexarbeiterinnen ausserhalb eines einschlägigen Lokals (Strassenprostitution) sowie für die Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen eines Erotiketablissements

⁵ Die EU-25 umfasst die alten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Spanien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Schweden, Portugal), 8 mitteleuropäische Staaten (tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien, die Slowakei) sowie Zypern und Malta. In der EFTA (europäische Freihandelsassoziation) haben sich Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz zusammengeschlossen.

⁶ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681)

(z.B. Massagesalon, Nachtclub, Cabaret, Escort-Service etc.) mit dem Ziel einer langfristigen Niederlassung in der Schweiz.

Die gesuchstellende Person hat für den Nachweis einer selbständigen Erwerbstätigkeit folgende Dokumente beizubringen:

- Businessplan und Kostenvoranschlag für den Nachweis der Wahrscheinlichkeit, dass die betreffende selbständige Tätigkeit den Lebensunterhalt gestattet (standardisierte Dokumente nicht zugelassen). Der Businessplan muss die folgenden Elemente enthalten: Charakter und Zweck der Tätigkeit (Leistungen, Preis, Werbemassnahmen, Kosten der Raummiete und des Materials, Versicherungen, Investitionen)
- Auf den Namen der betreffenden Person lautende Mietverträge für Arbeitsräume und Wohnung; (Zustimmung des Vermieters zur Ausübung der Prostitution erforderlich)
- Anmeldung auf der Gemeinde (Nachweis des tatsächlichen Aufenthalts)
- Bedarfsgerechte Wohnung
- Mitgliedschaft bei einer Kranken- und Unfallversicherung, die alle Risiken abdeckt
- Anmeldung als selbständig erwerbende Person bei der AHV
- Registrierung bei einer Steuerbehörde
- Eigenes Post- oder Bankkonto der Sexarbeiterin
- Sofern in der kant. Gesetzgebung vorgesehen, Einhaltung des Mindestalters (18 Jahre)⁷
- Auszug aus dem Strafregister

2.2.2.2 Unselbständige Erwerbstätigkeit als Sexarbeiterin bei einem in der Schweiz ansässigen Arbeitgeber

Es muss unterschieden werden zwischen Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung:

- Eine Kurzaufenthaltsbewilligung gilt für die Dauer einer Anstellung von mehr als drei Monaten und weniger als einem Jahr, mit Verlängerungsmöglichkeit (unterjähriger Arbeitsvertrag, Art. 6 Abs. 2 Anhang 1 FZA).
- Aufenthaltsbewilligung für fünf Jahre gegen Nachweis einer ein- oder mehrjährigen Anstellung (überjähriger Arbeitsvertrag, Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA)

Als unselbständige Sexarbeiterinnen gelten gemäss bundesgerichtlicher Praxis (vgl. BGE 128 IV 170, kürzlich bestätigt) alle Personen, die bei einem Betreiber eines Massagesalons, einer Kontaktbar, eines Sauna- oder Nachtclubs, eines Dancings oder eines Escort-Service etc. „angestellt“ sind. Gemäss dieser Rechtsprechung kann die Erwerbstätigkeit einer in der Prostitution tätigen Person als unselbständig⁸ betrachtet werden, wenn sie für einen Geschäftsführer „arbeitet“, der für den Betrieb eines Erotiketablissemments verantwortlich ist, indem für dessen Infrastruktur zuständig ist und entscheidet, welche Ausländerinnen im Etablissement als Prostituierte arbeiten können. Es ist nicht erforderlich, dass der Betreiber Anweisungen betreffend Arbeitszeit und Arbeitsdauer sowie Art der Dienstleistungen erteilt. Wenn der Betreiber eines Erotiketablissemments solche Weisungen erteilen und die angestellten Personen überwachen würde, stellt sich vielmehr regelmässig die Frage, ob nicht der Straftatbestand von Artikel 195 Strafgesetzbuch (Förderung der Prostitution) erfüllt ist.

⁷ Änderung des StGB geplant

⁸ Der Kanton St. Gallen hat für die Sexarbeiterinnen ein Vertragsmuster in der Art eines Arbeitsvertrags erstellt. Die Angestellte tritt einen Teil ihres Umsatzes an ihren Arbeitgeber ab, wobei der Prozentsatz zwischen den beiden Parteien vereinbart wird. Die Sozialversicherungsbeiträge werden auf dem Teil erhoben, den die Angestellte als Lohn einbehält. Somit fällt diese Vergütung nicht unter die vom Strafgesetzbuch geahndete Förderung der Prostitution. Der Kanton Aargau verfügt über eine Mustervorlage einer Arbeitsbescheinigung für in Massagesalons tätige Masseurinnen, in der nicht nach dem Tätigkeitsbereich gefragt wird.

Die gesuchstellende Person (bzw. der Arbeitgeber) hat für den Nachweis einer unselbständigen Erwerbstätigkeit folgende Dokumente beizubringen:

- Anstellungszusage oder Arbeitsbescheinigung⁹ mit Angabe der Dauer der Tätigkeit, der genauen Orte der Tätigkeit, der Entlohnung und der prozentualen Umsatzbeteiligung, die mit dem Arbeitgeber vereinbart wurde (nicht aber des genauen Betrags)
- Information betreffend den Arbeitgeber: Staatsangehörigkeit, gültiger Führerschein bei ausländischen Staatsangehörigen, effektiver Wohnsitz in der Schweiz, falls nötig Bewilligung (der Gewerbepolizei) zum Betrieb eines Erotiketablissemments, Strafregisterauszug, Nachweis des Fehlens von Verlustscheinen (Betreibungsregister), Handlungsfähigkeit
- Mietvertrag für die gemietete Wohnung (Bedingung: bedarfsgerechte Wohnung);
- Strafregisterauszug des Vermieters
- Mitgliedschaft bei einer Kranken- und Unfallversicherung, die alle Risiken abdeckt
- Post- oder Bankkonto im Namen der Sexarbeiterin, auf die weder der Arbeitgeber noch die Agentur zugreifen können
- Einhaltung des arbeitsrechtlichen Mindestalters (Nachtarbeit)
- Anmeldung auf der Gemeinde (Nachweis des tatsächlichen Aufenthalts)

2.2.3 Aufenthalte als Sexarbeiterinnen im Rahmen des Meldeverfahrens

Auf das Meldeverfahren¹⁰ können sich folgende drei Personengruppen berufen, sofern sich die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung oder der Stellenantritt auf 90 Arbeitstage im Kalenderjahr beschränkt¹¹:

- Stellenantritt bei einem schweizerischen Arbeitgeber
- Personen, die von einem in der EU-25 / EFTA ansässigen Unternehmen entsandt wurden
- Selbständige Dienstleistungserbringer

Im Rotlichtmilieu wird eine entsprechende Meldung ab dem ersten Tag der Ausübung der Tätigkeit verlangt. Im entsprechenden Formular sind die Orte und der Grund für den Aufenthalt vor der Aufnahme der Tätigkeit an die zuständigen Behörden zu melden (Art. 9 Abs. 1^{bis} VEP). Die Richtigkeit der bei der Meldung gemachten Angaben kann in aller Regel aber nur nach der Meldung überprüft werden (Selbstdeklaration).

Als Dienstleistungserbringer wird jede Person bezeichnet, die in der Schweiz vorübergehend grenzüberschreitende Dienstleistungen (DL) erbringt, wobei sie ihren Hauptwohnsitz im Ausland behält. Meldepflichtige DL-Erbringer müssen sich nicht auf der Gemeinde anmelden. Selbständige DL-Erbringer werden nur zugelassen, soweit sie die Prostitution ausserhalb eines einschlägigen Etablissemments im Sinne von Punkt 2.2.2.1 als Strassenprostitution betreiben.

Diese drei Arten von DL-Erbringung können mit den nachfolgenden Kriterien unterschieden werden.

⁹ Ein Arbeitsvertrag ist aufgrund des FZA nicht notwendig.

¹⁰ Art 9 Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, VEP, SR 142.203 und Art. 6 Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, EntsV, SR 823.201)
http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html

¹¹ Art. 17 Anhang I FZA

2.2.3.1 Stellenantritt im Rahmen des Meldeverfahrens

Im Rahmen der Mitwirkungspflicht (Art. 90 AuG) hat die gesuchstellende Person für den Nachweis des Stellenantritts bei einem Schweizer Arbeitgeber folgende Dokumente beizubringen:

- Anstellungszusage oder Arbeitsbescheinigung¹² mit Angabe der Dauer der Tätigkeit, der genauen Orte der Tätigkeit, der Entlohnung und der prozentualen Umsatzbeteiligung, die mit dem Arbeitgeber vereinbart wurde (nicht aber des genauen Betrags)
- Mietvertrag für die gemietete Wohnung (Bedingung: bedarfsgerechte Wohnung)
- Im Falle des Familiennachzugs ist eine angemessene, separate Familienwohnung erforderlich, die sich vom Arbeitsort unterscheidet
- Nachweis des Abschlusses der erforderlichen Sozial- und Krankenversicherungen
- Post- oder Bankkonto im Namen der Sexarbeiterin, auf die weder der Arbeitgeber noch die Agentur zugreifen können
- Einhaltung des arbeitsrechtlichen Mindestalters (Nachtarbeit)

2.2.3.2 Entsendete Arbeitnehmende als Dienstleistungserbringer

Im Rahmen der Mitwirkungspflicht (Art. 90 AuG) hat die gesuchstellende Person für den Nachweis einer grenzüberschreitenden unselbständigen Dienstleistungserbringung folgende Dokumente beizubringen:

- Entsendebescheinigung mit Angaben über die Dauer der Tätigkeit (ein Arbeitsvertrag ist aufgrund des FZA nicht notwendig)
- Mietvertrag für die gemietete Wohnung (Bedingung: bedarfsgerechte Wohnung);
- Nachweis über den Hauptwohnsitz im Ausland
- Im Falle des Familiennachzugs ist eine entsprechende, separate Familienwohnung erforderlich, die sich vom Arbeitsort unterscheidet
- Das Formular E101 als Nachweis über die Mitgliedschaft bei einer Krankenversicherung
- Post- oder Bankkonto im Namen der Sexarbeiterin, auf die weder der Arbeitgeber noch die Agentur zugreifen können
- Einhaltung des arbeitsrechtlichen Mindestalters (Nachtarbeit)
- Einhaltung der Bestimmungen für die Orte, Zeiten und Modalitäten der Ausübung der Prostitution (belastete und bzw. für die Öffentlichkeit unzugängliche Orte und andere gewerbe- und gesundheitspolizeiliche Vorschriften)

2.2.3.3 Selbständige Dienstleistungserbringer

Im Rahmen der Mitwirkungspflicht (Art. 90 AuG) hat die gesuchstellende Person für den Nachweis einer selbständigen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung folgende Dokumente beizubringen:

- Erklärung, dass die betreffende Tätigkeit ausserhalb eines einschlägigen Etablissements stattfindet, Angaben über die Dauer und die Ausübungsorte
- Businessplan und Kostenvoranschlag für den Nachweis der Wahrscheinlichkeit, dass die betreffende Tätigkeit den Lebensunterhalt gestattet (standardisierte Dokumente nicht zugelassen, Angabe der Ausübungsorte)
- Mietvertrag für die gemietete Wohnung (Bedingung: bedarfsgerechte Wohnung)
- Im Falle des Familiennachzugs ist eine entsprechende, separate Familienwohnung erforderlich, die sich vom Arbeitsort unterscheidet
- Formular E101 als Nachweis über die Mitgliedschaft bei einer Krankenkasse, einzuholen bei der jeweils zuständigen Ausgleichskasse

¹² Ein Arbeitsvertrag ist aufgrund des FZA nicht notwendig.

- Einhaltung der Bestimmungen für die Orte, Zeiten und Modalitäten der Ausübung der Prostitution (belastete bzw. der Öffentlichkeit unzugängliche Orte sowie andere gewerbe- und gesundheitspolizeiliche Vorschriften)

2.3 Zulassungsbedingungen für Staatsangehörige der EU-2 (Bulgarien und Rumänien)

2.3.1 Bewilligungsfreie Aufenthalte

Personen, die im Rahmen des bewilligungsfreien Aufenthalts bis zu drei Monaten in der Schweiz anwesend sind (Touristen, Besuchsaufenthalter, Geschäftsreisende), ist es nicht gestattet, ohne behördliche Bewilligung einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dies gilt auch für Personen, die als Stellen- und Arbeitssuchende oder als Nichterwerbstätige zugelassen worden sind.

2.3.2 Bewilligungspflichtige Aufenthalte

2.3.2.1 Selbstständig erwerbende Sexarbeiterinnen

Die Übergangsfrist ist am 31. Mai 2011 abgelaufen (Art. 10 Abs. 1a FZA). Für selbstständig Erwerbende gelten dieselben Bedingungen wie für die Staatsangehörigen der EU-25 (siehe Punkt 2.2.2.1).

2.3.2.2 Unselbständige Erwerbstätigkeit als Sexarbeiterin bei einem in der Schweiz ansässigen Arbeitgeber

Die im Freizügigkeitsabkommen vorgesehene Übergangsfrist läuft bis Juni 2014 bzw. bis 2016. Während dieser Übergangsfrist ist für Staatsangehörige der EU-2, die sich in einem Erotiketablisement als Angestellte prostituieren (siehe Punkt 2.2.2.2), unabhängig von der Dauer jeweils ab dem ersten Tag ihrer Tätigkeit eine Aufenthaltsbewilligung erforderlich.

Der Eigentümer/Geschäftsführer des Etablissements muss für seine Angestellte eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung einholen und die für den Arbeitsmarkt zuständige kantonale Behörde hat zu prüfen, ob die in den Übergangsbestimmungen vorgesehenen arbeitsmarktlichen Zulassungsvoraussetzungen eingehalten sind (Höchstzahlen, Vorrangs, Arbeits- und Lohnbedingungen, Art. 10 Abs 2b FZA). Es kann dabei in der Regel davon ausgegangen werden, dass die Vorschriften über den Vorrang nicht erfüllt werden können (vgl. Punkt 4.2.2.1)

Notwendige Dokumente

Für den Nachweis einer unselbständigen Erwerbstätigkeit gelten dieselben Regelungen wie für Lohnempfängerinnen aus der EU-25 / EFTA (siehe Punkt 2.2.2.2).

2.3.3 Aufenthalte im Rahmen des Meldeverfahrens

Auf das Meldeverfahren¹³ können sich folgende zwei Personengruppen berufen, sofern sich die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung oder der Stellenantritt auf 90 Arbeitstage im Kalenderjahr beschränkt:

- Selbständige Dienstleistungserbringer; oder
- Personen, die von einem in der EU-27 / EFTA ansässigen Unternehmen entsandt wurden;

¹³ http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html

Nicht auf das Meldeverfahren können sich Personen mit Stellenantritt bei einem Schweizer Arbeitgeber berufen. Diese sind unabhängig von der Dauer der Anstellung vom ersten Tag an bewilligungspflichtig (Art. 10 Abs. 2b FZA).

Für Personen, die sich auf das Meldeverfahren berufen können, gelten die gleichen Bedingungen wie für Staatsangehörige der EU-25/EFTA mit analoger Tätigkeit (siehe Punkt 2.2.2.1, 2.2.3.1 und 2.2.3.2). Die Prostituierte hat ihre Tätigkeit in der Schweiz unabhängig von der Dauer der Ausübung, ab dem ersten Tag zu melden. Die Orte und der Zweck des Aufenthalts sind vor dem Beginn der Tätigkeit mit dem entsprechenden Formular an die zuständigen Behörden zu melden.

2.4 Drittstaaten (Nicht-Mitgliedsstaaten der EU-27 / EFTA)

2.4.1 Bewilligungsfreie Aufenthalte

Personen, die im Rahmen des bewilligungsfreien Aufenthalts bis zu drei Monaten in der Schweiz anwesend sind (Touristen, Besuchsaufenthalter, Geschäftsreisende), ist es nicht gestattet, ohne behördliche Bewilligung einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dies gilt auch für Personen, die als Stellen- und Arbeitssuchende oder als Nichterwerbstätige zugelassen worden sind.

2.4.2 Selbständig oder unselbständig erwerbende Sexarbeiterinnen aus Drittstaaten

Aus Drittstaaten stammende Personen haben nicht die Möglichkeit, im Sexgewerbe eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Sie erfüllen die arbeitsmarktlichen Zulassungsvoraussetzungen für eine Zulassung nicht (Art 18 ff. AuG).

Ein Erwerbstätigkeit im Sexgewerbe wäre lediglich denkbar, für Personen, die als Arbeitnehmende von einem in der EU-27 / EFTA ansässigen Unternehmen entsandt wurden (unselbständige Dienstleistungserbringung), sofern der Nachweis im Sinne von Punkt 2.2.3.2 erbracht wird und zusätzlich die Integration in den regulären Arbeitsmarkt des Entsendestaates nachgewiesen werden kann (Art. 17 Bst. b ii Anhang I FZA).

Die Inhaberinnen einer durch Eheschliessung erworbenen B-Bewilligung oder Personen mit einer Niederlassungsbewilligung können die Prostitution legal zu denselben Bedingungen ausüben wie Personen schweizerischer Herkunft oder zur Erwerbstätigkeit zugelassene EU-Bürger (Art. 34, 38, 42, 43 und 46 AuG).

2.4.3 Cabaret-Tänzerinnen

Cabaret-Tänzerinnen (Art. 34 VZAE) werden als angestellte Arbeitnehmerinnen zugelassen; es ist ihnen nicht gestattet, sich zu prostituieren. In der Praxis wird dieses Verbot indessen oft nicht eingehalten. Für die Zulassung als Cabaret-Tänzerinnen gelten folgende Voraussetzungen:

- Zur Vermittlung von Cabaret-Tänzerinnen berechnigte Agentur
- Mindestalter 20 Jahre
- Dauer des Engagements mindestens vier aufeinander folgende Monate
- Ermessensfreiheit der Behörden
- das BFM muss konsultiert werden, wenn das Kontingent der in einem Betrieb angestellten Personen die Höchstzahl von sechs übertrifft
- Einhaltung des Mindestlohns
- Post- oder Bankkonto im Namen der Tänzerin, auf die weder der Arbeitgeber noch die Agentur zugreifen können

- Kranken- und Unfallversicherung, die alle Risiken deckt

Zurzeit wird das Cabaret-Statut überprüft. Über eine allfällige Abschaffung des Cabaretstatuts würde aber erst nach einem entsprechenden Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen und den anderen mitinteressierten Akteuren entschieden.

3 Erkenntnisse der Workshops

3.1 Sicht der Kantone¹⁴

3.1.1 Probleme im Zusammenhang mit der Rotlicht-Thematik in den Kantonen

3.1.1.1 Drittstaaten

a) Einige Kantone sind in diesem Bereich namentlich mit Drittstaatsangehörigen konfrontiert, die mit Touristenvisa in die Schweiz kommen und in Kontaktbars illegal als Prostituierte Geld verdienen. Diese Art von illegaler Prostitution ist sehr schwer zu kontrollieren.

b) Jene Kantone, die das Cabaret-Tänzerinnen-Statut weiterhin anwenden, sind nach wie vor mit den bereits bekannten Schwierigkeiten in Zusammenhang mit Umgehungen der Bestimmungen konfrontiert.

c) Ausserdem wird in den meisten Kantonen eine deutliche Abnahme der Cabarets beobachtet, bzw. eine Abwanderung der Kundschaft in Kontaktbars, Saunaclubs etc., die zunehmend an Bedeutung gewinnen.

3.1.1.2 EU/EFTA-Staaten

a) Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops ist bewusst, dass bei Angehörigen der EU-25- und EFTA-Staaten wegen den Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens nur sehr beschränkt ausländerrechtliche Massnahmen zur Eindämmung von illegaler Prostitution bestehen. Handlungsspielraum ist praktisch nur noch bei Personen aus EU-2-Ländern gegeben. Unselbständige Prostituierte aus diesen Staaten sind in der Regel nicht zugelassen, da hier die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen gelten (Höchstzahlen, Vorrang etc.).

b) Nach vorstehend Gesagten sind die Zulassungsvoraussetzungen für selbständig Erwerbende weniger streng als für eine unselbständige Erwerbstätigkeit. Es besteht deshalb die Versuchung, dass sich insbesondere Prostituierte aus den EU-2 Staaten als „Scheinselbständige“ anmelden. Die Kantone erwarten folglich eine Zunahme dieses Phänomens. Der Kanton Bern versucht seit längerer Zeit mit verstärkten Kontrollen (selbständig erwerbende Prostituierte müssen einen Businessplan vorlegen) diesem Phänomen entgegenzuwirken. Im Kanton Basel-Stadt sind im Unterschied zu den anderen Kantonen nur unselbständig erwerbende Prostituierte zugelassen, wobei diese v.a. in Salons arbeiten und die Betreiber die Pflicht haben, die Prostituierten bei den zuständigen Behörden zu melden.

c) Als eines der Hauptprobleme werden zudem die unterschiedlichen kantonalen Praxen genannt. Die verschiedene Handhabung führt nicht selten zu gegenseitigem Auspielen der Kantone (z. B. werden L-Bewilligungen in gewissen Kantonen relativ einfach an Prostituierte erteilt. Diese machen dann von der beruflichen und geografischen Mobilität Gebrauch und üben die Tätigkeit dann in einem „fürs Gewerbe attraktiveren Kanton“ aus).

d) Einige Kantone haben zudem mit Schwierigkeiten im Meldeverfahren zu kämpfen: Die im Freizügigkeitsabkommen vorgesehene geografische und berufliche Mobilität erlaubt den Prostituierten, sich in der ganzen Schweiz frei zu bewegen und zwischendurch ins Ausland zu reisen. Dies erschwert den kantonalen Behörden den Überblick zu behalten. Der Aufenthaltsort der betroffenen Personen ist oft nicht bekannt.

¹⁴ Vgl. auch die Anhänge unter 6.1 am Ende des Berichts

e) Das Thema Menschenhandel wurde ebenfalls mehrfach erwähnt. Die Tatsache, dass sich die Prostitution zunehmend in Privatwohnungen verlagert, erschwert die Kontrolle der Behörden sehr, zumal diese Wohnungen oftmals von neutralen Personen gemietet und an Zuhälter untervermietet werden.

3.1.2 Prioritäten und Massnahmen

Die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Migrationsbehörden sehen aus den oben erwähnten Gründen den Fokus betreffend Rotlichtproblematik im Bereich des Freizügigkeitsabkommens und nicht bei Drittstaatsangehörigen. Dringender Handlungsbedarf wurde bei Personen aus EU-2-Staaten, Bulgarien und Rumänien (Scheinselbständigkeit, Menschenhandel) geortet.

Weiterer Handlungsbedarf besteht in der Harmonisierung der kantonalen Praxen, bei der Aufdeckung von Scheinselbständigkeit, beim Menschenhandel und im Umgang mit der geografischen Mobilität.

Damit der „Scheinselbständigkeit“ effizient entgegengewirkt werden kann, müssten vertiefere Abklärungen durchgeführt bzw. die Möglichkeiten des Meldeverfahrens besser genutzt werden. Dazu müssten einerseits die Prostituierten persönlich befragt werden (am Schalter), andererseits die eingereichten Unterlagen zum Beweis der Selbständigkeit streng geprüft werden.

Eines der wichtigsten Anliegen der kantonalen Migrationsämter ist eine stärkere interkantonale Zusammenarbeit zur gemeinsamen Bekämpfung von Missbräuchen im Rotlicht-Milieu.

3.1.3 Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen

Die kantonalen Migrationsämter bestätigen, dass die für den Rotlicht-Bereich zuständigen kantonalen Behörden enge Kontakte mit verschiedenen involvierten Stellen (Beratungsstellen) des jeweiligen Kantons pflegen und dass in verschiedenen Arbeitsgruppen konstruktiv zusammengearbeitet wird. Erwähnt wurde die gute Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen Polizeibehörden; insbesondere auch mit der Stadtpolizei Zürich und der Fremdenpolizei der Stadt Bern.

3.2 Sicht der Bundesstellen

3.2.1 Bundeskriminalpolizei (BKP)

Die Auswertung von Dossiers im Zusammenhang mit Opfern des Menschenhandels hat ergeben, dass Rumänien, Ungarn und Bulgarien am stärksten davon betroffen sind (Anhänge 6.4 und 6.5). Die Verfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel und sexueller Ausbeutung konzentrieren sich v.a. auf Ungarn im Zusammenhang mit Menschenhandel und sexueller Ausbeutung, wobei jüngste Entwicklungen auf eine verstärkte Präsenz von bulgarischen Staatsangehörigen in der Schweizer Rotlichtszene darauf hinweisen, dass Bulgarien im Anmarsch ist.

Eine konsequente Kontrolle ist absolut notwendig. In diesem Zusammenhang wird seitens der BKP der Businessplan als Massnahme sehr begrüsst. Eine weitgehende Einheitlichkeit der kantonalen Praxen sei zudem auf jeden Fall anzustreben.

Besondere Aufmerksamkeit ist dem Erkennen und der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels zu widmen. Aussagewillige Opfer sind als Zeuginnen für die Verfahren und deren Beweisführung von zentraler Bedeutung. Entsprechend wichtig sind die Kooperationsme-

chanismen und damit die Zusammenarbeit zwischen Migrationsbehörden, der Strafverfolgung (Kriminalpolizei, Staatsanwaltschaft) und Opferschutzorganisationen (z.B. FIZ¹⁵). Den gesetzlichen Möglichkeiten zur Anordnung von Bedenkzeit für Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel (Art. 35 ff. VZAE) muss in jedem Fall Rechnung getragen werden. Die Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels (Anhang 6.6) ist ein hilfreiches Instrument für die Erkennung von Opfern des Menschenhandels.

3.2.2 Bundesamt für Migration (BFM)

Die Vertreter des BFM machen auf die unterschiedliche rechtliche Ausgangslage aufmerksam. Sie weisen insbesondere daraufhin, dass seit dem 1. Mai 2011 die Handlungsspielräume zusätzlich beschränkt wurden (volle Personenfreizügigkeit für die EU-8-Staaten). Selbständigerwerbende aus Rumänien/Bulgarien profitieren zudem seit dem 1. Juni 2011 von der vollen Freizügigkeit. Es wird zum Teil eine unterschiedliche Praxis zwischen den einzelnen Kantonen festgestellt. Mit dem Zustimmungsverfahren könnte allenfalls eine einheitliche Praxis hergestellt werden. Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen sind im Rahmen der strengen Freizügigkeitsbestimmungen weiterhin möglich (Ordre public).

3.3 Schwerpunktsetzung

Die Erkenntnisse der vorliegenden Auslegeordnung verdeutlicht, dass gegenüber Drittstaatsangehörigen wenig Handlungsbedarf besteht. Es bestehen genügend Sanktionsmöglichkeiten. Der Erlass von Wegweisungen und Einreiseverboten sind wirksame Mittel, um die illegale Prostitution einzudämmen.

Im Bereich der Personenfreizügigkeit (v.a. EU-2 Staaten aber auch EU-25/EFTA-Staaten) besteht hingegen Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Harmonisierung der kantonalen Praxen
- Meldeverfahren
- Abgrenzung selbständig- / unselbständig erwerbende Prostituierte

¹⁵ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

4 Handlungsbedarf im Bereich der Rotlichtproblematik

4.1 Bei Angehörigen aus Drittstaaten

4.1.1 Prostitution

Die vorhandenen gesetzlichen Vorschriften im AuG und den Ausführungserlassen reichen aus, um die illegale Prostitution der Drittstaatsangehörigen wirksam einzudämmen. In der Praxis werden *keine* Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung der Prostitution erteilt, da diese die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen der Artikel 21-23 AuG offensichtlich nicht erfüllen.

Die Ausübung der Prostitution stellt eine bewilligungspflichtige Erwerbstätigkeit dar. Personen ohne diese Bewilligung, die bei Kontrollen aufgegriffen werden, werden von den zuständigen kantonalen Behörden verzeigt (Art. 115 Abs. 1 Bst. c AuG) und weggewiesen (Art. 64 Abs. 1 Bst. a und b AuG). Das Bundesamt für Migration (BFM) erlässt in der Folge Einreiseverbote gestützt auf Artikel 67 AuG mit einer Dauer von bis zu fünf Jahren. Diese Praxis wird auch vom Bundesverwaltungsgericht regelmässig geschützt.

4.1.2 Cabaret-Tänzerinnen

Die Probleme im Zusammenhang mit dem Cabaret-Tänzerinnen-Statut sind bekannt. Entgegen den gesetzlichen Vorschriften in Art. 12 Abs. 3 und Art. 34 VZAE¹⁶ und den Weisungen des BFM werden diese Personen oftmals auch zu illegaler Prostitution angehalten und müssen die Kundschaft zum Alkoholkonsum animieren. Das ganze oder teilweise entkleidete Tanzen tritt immer mehr in den Hintergrund. Aus Sicht von Frauenorganisationen bietet das Cabaret-Tänzerinnen-Statut indessen einen gewissen Schutz, sofern die behördlichen Kontrollen konsequent durchgeführt werden. Andererseits wird mit diesem Statut für eine bestimmte Ausländergruppe eine Ausnahme von den geltenden arbeitsmarktlichen Zulassungsvoraussetzungen für Drittstaatsangehörige gemacht. Diese Ausnahme steht jedoch im Widerspruch mit der Zulassungspolitik des Bundesrates im Bereich Drittstaaten (Zulassung nur von qualifizierten und hochqualifizierten Erwerbstätigen).

Bestimmte Kantone verzichten bereits heute auf die Zulassung von Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten. In anderen Kantonen wird über einen solchen Verzicht diskutiert.

4.2 Bei Angehörigen aus den EU/EFTA-Staaten

4.2.1 Ausgangslage

Bei den Angehörigen der EU-/EFTA-Staaten muss unterschieden werden zwischen Personen

- für welche die im Freizügigkeitsabkommen (FZA) und Zusatzprotokollen vorgesehenen, namentlichen arbeitsmarktlichen Übergangsbestimmungen noch gelten. Das betrifft die Staatsangehörigen aus Rumänien und Bulgarien (Protokoll über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommen mit Bulgarien und Rumänien, SR 0.142.112.681.1, vgl. Ziff. 2.3);
- die sich auf die volle Freizügigkeit berufen können (Staatsangehörige der EU 25- und EFTA-Staaten). Gegenüber diesen Staatsangehörigen bestehen kaum mehr arbeitsmarktliche Kontrollmöglichkeiten. Einschränkungen der Freizügigkeit sind nur im Rahmen der im

¹⁶ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)
<http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/142.201.de.pdf>

FZA vorgesehenen Vorschriften möglich (Art. 1 und 5 FZA sowie Art. 5, 6, 7, 12 und 13 Anhang I FZA, SR 0.142.112.681 vgl. Ziff. 2.2).

4.2.2 Handlungsmöglichkeiten bei Angehörigen der EU-2 Staaten

4.2.2.1 Unterscheidung zwischen unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit oder Dienstleistungserbringung

Bei Angehörigen aus den EU-2-Ländern besteht im Zusammenhang mit der Eindämmung der illegalen Prostitution noch ein arbeitsmarktlicher und ausländerrechtlicher Handlungsspielraum beim Zugang zur unselbständigen Erwerbstätigkeit und bei der Abgrenzung zwischen selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit.

Personen aus den EU-2-Staaten erhalten nur dann eine Kurz-oder Aufenthaltsbewilligung zur unselbständigen Erwerbstätigkeit, wenn die im FZA vorgesehenen arbeitsmarktlichen Zulassungsvoraussetzungen (Höchstzahlen, Vorrang und Lohn- und Arbeitsbedingungen) eingehalten werden (Ziff. 2.3.2.2). Diese Voraussetzungen sind für die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit als Prostituierte in der Schweiz regelmässig nicht erfüllt. Eine Zulassung scheidet bereits am Vorrang der Inländer und den übrigen Angehörigen der EU-25 und EFTA-Staat, wo genügend Möglichkeiten für die Rekrutierung von Prostituierten bestehen.

Dies führt indessen zu mehr Gesuchen für die Zulassung zur selbständigen Prostitution. Hier sehen die Übergangsbestimmungen des Freizügigkeitsabkommens keine arbeitsmarktlichen Einschränkungen vor. Personen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausüben wollen, haben den Behörden lediglich den Nachweis ihrer Selbständigkeit zu erbringen (Art. 12 Abs. 1 Anhang I FZA). Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob die Person im Rahmen des Meldeverfahrens (Erbringung einer grenzüberschreitenden selbständigen Dienstleistung für höchstens 90 Tage im Kalenderjahr) oder dauerhaft mit einer Aufenthaltsbewilligung erwerbstätig sein will (Ziff. 2.3.3)

Die zuständigen Behörden müssen in beiden Fällen darüber befinden, ob tatsächlich eine selbständige Erwerbstätigkeit geplant ist oder ob nicht eine „Scheinselbständigkeit“ vorliegt. Bei der Prostitution stellt sich immer die Frage, ob die Prostituierte/Sexarbeiterin tatsächlich selbständig ist oder ob rechtlich gesehen nicht von einem Stellenantritt auszugehen ist. In vielen Fällen wird die betroffene Person ihre Dienstleistungen in einem Salon oder in einem anderen einschlägigen Lokal für einen Arbeitgeber im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erbringen (BGE 128 IV 170). Wie oben dargestellt, gilt dieser weite, faktische Arbeitgeberbegriff nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch unter dem neuen Recht (Urteil Bundesgericht 6B_39/2011 vom 10.6.2011 zu Art. 117 Abs. 1 AuG) und ist für den ausländerrechtlichen Zulassungsentscheid massgebend (Weisungen über die Einführung des freien Personenverkehrs [VEP], Ziffer 2.3.2.1). Erfolgt die Beschäftigung bei einem Arbeitgeber im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, liegt keine Selbständigkeit vor, sondern ein unselbständige Erwerbstätigkeit mit Stellenantritt bei einem in der Schweiz ansässigen Arbeitgeber. Es gelten damit die für Angehörige der EU-2 Staaten geltenden arbeitsmarktlichen Zulassungsbedingungen (Ziff. 2.3.3.2).

Um diese „Scheinselbständigkeit“ aufdecken zu können, ist es entscheidend, dass die entsprechenden Abklärungen gemacht werden. Von selbständigen Erotikdienstleistern sind Unterlagen zu verlangen (Ziff 2.3.2.1; Businessplan, Anmeldung bei AHV- und Steuerbehörden etc.) und diese Personen sind auch beim Meldeverfahren – wenn immer möglich – persönlich zu befragen. Sie sollten sich nicht anonym, im elektronischen Meldeverfahren anmelden können. Der damit verbundene Mehraufwand rechtfertigt sich, um hier Rechtsmissbräuche einzudämmen. Diese persönliche Meldepflicht bei Dienstleistungserbringern steht auch nicht im

Widerspruch zu den Bestimmungen des FZA, welche in Art 17 FZA ausdrücklich vorsehen, dass zum Schutze der Rechtsgüter zusätzliche Vorschriften erlassen werden dürfen. Diese persönliche Meldepflicht verstösst damit auch nicht gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 2 FZA).

Personen aus den EU-2 Staaten, welche im Meldeverfahren falsche Angaben machen und tatsachenwidrig eine selbständige Erwerbstätigkeit melden, täuschen die Behörden und machen sich strafbar (Art. 118 AuG). Sie würden nach dem Gesagten für ihren Aufenthalt in der Schweiz eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung als unselbständig Erwerbstätige benötigen.

4.2.2.2 Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen

Personen aus den EU-2 Staaten, welche die rechtlichen Voraussetzungen für eine Zulassung zu einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit nicht erfüllen, können weggewiesen werden.

In schweren Fällen sind gegenüber Personen aus den EU-2 Staaten auch ausländerrechtliche Fernhaltemassnahmen zu prüfen, wenn diese wiederholt ohne die im Meldeverfahren vorgesehene Meldung der selbständigen Prostitution nachgehen oder ohne ausländerrechtliche Bewilligung als Prostituierte eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben.

Ein Einreiseverbot nach Artikel 67 AuG hat vor den strengen Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens Bestand, wenn aufgrund des persönlichen Verhaltens der Person von einer gewissen Unbelehrbarkeit auszugehen ist und deshalb eine konkrete Rückfallsgefahr besteht. Es muss praktisch feststehen, dass bei Wiedereinreisen erneut gegen die Rechtsordnung verstossen wird. Diese wiederholte Störung wichtiger öffentlicher Rechtsgüter rechtfertigt die Fernhaltemassnahme. Wird wiederholt und in unbelehrbarer Weise immer wieder gegen Rechtsvorschriften zum Schutze der öffentlichen Sicherheit verstossen, so liegt – auch wenn ein einzelner Vorstoss für sich alleine genommen nicht besonders schwer wiegt – insgesamt eine hinreichend schwere Gefahr für das Gemeininteresse vor¹⁷.

Dies bedeutet, dass bei wiederholten Verletzungen von Bewilligungs- oder Meldevorschriften, bei mehrfacher Missachtung von Strichzonen und/oder mehrfacher Täuschung der Behörden im Zusammenhang mit der selbständigen Erwerbstätigkeit, beim BFM Einreiseverbote beantragt werden können.

4.2.2.3 Cabaret-Tänzerinnen aus den EU-2-Staaten

Die Zulassung von Cabaret-Tänzerinnen aus den EU-2-Staaten kann nicht eingeschränkt werden. Sie besitzen insbesondere einen Vorrang gegenüber Tänzerinnen aus Drittstaaten. Werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss den Weisungen des BFM und die im Protokoll vorgesehenen Höchstzahlen eingehalten, erfüllen diese Personen die Zulassungsvoraussetzungen als Cabaret-Tänzerinnen.

¹⁷Vgl. Rundschreiben vom 4. Juni 2010: Bettelei und Straffälligkeit durch nicht in der Schweiz Ansässige von EU- und EFTA-Mitgliedstaaten
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/20100604-rs-bettelei-d.pdf

4.2.3 Handlungsmöglichkeiten bei Angehörigen der EU-25 und EFTA- Staaten

Hier besteht kaum noch arbeitsmarktlicher und ausländerrechtlicher Handlungsspielraum. Es wird im Bewilligungsverfahren nur noch zwischen selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit oder einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Rahmen des Meldeverfahrens unterschieden.

Allerdings muss auch nach Wegfall der Übergangsbestimmungen für die EU-8-Staaten seit dem 1. Mai 2011 der Nachweis der Selbständigkeit weiterhin erbracht werden (Art. 12 Anhang I FZA). Eine Kontrolle bei Prostituierten, aber auch bei anderen Personen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben wollen, ist deshalb weiterhin erforderlich. Das Freizügigkeitsabkommen sieht für eine Zulassung als Arbeitnehmer oder als selbständig Erwerbstätiger auch nach den Übergangsbestimmungen unterschiedliche Zulassungsvoraussetzungen vor. An die Rechtsstellung sind unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft. Einen grundsätzlichen Anspruch auf Bezug von Sozialhilfe hat beispielsweise nur der Arbeitnehmende. Beim selbständig Erwerbstätigen werden genügende eigene finanzielle Mittel vorausgesetzt. Der Bezug von Sozialhilfe ist damit für ihn ausgeschlossen und führt zum Verlust des Aufenthaltsrechts als Selbständiger.

Die zuständigen Behörden haben deshalb sowohl im Bewilligungs- wie auch im Meldeverfahren darüber zu entscheiden, ob tatsächlich eine selbständige Erwerbstätigkeit oder eine selbständige grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung vorliegt oder ob nicht eine „Scheinselbständigkeit“ gegeben ist. Um diese „Scheinselbständigkeit“ aufdecken zu können, sind auch bei Angehörigen der EU-25 und EFTA-Staaten vertiefte Abklärungen vorzunehmen.

Von selbständigen Erotikdienstleistern sind Unterlagen zu verlangen (Businessplan, Anmeldung bei AHV- und Steuerbehörden etc. (vgl. Ziff. 2.2.2.1) und diese Personen sind auch beim Meldeverfahren – wenn immer möglich – persönlich zu befragen. Sie sollten sich nicht anonym im elektronischen Meldeverfahren anmelden können.

Im Unterschied zu den Personen aus den EU-2-Staaten besitzen die Angehörigen der EU-25/EFTA-Staaten indessen in jedem Fall einen Anspruch auf Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit bzw. auf grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung. Es gelten keine arbeitsmarktlichen Zulassungsvoraussetzungen mehr. Damit ist grundsätzlich ausländerrechtlich auch ein Stellenantritt als Prostituierte im Rotlichtgewerbe zulässig (vgl. oben). Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen sind nur in ganz schweren Fällen gerechtfertigt (z.B. mehrfache Verstösse gegen Meldevorschriften, die auf eine gewisse Unbelehrbarkeit hinweisen; vgl. Ziff 4.2.2.2).

Cabaret-Tänzerinnen aus den EU-25/EFTA-Staaten

Es besteht die volle Freizügigkeit. Einschränkungen sind nicht möglich.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Bei Drittstaatsangehörigen

5.1.1 Schlussfolgerungen

Bei Drittstaatsangehörigen sind die gesetzlichen Bestimmungen ausreichend, um die illegale Prostitution in der Praxis wirksam einzudämmen. Neben den Strafbestimmungen (Art. 115 ff. AuG) stehen mit der Wegweisung (Art. 64 AuG) und den Einreiseverboten (Art. 67 AuG) wirksame ausländerrechtliche Massnahmen zur Verfügung. Ein gewisser gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht jedoch unter Umständen beim Cabaret-Tänzerinnen-Statut. Das Cabaret-Statut wird derzeit überprüft.

5.1.2 Empfehlungen

Die bisherige Praxis im Vollzug der ausländerrechtlichen Vorschriften ist unverändert weiterzuführen. Es steht den Kantonen indessen bereits heute frei, auf die Zulassung von Drittstaatsangehörigen als Cabaret-Tänzerinnen zu verzichten.

5.2 Bei EU-2-Staatsangehörigen

5.2.1 Schlussfolgerungen

Infolge der nach der Zulassung zum Arbeitsmarkt gegebenen geografischen und beruflichen Mobilität ist sicherzustellen (Art. 8 Anhang I FZA), dass an unselbständig erwerbstätige Prostituierte keine Kurz- oder Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden. Im Rahmen des Melde- oder Bewilligungsverfahrens ist weiterhin vertieft zu prüfen, ob nicht Scheinselbständigkeit vorliegt. Zu diesem Zweck erscheint es sinnvoll, Prostituierte auch im Meldeverfahren zusätzlich zur elektronischen Online-Meldung zu einem persönlichen Gespräch einzuladen. Bei wiederholten Verstössen gegen Bewilligungs- oder Meldevorschriften, bei mehrfacher Missachtung von Strichzonen und/oder mehrfacher Täuschung der Behörden ist der Erlass von Einreiseverboten durch das BFM mit einer Dauer von bis zu drei Jahren zu prüfen.

5.2.2 Empfehlungen

Von der Zulassung von *unselbständigen* Prostituierten ist abzusehen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Bestimmungen über den Vorrang nicht eingehalten sind. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis wird das BFM prüfen, ob die Zulassung zur selbständigen Erwerbstätigkeit von Staatsangehörigen aus Bulgarien und Rumänien der Zustimmungspflicht nach Art. 85 Abs. 1 Bst. a VZAE) zu unterstellen ist.

Im Rahmen des Melde- und Bewilligungsverfahrens sind die Voraussetzungen einer selbständigen Erwerbstätigkeit sorgfältig und vertieft zu prüfen (z.B. Businessplan). Die gesuchstellenden Personen haben sich wenn immer möglich persönlich bei den Behörden zu melden (nicht nur elektronische Meldungen). In der Regel ist bei Prostituierten von einem Stellenantritt auszugehen.

Es ist regelmässig zu überprüfen, ob auch nach Erteilung einer Bewilligung die Zulassungsvoraussetzungen noch erfüllt sind; insbesondere ob weiterhin von einer selbständigen Erwerbstätigkeit auszugehen ist.

Bei wiederholten Verstössen gegen die Rechtsordnung ist bei Unbelehrbarkeit der Person beim BFM eine Fernhaltemassnahme zu beantragen.

Der Erlass von Prostitutionsgesetzen oder -verordnungen, gewerbepolizeilichen Regelungen oder Zonenplanvorschriften sowie von besonderen Gewerbebewilligungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene wird ausdrücklich begrüsst. Diese Massnahmen bieten mehr Möglichkeiten zur Eindämmung der illegalen Prostitution, da sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit gegenüber allen Prostituierten gelten und damit nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Freizügigkeitsabkommens verstossen (Art. 2 FZA). Diese Massnahmen können aber nicht vom BFM initiiert werden, sondern ist Sache der kantonalen oder kommunalen Gesetzgebung.

5.3 Bei EU-25/EFTA-Staatsangehörigen

5.3.1 Schlussfolgerungen

Im Rahmen des Melde- oder Bewilligungsverfahrens ist weiterhin vertieft zu prüfen, ob nicht Scheinselbständigkeit vorliegt. Zu diesem Zweck erscheint es sinnvoll, Prostituierte auch im Meldeverfahren zusätzlich zur elektronischen Online-Meldung zu einem persönlichen Gespräch einzuladen. Bei wiederholten und schweren Verstössen gegen Bewilligungs- oder Meldevorschriften, bei mehrfacher Missachtung von Strichzonen und/oder mehrfacher Täuschung der Behörden ist der Erlass von Einreiseverboten durch das BFM mit einer Dauer von bis zu drei Jahren zu prüfen.

5.3.2 Empfehlungen

Im Rahmen des Melde- und Bewilligungsverfahrens sind die Voraussetzungen einer selbständigen Erwerbstätigkeit sorgfältig und vertieft zu prüfen (z.B. Businessplan). Die gesuchstellenden Personen haben sich wenn immer möglich persönlich bei den Behörden zu melden (nicht nur elektronische Meldungen).

Bei wiederholten Verstössen gegen die Rechtsordnung ist bei Unbelehrbarkeit der Person beim BFM eine Fernhaltungsmassnahme zu beantragen.

6 Anhang

6.1	Praxis in den Kantonen	23
	a) Kanton Bern	23
	b) Kanton Zürich.....	26
	c) Kanton Basel-Stadt	27
	d) Kanton Solothurn	28
	e) Kanton Genf.....	29
	f) Kanton Tessin	31
6.2	Praxis im Rotlichtbereich in Deutschland und Österreich	33
6.3	Praxis im Rotlichtbereich in den Niederlanden	36
6.4	Statistik zu Menschenhandel/Menschenschmuggel (Jahresbericht 2010 des Bundesamtes für Polizei (fedpol)	39
6.5	Lageteil (Jahresbericht 2010 des Bundesamtes für Polizei (fedpol)	39
6.6	Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels	39

6.1 Praxis in den Kantonen

a) Kanton Bern

Datum: 4. Juli 2011
Von: Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF)
An: Bundesamt für Migration
Betrifft: **Prüfung der Selbständigkeit bei Sexarbeitenden; MOSAIK**

Ausgangslage

Die Sexarbeit ist grundsätzlich – das heisst, im Rahmen der gesetzlich geregelten Bedingungen und Auflagen – ein legales Gewerbe, welches den verfassungsrechtlichen Schutz der Wirtschaftsfreiheit genießt. Im Vergleich zu anderen ist das Sexgewerbe äusserst heterogen und einem stetigen Wandel unterworfen. Ein entscheidender Unterschied zu vielen anderen Gewerben ist auch, dass die Sexarbeit je nach Art der Ausübung mit erheblichen Gefahren verbunden sein kann. Unbestritten ist deshalb, dass Personen, die Sexarbeit ausüben, verstärkt vor Ausbeutung und Missbrauch sowie gesundheitlichen Gefahren zu schützen sind. Sie haben deshalb einen erhöhten Bedarf an Informations- und Präventionsangeboten, einerseits wegen der erwähnten Vulnerabilität und andererseits, weil sich das Sexgewerbe in einem rechtlich komplexen Gebilde angesiedelt hat. Eine wirkungsvolle Informations-, Präventions- und Kontrollarbeit ist daher für die Sexarbeitenden zentral und für die Bevölkerung werden die störenden Begleiterscheinungen reduziert.

Sexarbeit wird hauptsächlich von Frauen ausgeübt (zu ca. 90%). Männerprostitution ist aber ebenfalls bekannt. In einzelnen Fällen treten Männer als sogenannte Transvestiten auf. Vermehrt stellt die Fremdenpolizei der Stadt Bern bei ihren Kontrollen auch Transsexuelle fest. Die in der Sexarbeit tätigen weiblichen Personen stammen mehrheitlich aus dem Ausland. Der Fokus bei den Sexarbeitenden richtet sich zum grössten Teil auf die neuen Länder der europäischen Union (EU) und weitere Länder Osteuropas.

Mit der Einführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU wurden die Zulassungen von ausländischen Arbeitskräften der EU/EFTA vereinfacht. Eine Meldung (online) zu Händen der Behörden genügt, wenn die Erwerbstätigkeit im Kalenderjahr nicht mehr als 90 Tage beträgt. Mit diesem vereinfachten Verfahren wurde vor allem im Erotikbereich eine Zunahme der Sexarbeitenden verzeichnet. Die städtische Fremdenpolizei Bern stellte bei ihren Erhebungen fest, dass die Angaben auf den Meldeformularen in Bezug auf Heimat und Zieladresse, Telefonnummern und weitere persönliche Angaben, welche zur Beurteilung der Selbständigkeit nötig sind, sehr oft frei erfunden sind. Dies bestätigen auch die fremdenpolizeilichen Abklärungen in den Herkunftsländern wie Ungarn, Polen, Rumänien, Bulgarien, Slowakei etc.

Aufgrund der Vermutung, dass hinter diesem Meldeverfahren „organisierte Vermittlungsleute“ stecken und es sich bei der Tätigkeit vielfach um Scheinselbständigkeit handelt, wurde in der Stadt und im Kanton Bern die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden verstärkt. Insbesondere ging es darum, die Weisungen des Bundesamtes für Migration (BFM) zum Freizügigkeitsabkommen umzusetzen, wonach im Erotikbereich die Zulassung im Meldeverfahren die Selbständigkeit voraussetzt und in der Folge ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Sexarbeitenden und sogenannten Vermittelnden oder Coaches ausgeschlossen werden können muss. Dazu gehört als Kriterium die Prüfung der Selbständigkeit mittels eines Businessplans. Bei diesen Gesprächen werden im Businessplan das Dienstleistungsangebot, die Werbung (Inserat, Internetauftritt mit Fotos etc.), der Umsatz, die Sozialabgaben, die Anmeldung bei der AHV als Selbständigerwerbende sowie die Wohnungssituation geprüft.

Ziele der Abklärungen sind:

- das Erkennen von Falschangaben (inklusive gefälschte Dokumente, Schutz der Minderjährigen etc.)
- Verbesserung der Chancen zum Erkennen von Zwangssituationen
- Prüfung und Sicherstellung des Krankenversicherungsschutzes
- Erstinformationen der Personen über ihre Rechte, Pflichten und Regeln
- Erkenntnisgewinne über laufende Entwicklungen und Veränderungen des Milieus sowie
- Senkung der Attraktivität der Stadt Bern für ausländische Sexarbeitende

Rotlichtpraxis Stadt und Kanton Bern

Das oben dargelegte Verfahren wurde in der Stadt Bern seit März 2009 umgesetzt und per 1. Oktober 2009 flächendeckend für den ganzen Kanton eingeführt. Die Einführung des Verfahrens beziehungsweise die Abklärungen, Gespräche und Prüfungen sind für die zuständigen Behörden sehr ressourcenintensiv. Das Konzept der Prüfung der Selbständigkeit verfolgt nicht das Ziel „Schutz vor Sexarbeit“, sondern „Schutz *in der* Sexarbeit“. Trotz verschiedener ambivalenten Meinungen zieht die Fremdenpolizei der Stadt Bern eine positive Bilanz aus dem eingeführten Kontrollverfahren. Weder die Kantonspolizei, noch die Fremdenpolizei der Stadt Bern verzeichnen seit der Einführung der neuen Praxis eine virulente Verschiebung in die Illegalität.

Im Jahr 2010 wurden im Kanton Bern (inklusive der Städte Bern, Biel und Thun) 1244 Gesuche eingereicht. Davon wurden 429 persönliche Gespräche geführt. In 770 Fällen wurde die Zulassung durch das Meldeverfahren positiv beurteilt. In 348 Fällen wurden die Personen im Bewilligungsverfahren „L-Ausweis“ zugelassen und total wurde in 126 Fällen das Gesuch negativ beurteilt.

Im Jahr 2011 (Januar bis Ende Mai) wurden 540 Gesuche eingereicht, 151 Gespräche geführt, 390 Fälle im Meldeverfahren positiv beurteilt, in 102 Fällen wurden die Personen im Bewilligungsverfahren „L-Ausweis“ zugelassen und in 48 Fällen wurde das Gesuch negativ beurteilt.

Das Stadtberner Modell „MOSAİK“ – es umfasst sämtliche Abklärungen sowie das Führen von Gesprächen (inklusive die dazu gehörende Korrespondenz) – führte dazu, dass sich in der Stadt Bern weder der Strassenstrich, noch das Milieu generell unkontrolliert ausbreiten konnten. Es gilt jedoch zu beachten, dass dieses Vorgehen nicht für jede Region zielführend ist. Es braucht ein Policy Frames, worin sich die lokalen Unterschiede kultureller Traditionen und Institutionen miteinander vernetzen und die Interessen bündeln und umsetzen. In diesem Gemengelage von moralischen Überzeugungen, wissenschaftlichen Theorien, politischen Orien-

tierungen, ökonomischen Interessenlagen und institutionellen Bedingungen ist es mit diesem Vorgehen gelungen, die zum Teil unzulässige Verknüpfung von Sexarbeit, Gewalt, fehlender Selbstbestimmung sowie Kriminalität zumindest teilweise zu entflechten.

EINWOHNERDIENSTE, MIGRATION UND
FREMDENPOLIZEI DER STADT BERN



A. Ott, Leiter

b) Kanton Zürich

Prostitution von Frauen aus EU-27-Staaten / Praxis im Kanton ZH

Sowohl Strassen- als auch Salonprostituierte werden als selbstständig erwerbende Dienstleistungserbringerinnen qualifiziert. Somit kommt das Meldeverfahren zur Anwendung.

Strassenprostitution:

Seit 6. Juni 2011 müssen sich Frauen aus sämtlichen EU-Staaten (alte und neue), die sich auf dem Zürcher Strassenstrich prostituieren wollen, im Rahmen eines Pilotprojekts einer vertieften Prüfung der Selbstständigkeit durch die Stadtpolizei unterziehen. Es wird mit jeder Frau in ihrer Sprache ein Gespräch geführt; Ziel ist es, festzustellen, ob die Frau tatsächlich selbstständig ist oder ob sie unter Zwang steht. Auch die Echtheit der Ausweispapiere und der Nachweis einer Krankenversicherung werden geprüft. Erst wenn die Stadtpolizei die Selbstständigkeit bestätigt hat, erhalten die Frauen vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) eine Meldebestätigung. Diese berechtigt sie, ihre Tätigkeit an max. 90 Tagen pro Kalenderjahr auszuüben.

Es ist noch zu früh, um Aussagen über die Effektivität dieser neuen Praxis zu machen (Ziel war: Eindämmung der Probleme und der Anzahl Prostituierten auf dem Zürcher Strassenstrich). Die Zahlen sind bisher zwar rückläufig. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass die Zahlen in den nächsten Monaten wieder steigen werden. Bekanntlich passen sich die in dieser Branche aktiven Kreise sehr schnell den Gegebenheiten an.

Salonprostitution

Frauen, die in Erotiksalons arbeiten, können ihre Tätigkeit elektronisch melden. EU-27-Staatsangehörige müssen zusätzlich persönlich beim AWA-Schalter vorsprechen und einen persönlichen Ausweis und eine Benützungsvereinbarung mit dem Salon vorlegen. Eine vertiefte Prüfung der Selbstständigkeit mittels Gespräch ist aber nicht vorgesehen. Die Meldebestätigung berechtigt die Frauen zur Ausübung ihrer Tätigkeit an max. 90 Tagen pro Kalenderjahr.

Cristina Micieli / 7. September 2011
Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)
Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich

c) Kanton Basel-Stadt

Basel, 9. August 2011 /ASt

Aktennotiz:**Basler Praxis betr. Prostituierte aus den EU-25-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien**

Frauen aus den EU-25 Staaten, die in einem Salon, einer Sauna oder in einem Hotel als Prostituierte arbeiten wollen, werden aufgrund der Tatsache, dass sie die Infrastruktur der jeweiligen Etablissements nutzen, nicht als Selbständige zugelassen (BGE 128 IV 170). Die Besitzerinnen und Besitzer der Salons melden die nur wenige Tage bzw. Wochen in Basel tätigen Prostituierten über das Online-Meldeverfahren. Im Mai und Juni 2011 wurden über 400 Frauen, davon rund eine Drittel aus den EU-8-Staaten gemeldet.

Aufgrund der noch geltenden arbeitsmarktlichen Beschränkungen werden für Prostituierte aus Bulgarien und Rumänien keine Arbeitsbewilligungen für Salons etc. erteilt.

Prostituierte aus den EU-25 + EU-2-Staaten werden als Selbständige nur zugelassen, wenn sie ihr Gewerbe in einem eigenen Mietlokal ausüben. Bei diesen Frauen, die in der Regel ganzjährig in Basel-Stadt tätig sind, wird geprüft, ob die Voraussetzungen für eine selbständige Erwerbstätigkeit (Identität, finanzielle Situation, Nachweis über Selbständigkeit, Businessplan, Handelsregisterauszug, Bestätigung der AHV-Ausgleichskasse etc.) erfüllt sind. Da die entsprechenden Nachweise meist nicht zu Beginn der Bewilligungserteilung beigebracht werden können, werden die Voraussetzungen nach sechs Monaten „erneut“ überprüft. Können die Auflagen dann nicht erfüllt werden, wird die Bewilligung in der Regel widerrufen. Sind die Bedingungen für die Erteilung einer Bewilligung zur selbständigen Erwerbstätigkeit erfüllt, wird eine Aufenthaltsbewilligung EG/EFTA für 5 Jahre erteilt.

Antonina Stoll
Leiterin Amt für Wirtschaft und Arbeit
des Kantons Basel-Stadt
Bereich Arbeitsbedingungen

d) Kanton Solothurn

Beitrag Kanton Solothurn für Bericht Rotlichtproblematik

Im Grundsatz werden Gesuche im Erotikbereich aus den EU-27-Staaten bewilligt, wenn die Unterlagen komplett und die Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die rechtlichen Voraussetzungen im Erotikbereich zwar klar sind, in der praktischen Anwendung im Bewilligungsverfahren sich aber bedeutungsvolle Unwegsamkeiten präsentieren.

Problemfelder allgemeiner Art im Bereich Erotik

- Bei der praktischen Bearbeitung sind zwar Adressen bekannt. Die Zustellung der Post ist nicht möglich (z. B. kein Briefkasten vorhanden)
- Firmen oder Firmennamen existieren bei einer genauen Überprüfung oft nicht wirklich-
- Bei Firmen, die nur über das Handy erreichbar und nicht registriert sind, kann auch keine Postzustellung erfolgen.
- Oft sind die Gesuchstellerinnen nur wenige Tage oder Wochen anwesend (Provinz ergibt zu wenig Ertrag).
- Unterlagen unvollständig; aus obigen Gründen Adressat nicht erreichbar
- Keine verlässlichen GesuchstellerInnen

Folge für die Amtsstelle

- Sehr hoher Bearbeitungsaufwand
- Ein Ergebnis ist oft nicht zu erreichen oder nur teilweise
- Für das Personal ist diese Branche sehr zeitaufwändig und frustrierend
- Bei knappen Personalressourcen und aus Prioritätsgründen kann sich unsere Abteilung diesen Aufwand gar nicht leisten.

Selbständige Erwerbstätigkeit

- Die einzige Hürde für die Bewilligungserteilung (Anmeldung bei der AHV) verkommt zur Farce. Bei Nachkontrollen wird festgestellt, dass mehrheitlich keine Einzahlungen vorgenommen werden oder bedeutungslose Beträge (Fr. 90. - pro drei Monate) einbezahlt wurden.

Unselbständige Erwerbstätigkeit

- Bei Firmen, die nur über das Handy erreichbar und nicht registriert sind, kein Briefkasten vorhanden ist, kann auch keine Postzustellung erfolgen.
- Oft sind die Gesuchstellerinnen nur wenige Tage oder Wochen anwesend und per Post nicht erreichbar.
- Bei erfolgreich versandter Post werden die nachgeforderten Unterlagen nicht zugestellt.

19. August 2011 / Peter Hayoz
Amt für öffentliche Sicherheit
Migration und Schweizer Ausweise
Solothurn

e) Kanton Genf

Rotlichtproblematik – Situation in Genf

Im Kanton Genf schätzt die Polizei die Zahl der statistisch erfassten erwerbstätigen Prostituierten auf rund 3500 (mithin wird eine Prostituierte auf 132 Einwohner gezählt). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Zahl der aktiv erwerbstätigen Prostituierten nicht notwendigerweise alle erfasst, und dass umgekehrt die erfassten Prostituierten auch nicht alle erwerbstätig sind.

Für 2010 wurden nach Polizeiangaben 629 Prostituierte gezählt (zum Vergleich: Aufgabe der Tätigkeit in 86 Fällen), und auch für 2011 stehen die Zeichen auf solide Frequenzen.

Die Polizei verfügt dagegen nicht über Schätzungen betreffend die Zahl der nicht deklarierten Prostituierten. Erwähnt sei indes, dass in dem von ihr kontrollierten Milieu (Massagesalons, Escort-Agenturen, Strassenprostitution) die Zahl der nicht deklarierten Prostituierten eher gering ist.

Es ist auch nicht mehr möglich, die Zahl der nicht deklarierten Prostituierten zu schätzen, die in Hotelbars und Diskotheken arbeiten oder ihre Tätigkeit mittels Kleinanzeigen (Massenmedien, Internet) oder via Champagnerbars oder andere Nachtclubs ausüben.

Die Hauptprobleme, mit denen die Genfer Sittenpolizei sich gegenwärtig konfrontiert sieht, gehen einerseits auf die Arbeitsüberlastung und die zusätzlichen Kontrollen nach dem Inkrafttreten des kantonalen Prostitutionsgesetzes zurück, andererseits auf den Wunsch, das Rotlichtmilieu in Genf durch eine effiziente Verwaltung in den Griff zu bekommen.

Die im Milieu in Genf beobachteten Hauptdelikte sind Verstösse gegen das Ausländergesetz (AuG) und gegen die Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP) oder aber Ergebnis einer unerlaubten Ausübung der Prostitution und von Diebstählen, mithin Straftaten von untergeordneter Bedeutung.

In diesem Milieu ist die Kantonspolizei kürzlich auf einen Fall von Menschenhandel gestossen, der indes eine Randerscheinung bleibt.

Des Weiteren wurden 2010 in Genf 955 Kurzaufenthaltsbewilligungen an Cabaret-Tänzerinnen und -tänzer erteilt; 2011 waren es (bis zum 30. Juni) 409 L-Ausweise. Diese Zahlen beziehen sich ausschliesslich auf Cabaret-Tänzerinnen und -tänzer aus Ländern ausserhalb Europas. Für Tänzerinnen und Tänzer aus europäischen Ländern sind keine Daten greifbar, weil die kantonalen Statistiken es derzeit nicht ermöglichen, zwischen den von Europäern ausgeübten Erwerbstätigkeiten zu unterscheiden und die Zahl der aus Europa stammenden Cabaret-Tänzerinnen und -tänzer zu ermitteln. Man kann jedoch davon ausgehen, dass die Zahl der oben erwähnten Tänzerinnen und Tänzer aus der EU rund 10% höher liegt; davon dürfte die grosse Mehrheit aus den EU-2-Ländern stammen (Rumänien und Bulgarien).

Die Polizei und die für Migrationsfragen zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörden haben den Wunsch geäussert, dass an Cabaret-Tänzerinnen und -tänzer aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums derartige Kurzaufenthaltsbewilligungen nicht mehr erteilt werden, wie dies bereits in mehreren Schweizer Kantonen Praxis ist.

Eine solche Massnahme könnte je nach Standpunkt auf den ersten Blick als Zwangsmassnahme bzw. als protektionistisch oder auch fremdenfeindlich erscheinen. Sie scheint jedoch folgerichtig, wenn man verschiedene Elemente berücksichtigt, die mit den Problemen der Prostitution im Kanton Genf zusammenhängen:

Menschenhandel

Es sei in Erinnerung gerufen, dass eine sehr grosse Mehrheit (ungefähr 90%) der in Genf tätigen Cabaret-Tänzerinnen zurzeit aus dem Osten Europas (Russland und die ehemaligen Sowjetrepubliken) oder aus der Karibik stammt, also aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums.

Die Koordination und Zusammenarbeit mit diesen Ländern auf polizeilicher und gerichtlicher Ebene ist namentlich im Bereich Menschenhandel problematisch, wenn nicht illusorisch. Mit hin wird es regelmässig schwierig sein, allfällige Zwangsmassnahmen gegen die Prostituierten und ihre Familien in ihren Herkunftsländern offenzulegen und formell nachzuweisen. Diese Eventualitäten zu akzeptieren kann aber heissen sich der Mittäter- oder Gehilfenschaft an einem verbotenen Menschenhandel schuldig zu machen.

Die in anderen Kantonen geltenden Bestimmungen betreffend die Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen zeigen den klaren Willen der Behörden, sich in keiner Weise an diesem Prozess zu beteiligen, ja proaktiv zu handeln, indem sie Personen, die möglicherweise Opfer werden könnten, die Zulassung verweigern. Die Nachfrage bestimmt effektiv das Angebot.

Förderung der Prostitution

In einer am 9. Juni 2010 aufgenommenen Erklärung im Rahmen eines Strafverfahrens in Genf, das noch hängig ist, räumte die (ukrainisch stämmige) Besitzerin einer so genannten Agentur, also einer Firma mit dem alleinigen Zweck der Vermittlung von Cabaret-Tänzerinnen in die Schweiz, ohne Weiteres ein, dass

- etwa fünfzig „Mädchen“ in verschiedenen Genfer Cabarets platziert worden seien, wobei die grosse Mehrheit aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums (Russland, Ukraine, Moldawien, Dominikanische Republik etc.) stammte;
- die betreffenden Frauen die von ihr betriebene Agentur aus den Herkunftsländern kontaktierten, um in einem Cabaret in Genf arbeiten zu können;
- diese Frauen, mit dem vollen Wissen der Öffentlichkeit und im Einverständnis aller, den Kunden des betreffenden Cabarets entweder innerhalb oder ausserhalb des Etablissements sexuelle Dienste anbieten;
- dass diese Frauen bereits in ihrem Herkunftsland oder in anderen europäischen Ländern als Prostituierte tätig gewesen seien und bewusst und mit dem Wunsch, sich zu prostituieren, in den Genfer Cabarets Arbeit suchten.

Diese Aussagen bestätigen die Existenz von gut etablierten Prostitutionsnetzwerken, über welche alle beteiligten Akteure (Anwerber, Betreiber, Agenten, Impresarios und Prostituierte) fette Gewinne einstreichen.

Dabei ist die Verwendung der Bezeichnung „Künstlerin“ der Gipfel der Scheinheiligkeit, denn bei den betreffenden Personen handelt es sich um Prostituierte, die nur deswegen in die Schweiz einreisen, um hier ihr Gewerbe auszuüben; sie sehen es offensichtlich gerne, wenn Cabarets als Schaufenster für ihre Reize dienen. Unabhängig davon, ob sie unter Zwang stehen oder nicht, hegen diese Personen aus ihren ganz persönlichen Gründen den Wunsch, sich in den Genfer Cabarets zu prostituieren. Es ist somit inkonsequent, ihnen eine L-

Bewilligung zu erteilen, wenn ihnen nicht gestattet wird, im Rahmen ihrer Tätigkeit der Prostitution nachzugehen.

Was die übrigen Akteure in diesen Netzwerken betrifft, so ist weiterhin das Geld der wichtigste Motor dieser Form von Prostitution. Art. 195 StGB, die einzige verfügbare Strafbestimmung, um gegen die Ausnützung sexueller Handlungen vorzugehen, sollte eigentlich eine hinreichende Sicherheit gegen die Entwicklung dieser gut eingespielten Netzwerke bieten. Leider sieht die Wirklichkeit ganz anders aus.

Die in den betroffenen Kantonen angewandten restriktiven Massnahmen stehen deshalb im Einklang mit dem klaren Willen, die Förderung der Prostitution einzudämmen.

Schengen-Raum

Seit 1. Mai 2011 kommen die Angehörigen von 8 neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (baltische Staaten, Polen, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Slowenien) in den Genuss administrativer Erleichterungen, wenn sie in der Schweiz arbeiten wollen.

Bekanntlich gehören mehrere dieser Länder weltweit zu den grössten Anbietern aller Arten von Prostitution. Im Vordergrund stehen namentlich Ungarn und Tschechien.

Ein Zustrom von Prostituierten aus diesen Ländern ist zu befürchten, auch wenn der Kanton Genf zurzeit über kein aussagekräftiges Zahlenmaterial verfügt, um diese Befürchtung zu belegen.

Gegenwärtig wird die Tätigkeit als Cabaret-Tänzerin oder -tänzer von den aus dem Schengen-Raum stammenden Personen nicht besonders geschätzt, namentlich wegen der damit verbundenen Zwänge, insbesondere der fehlenden Unabhängigkeit.

Aus dem künftig höchst wahrscheinlichen Einzug von Staatsangehörigen aus den oben erwähnten acht Ländern in die Cabarets wird den Tänzerinnen und Tänzern aus den Drittstaaten Konkurrenz erwachsen. Die Vielzahl der Anbieter und die Rivalität zwischen Personen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus können zum Vorteil der Cabaret-Betreiber und der finanziell Beteiligten zu einem unheilvollen Marktüberhang führen, was den Zwang auf die Tänzer und Tänzerinnen und die unsichere Arbeitsbedingungen beeinflusst. Diese unwillkommene Dynamik könnte mit dem Wegfall der Erteilung von L-Ausweisen verhindert werden.

Diesen Überlegungen können noch einige Bemerkungen hinzugefügt werden:

Dass die Cabaret-Tänzerinnen mit einer L-Bewilligung nach Genf kommen, um sich zu prostituieren, schliesst nicht jede Form von versteckter Gewalt gegen diese Frauen von Seiten ihrer Arbeitgeber aus.

Der Genfer Polizei ist schon mehrfach zugetragen worden, dass Tänzerinnen von ihren Arbeitgebern gegen ihren freien Willen genötigt wurden, die Wünsche von gewissen Kunden zu erfüllen. Oder auch, dass entsprechende „Initiativen“ ausserhalb der legalen Arbeitszeit in einem Etablissement der „Genehmigung“ durch den Arbeitgeber bedürfen, der eine Provision kassieren will.

Es ist freilich sehr schwer, schriftliche Zeugenaussagen für derartige Vorgänge zu bekommen. Die Prostituierte befürchtet nämlich, dass eine Beschwerde im Milieu der Vermittlungsagenturen und Cabarets schnell bekannt werden könnte, was ihr beim Versuch, neue Verträge zu erhalten, mit Sicherheit erheblich schaden würde.

Bernard Gut, Directeur general, Office cantonal de la population du canton de Genève (OCP)

POL/OCP/11.08.11

f) Kanton Tessin

In den letzten Jahren hat die illegale Prostitution im Tessin eine höchst beunruhigende Dimension erreicht. Aus unseren Beobachtungen ergibt sich, dass dieses Gewerbe hauptsächlich von ausländischen Staatsangehörigen ausgeübt wird, die über keine Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligungen verfügen. Es handelt es sich in erster Linie um Frauen, die aus Ländern ausserhalb der EU, meist aus Zentral- und Südamerika, stammen. Dabei wird die Prostitution in öffentlichen Gebäuden ausgeübt, die illegal in regelrechte Bordelle umgewandelt wurden. Um dieses Phänomen einzudämmen, hat die Kantonspolizei eine eigene Spezialeinheit unter dem Namen TESEU geschaffen, die sich mit der Prostitution und dem Menschenhandel befasst.

Bezüglich der EU-Staatsangehörigen stellen wir eine erhebliche Zunahme der Anträge (hauptsächlich von weiblichen Personen rumänischer Herkunft) für eine Aufenthalts- bzw. Arbeitsbewilligung fest. Diesen Personen erteilen wir nur dann eine Aufenthaltsbewilligung, wenn sie ihr Gewerbe als Selbständigerwerbende ausüben. Der Status der unselbständig erwerbenden Prostituierten existiert im Tessin nicht.

Was das Bewilligungsverfahren betrifft, wenden wir die für Selbständigerwerbende aus EU-25- und EU-2-Staaten festgelegten Kriterien an.

Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento delle istituzioni
Divisione degli interni
Sezione della popolazione

6.2 Praxis im Rotlichtbereich in Deutschland und Österreich

Integrationsbüro EDA/efd
IBSP / zfc

Bern, den 27. Juli 2011

Personenfreizügigkeit der im Rotlichtmilieu tätigen Personen

In Kürze

Die deutschen und österreichischen Gesetze zur Umsetzung der Personenfreizügigkeit ermöglichen keine Begrenzung/Regulierung des Zustroms von Prostituierten aus den Ländern der EU-10 und der EU-2.

Die Begrenzung des freien Personenverkehrs oder der Entzug einer Aufenthaltsbewilligung erfolgt in der Regel nur dann, wenn ein Missbrauch oder ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung vorliegt.

Prostituierte, die sich als selbständig Erwerbstätige deklarieren, haben in der Regel das Recht, ihre Dienste anzubieten. Die Scheinselbständigkeit ist in diesem Bereich jedoch ein weit verbreitetes Problem, das bei Prostituierten aus Rumänien oder Bulgarien zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen kann.

Im Allgemeinen wird nur das Verhalten der Prostituierten kontrolliert. Diese Tätigkeit bewegt sich in Bezug auf den Arbeitsmarkt jedoch am Rande bzw. ausserhalb des gesetzlichen Rahmens.

Situation in Deutschland

Die Bundesverwaltung in Berlin verfügt über keinerlei Informationen in Bezug auf allgemeine Massnahmen zur Begrenzung der Einwanderung von Staatsangehörigen aus der EU-8 oder der EU-2, welche die Absicht haben, sich zu prostituieren. Das Innenministerium verfügt hingegen über Berichte zur Situation in Hamburg, die belegen, dass es seitens von rumänischen oder bulgarischen Prostituierten zu einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Personenfreizügigkeit kommt.

Nach der Einreise leitet die Bundesanwaltschaft im Falle eines Verdachts auf eine strafbare Handlung in Zusammenarbeit mit der Polizei des entsprechenden *Bundeslandes* eine Strafuntersuchung ein. Die Einwanderungsbehörden müssen sicherstellen, dass sämtliche Massnahmen bezüglich der Einschränkung des Aufenthaltsrechts dem deutschen *Freizügigkeitsgesetz/EU* und den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum freien Personenverkehr entsprechen.

Gemäss den europäischen Bestimmungen im Bereich der Personenfreizügigkeit ist ein Entzug des Rechts des freien Personenverkehrs und der Aufenthaltsbewilligung durch die Behörden grundsätzlich in zwei Fällen möglich:

- Die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme des Rechts auf freien Personenverkehr sind innerhalb von fünf Jahren entfallen oder wurden von Beginn weg nicht erfüllt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Staatsangehörige als Arbeitnehmende in ein Land einreisen und missbräuchlich Sozialleistungen beziehen (Art. 5§5 Freizügigkeitsgesetz/EU);
- Aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, insbesondere wenn ein Verstoss bereits vorliegt (Art. 6 Freizügigkeitsgesetz/EU).

Diese Bestimmungen sind ebenfalls in Anhang I des Abkommens über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU enthalten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die deutschen Behörden nicht darum bemühen, die Einwanderung von Prostituierten zu beschränken, aber die Personen kontrollieren, denen gemäss den geltenden Bestimmungen des freien Personenverkehrs im Falle eines Missbrauchs der Entzug der Aufenthaltsbewilligung droht. Mit anderen Worten: Die Einreise von Prostituierten wird nicht kontrolliert, ihr Verhalten im Land jedoch schon.

Situation in Österreich

In Österreich fällt die Prostitution in den Zuständigkeitsbereich der *Bundesländer*, da es kein entsprechendes Gesetz auf nationaler Ebene gibt. Es ist daher schwierig, die genaue Zahl der registrierten Prostituierten in Erfahrung zu bringen, d. h. der Prostituierten, die ihre Tätigkeit legal ausüben. Auf Grundlage von Schätzungen kann davon ausgegangen werden, dass in Österreich rund 5500 Prostituierte legal und 3000 bis 4000 illegal tätig sind. Von dieser Gesamtzahl (legale und illegale Prostituierte) sollen 2500 bis 3000 aus Rumänien und Bulgarien stammen.

Seit dem 1. Mai 2011 haben Staatsbürger der EU-8-Staaten den vollen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Dies gilt auch für die Prostituierten aus diesen Ländern, ob sie nun selbständig erwerbstätig sind oder nicht. Österreich hat auf Grundlage des in der EU geltenden freien Personenverkehrs keine spezifischen Massnahmen getroffen, um den Zustrom von Prostituierten aus den EU-10- und den EU-2-Staaten zu begrenzen oder zu regulieren.

Für Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien gelten bis Ende 2011 Übergangsmassnahmen, die höchstwahrscheinlich bis Ende 2013 verlängert werden dürften. Für Staatsangehörige aus diesen Ländern, die sich prostituieren, gilt es zwei Fälle zu unterscheiden. Während die selbständig Erwerbstätigen das Recht haben, sich in Österreich niederzulassen, erhalten Prostituierte, die ihre Dienste in einem Salon oder einem anderen Etablissement dieser Art anbieten, keine Aufenthaltsbewilligung.

Gemäss dem österreichischen Gesetz über die Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen¹⁸, müssen Staatsangehörige aus Bulgarien oder Rumänien zusätzlich zu ihrem Arbeitsvertrag eine Bewilligung erlangen, die der Arbeitgeber bei den Behörden einholen muss. Bei der Einstellung von Prostituierten wird in der Regel jedoch kein solches Gesuch eingereicht, da der Arbeitgeber weiss, dass es aus Gründen des öffentlichen Interesses abgelehnt würde.

Das Arbeitsministerium betrachtet die Prostitution im Allgemeinen als selbständige Erwerbstätigkeit, die auf Grundlage des österreichischen Ausländerbeschäftigungsgesetzes keine Spezialbewilligung erfordert. Das Problem der Scheinselbständigkeit ist in diesem Bereich aber eine Realität. Anlässlich von Polizeikontrollen konnte festgestellt werden, dass Prostituierte, die ihre Dienste in Rotlichtetablissemments anbieten, in Tat und Wahrheit nicht selbständig erwerbstätig sind. Falls es sich um bulgarische oder rumänische Staatsangehörige handelt, werden diese als illegal angezeigt. Die Eigentümer solcher Etablissements versuchen hin und wieder, Prostituierte¹⁹ als „Künstlerinnen“ anzumelden, obwohl das österreichische Verwaltungsgericht in der Vergangenheit eine solche Qualifikation abgelehnt hatte.

In den vergangenen Jahren ist die geografische Mobilität der Prostituierten durch die Personenfreizügigkeit vereinfacht worden. Manche Prostituierten bieten ihre Dienste während einiger Wochen in verschiedenen Regionen Österreichs an, um ihre Tätigkeit dann an einem anderen Ort innerhalb der EU fortzuführen. Somit sind Prostitution und andere Tätigkeiten des Rotlichtmilieus in Österreich nach wie vor schwierig zu kontrollieren und bewegen sich in Bezug auf den Arbeitsmarkt oft am Rande bzw. ausserhalb des gesetzlichen Rahmens.

¹⁸ Das Ausländerbeschäftigungsgesetz

¹⁹ Animateurinnen, Tischtänzerinnen

6.3 Praxis im Rotlichtbereich in den Niederlanden

796.20-1 SRO/VSM

Den Hag, 31. August 2011

Personenfreizügigkeit der im Rotlichtmilieu tätigen Personen: Situation in den Niederlanden

Die Suche nach Quellen zur Beantwortung der etwas genauer formulierten Fragen von Mitte August gestaltet sich schwierig. Da die Umsetzung in diesem Bereich hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Kommunalverwaltungen fällt, ist es nicht einfach, einen Ansprechpartner zu finden, der einen gewissen Überblick hat, zumal der Bereich zwischen verschiedenen Ministerien aufgeteilt ist.

Die Antworten basieren daher hauptsächlich auf schriftlichen Materialien; diese sind relativ einfach zu finden, da das Thema zurzeit im Parlament behandelt wird. Die 2. Kammer hat bereits Stellung bezogen, und die 1. Kammer (der Senat) wird dies noch in diesem Jahr tun. Es ist vorgesehen, ein Gesetz zu erlassen, das zumindest einige Grundprobleme regelt.

Heutige Situation: In den Niederlanden ist das Sexgewerbe nicht verboten, solange die betreffende Person über 18 Jahre alt ist und entweder EU-Staatsangehörige ist oder über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt. Der Betrieb von Arbeitsplätzen im Sexgewerbe ist ebenfalls nicht untersagt, falls die Kommunal- bzw. Stadtverwaltung eine Betriebsbewilligung erteilt hat. Sexarbeitende müssen sich jederzeit ausweisen können, und deren Kunden machen sich nicht strafbar, sofern ihre Wahl nicht auf eine minderjährige Person gefallen ist. Kommt ein Kunde zur Schlussfolgerung, dass die Erbringung der Dienstleistung nicht freiwillig erfolgt, wird ihm angeraten, diese Feststellung dem Besitzer des Betriebs, der Polizei, dem Sanitätsdienst oder bei einer „Gratisnummer“ zu melden.

Zuhälterei ist jedoch strafbar, da es in den Niederlanden untersagt ist, eine Person dazu zu zwingen, sich einer anderen Person anzubieten. Gemäss einer Internetseite kostet eine normale Leistung einer „Fensterprostituierten“ (Oralsex, dann Geschlechtsverkehr) rund 50 €; auf der Strasse (Drogenabhängige) ist es billiger, in den Clubs teurer.

Obwohl Staatsangehörige aus der EU in den Niederlanden im Sexgewerbe tätig sein können, ist eine selbständige Erwerbstätigkeit in diesem Bereich für Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien nicht möglich. Diese können nur als „Angestellte“ tätig sein. Dazu benötigen sie eine Arbeitsbewilligung, die für einen Kurzaufenthalt bei der niederländischen Botschaft in Sofia oder Bukarest einzuholen ist. Für Staatsangehörige, die nicht aus der EU stammen, braucht es eine Arbeitsbewilligung, die aber offenbar nur selten erteilt wird.

Trotz all dieser Vorschriften ist der Menschenhandel gemäss Schätzungen des Landespolizeikorps von grosser Bedeutung, da davon ausgegangen wird, dass 50% der Prostituierten zur Prostitution gezwungen werden. Dieses illegale Verhalten ist jedoch sehr schwer zu beweisen. Um dieser Entwicklung in Richtung eines rechtsfreien Raums entgegenzuwirken, versuchen die Kommunal- bzw. Stadtverwaltungen, die Prostitution zu begrenzen, indem sie weniger Bewilligungen erteilen. In einigen heissen Vierteln wird es schwieriger, Fenster zu mieten, oder die Fensterprostitution verschwindet vollständig. Das gleiche gilt für die Clubs, aber „das Gewerbe“ wandert dann ganz einfach in einen anderen Stadtteil ab, wo die Verwaltung weniger genau hinschaut. Gleichzeitig ist eine allgemeine Zunahme der illegalen Aktivitäten zu verzeichnen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Politik der Mehrheit der Kommunal- bzw. Stadtverwaltungen darin besteht, die Bewilligungen besser zu kontrollieren und einzuschränken; beim Landespolizeikorps liegt der Schwerpunkt auf dem Schutz der Prostituierten und in der Bekämpfung des Menschenhandels, wobei die Ergebnisse allerdings nicht überzeugend und vor allen nicht sichtbar sind. In Amsterdam beispielsweise gibt es in dem berühmten „Rotlichtbezirk“ immer weniger beleuchtete Fenster, aber immer mehr Mode-, Design- oder Kunstboutiquen, während die Prostituierten nach und nach in Strassen und Quartiere ausserhalb des Stadtzentrums abwandern.

Aus allerlei statistischen Daten, die ausfindig gemacht werden konnten – das nationale Statistikkamt verfügt über keine Daten zur Prostitution – geht hervor, dass es in den Niederlanden zwischen 25 000 und 30 000 Sexarbeitende gibt; davon sind 90% Frauen, 5% Männer und 5% Transsexuelle. Rund 11 250 Personen arbeiten in „Sex Clubs“, bei rund 5000 handelt es sich um sogenannte Fensterprostituierte, bei 3500 um Escortgirls und bei etwa 500 um Strassenprostituierte (in den meisten Städten mit einigen Ausnahmen verboten). Es wird davon ausgegangen, dass rund 500 zuhause in Privatwohnungen arbeiten und ein gutes Tausend in verwandten Bereichen tätig ist, wie Telefonsex usw. Von den 1052 Fällen von Menschenhandel, die 2009 registriert wurden, soll es sich in 799 Fällen um Prostitution handeln.

2. Mit dem **Gesetzesentwurf (vom 10. November 2009)** soll für die Kommunal- bzw. Stadtverwaltungen ein Bewilligungssystem eingeführt werden, das minimale Bedingungen für den Betrieb eines „Erotiksalons“ (Sexbedrijf) festlegt; zu diesen Betrieben gehören Bordelle, „Sex Theaters“ und Escort Services.

Diese Betriebe sollen in einem **nationalen Register** erfasst werden, in dem sämtliche Bewilligungen – die genehmigten, die abgelehnten und die annullierten – registriert werden. Ohne eine solche Bewilligung wird die Einstellung von Sexarbeitenden nicht mehr möglich sein. Wird eine professionelle Sexarbeiterin ohne Bewilligung angestellt, droht eine Gefängnisstrafe von 6 Monaten oder eine Geldstrafe der Kategorie 3 (7600 €) für den Arbeitgeber und eine Geldstrafe der Kategorie 1 (380 €) für die Prostituierte. Auch der Kunde, der die Dienste einer/eines illegalen Prostituierten in Anspruch nimmt, macht sich strafbar.

Ein solches Etablissement muss ebenfalls einen „Business Plan“ mit Massnahmen in den Bereichen Hygiene, Gesundheitsschutz (Sexarbeitende und Kunden), Prävention, Sicherheit sowie Rechte und Freiheiten der in diesem Etablissement tätigen Personen vorlegen.

Auf Grundlage dieses Gesetzes werden die Stadtverwaltungen die Anzahl der Etablissements auf ihrem Gebiet selbständig begrenzen können. Sogar eine „Nulloption“ soll möglich sei, die mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung, dem Quartierschutz oder der öffentlichen Hygiene gerechtfertigt werden kann.

Im Weiteren ist die Schaffung eines **nationalen Registers der Sexarbeitenden** geplant. Alle betroffenen Personen müssen sich persönlich melden, um sich registrieren zu lassen und die verschiedenen Adressen und Telefonnummern mitzuteilen, die sie in ihren Anzeigen verwenden. Ein persönliches Einführungsgespräch wird ebenfalls obligatorisch sein. Damit wird bezweckt, die Sexarbeitenden über ihre Rechte, die Berufsrisiken und die Möglichkeiten einer Wiedereingliederung im Falle der Aufgabe dieser Arbeit zu informieren. Die Bedingungen, die es einzuhalten gilt, sind praktisch mit den aktuellen Vorschriften identisch, mit Ausnahme des Mindestalters, das von 18 auf 21 Jahre heraufgesetzt werden soll, sowie des Aufenthalts in den Niederlanden, der auf dem Ausländergesetz von 2000 basieren muss, was wiederum die Bulgaren und Rumänen ausschliesst!

Dieses neue Gesetz sollte grundsätzlich Anfang 2012 in Kraft treten.

Die Bemühungen zur Regulierung der Prostitution sind lobenswert. Mit der Schaffung dieser Register sollten neue Erkenntnisse über die „Prostitutionsproblematik“ gewonnen werden können. Alles hängt jedoch davon ab, ob die betroffenen Personen mitspielen werden. Auf jeden Fall besteht das Risiko, dass der Anteil der illegal im Sexgewerbe tätigen Personen zunimmt.

6.4 Statistik zu Menschenhandel/Menschenschmuggel (Jahresbericht 2010 des Bundesamtes für Polizei (fedpol))



jabe-2010-stat-d.pdf
(72 KB)

6.5 Lageteil (Jahresbericht 2010 des Bundesamtes für Polizei (fedpol))



jabe-2010-d.pdf
(74 KB)

6.6 Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels



Leitfaden_Anhang_
02_Checkliste...