



Referenz/Aktenzeichen: 033.41/2011/43483

Rundschreiben

An : - Die Arbeitsmarktbehörden der Kantone sowie der Städte Zürich, Bern, Biel, Thun, Winterthur und Lausanne
- Die Ausländerbehörden der Kanton und des Fürstentums Liechtenstein sowie der Städte Bern, Biel, Lausanne und Thun

Ort, Datum : Bern-Wabern, Januar 2012

Nr. : 033.41/2011/43483

Empfehlungen zur Rotlichtproblematik

Sehr geehrte Damen und Herren

In Fortsetzung einer Initiative der Migrationsbehörden der Kantone Bern und Thurgau sowie der Stadt Bern zu einem Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen zum Thema „*Probleme im Erotikmilieu*“ im Februar 2010, fanden am 14. April und 23. Juni 2011 im Bundesamt für Migration zwei Workshops zum Thema Rotlichtproblematik statt, zu denen die meist betroffenen Vertreterinnen und Vertreter der Migrationsämter, der Arbeitsämter und der BKP eingeladen wurden. Das Ziel dieser Workshops bestand darin, diesen Erfahrungsaustausch fortzusetzen und das weitere Vorgehen zu diskutieren.

Aufgrund der Erkenntnisse dieses Erfahrungsaustausches verfasste das BFM einen Bericht (vgl. Anhang) und erarbeitete mit den im Workshop beteiligten kantonalen Vertretern Empfehlungen, welche die Grundlage dieses Rundschreibens bilden.

Der ausländerrechtliche Handlungsspielraum ist aufgrund der Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens beschränkt. Trotzdem sollen diese Empfehlungen dazu dienen, eine einheitlichere Praxis unter den Kantonen sicherzustellen und so einen aktiven Beitrag im Zusammenhang mit der aktuellen Zuwanderungsdebatte liefern.

Der Rotlichtproblematik kann nicht ausschliesslich mit ausländerrechtlichen Massnahmen begegnet werden, sondern es sind zusätzlich, ausserhalb des Ausländerrechts stehende gesetzliche Massnahmen zu prüfen. Zu denken wäre dabei namentlich an den Erlass von Prostitutionsgesetzen oder -verordnungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene, an „Strichordnungen“; gewerbepolizeiliche Sondervorschriften oder besondere Zonenplanbestimmungen. Mit solchen Massnahmen könnte allenfalls wirksamer zur Eindämmung der illegalen Prostitution beigetragen werden. Solche Bestimmungen gelten unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Sie verstossen damit auch nicht gegen das im Freizügigkeitsabkommen festgelegte Diskriminierungsverbot (Art. 2 FZA).

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung findet im Prostitutionsmilieu statt. Es ist somit möglich, dass Opfer gegen ihren Willen zur Prostitution und dem damit zusammenhängenden Aufenthalt in der Schweiz gezwungen werden. Aufgrund internationaler Übereinkommen¹ ist die Schweiz verpflichtet, Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, zu schützen und die Täter zu verfolgen. Als Hilfsmittel für die Feststellung, ob es sich um ein Opfer von Menschenhandel handelt, hat die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) eine Indikatoren-/Checkliste² erarbeitet. Bei ausländerrechtlichen Kontrollen im Prostitutionsmilieu ist somit immer auch abzuklären, ob begründete Anzeichen auf sexuelle Ausbeutung und Fremdbestimmung vorhanden sind. Ist dies der Fall, so ist die betroffene Person über die Angebote der kantonalen oder der spezialisierten Opferhilfe durch private Stellen zu informieren, sie allenfalls bei einer Kontaktaufnahme zu unterstützen und ihr bei illegalem Aufenthalt die Bedenkzeit nach Art. 35 VZAE zu gewähren³. Bestehen Hinweise auf Ausbeutung und/oder ist das Opfer gewillt auszusagen, ist der Einbezug der zuständigen Kriminalpolizei in Betracht zu ziehen. Können keine Hinweise auf Ausbeutung festgestellt werden, so ist gemäss den nachfolgenden Empfehlungen vorzugehen.

Empfehlungen

1. Bei Drittstaatsangehörigen

Bei Drittstaatsangehörigen sind die gesetzlichen Bestimmungen ausreichend, um die illegale Prostitution in der Praxis wirksam einzudämmen. Die dabei auftretenden Vollzugsprobleme sind bekannt (z.B. Kontaktbars). Neben den Strafbestimmungen (Art. 115ff. AuG) stehen mit der Wegweisung (Art. 64 AuG) und den Einreiseverboten (Art. 67 AuG) wirksame ausländerrechtliche Massnahmen zur Verfügung.

Die bisherige Praxis im Vollzug der ausländerrechtlichen Vorschriften ist unverändert weiterzuführen.

Die Weiterführung oder eine Anpassung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts ist in Prüfung. Es ist den Kantonen indessen bereits heute freigestellt, auf die Zulassung von Drittstaatsangehörigen als Cabaret-Tänzerinnen zu verzichten.

¹ Art. 10 des Europaratsübereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels. Art. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK und weitere.

² Zu finden auf www.ksmm.ch, Beilage 2 zum Leitfaden „Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel“

³ In mehreren Kantonen bestehen Kooperationsvereinbarungen, die in Menschenhandelsfällen das Vorgehen, die Zusammenarbeit und die zuständige Opferhilfestelle festlegen.

2. Bei EU-2-Staatangehörigen

Wegen der nach der Zulassung zum Arbeitsmarkt gegebenen geografischen und beruflichen Mobilität (Art. 8 Anhang I FZA) ist sicherzustellen, dass an *unselbständig erwerbstätige Prostituierte keine* Kurz- oder Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden. Von der Zulassung von unselbständigen Prostituierten ist wenn immer möglich abzusehen.

In der Regel ist bei Prostituierten aus den EU-2 Staaten von einem Stellenantritt und einem Abhängigkeitsverhältnis auszugehen. Die im Freizügigkeitsabkommen während der Übergangsfrist noch vorgesehenen arbeitsmarktlichen Voraussetzungen, insbesondere die Bestimmungen über den Vorrang, dürften damit regelmässig nicht eingehalten sein. Es kann als Regelvermutung davon ausgegangen werden, dass genügend Personen in der Schweiz oder in den EU-25-/EFTA-Staaten als Sexarbeiterinnen rekrutiert werden können.

Im Melde- und Bewilligungsverfahren sind die Voraussetzungen einer selbständigen Erwerbstätigkeit sorgfältig zu prüfen. Es sind - wie das in den Weisungen über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP) in Ziffer 4.3 vorgesehen ist⁴ - die entsprechenden Unterlagen zu verlangen (z.B. Businessplan, Nachweis von Sozialversicherungen etc.). Es wird gestützt auf die gesetzliche Mitwirkungspflicht zudem empfohlen, dass die gesuchstellenden Personen wenn immer möglich persönlich bei den Behörden zu einem Gespräch vorgeladen werden (neben der elektronischen Online-Meldung).

Nach Erteilung einer Bewilligung ist periodisch zu prüfen, ob die Zulassungsvoraussetzungen noch erfüllt sind; insbesondere ob weiterhin von einer selbständigen Erwerbstätigkeit auszugehen ist.

Bei wiederholten Verstössen gegen Bewilligungs- oder Meldevorschriften, bei mehrfacher Missachtung von Strichzonen und/oder mehrfacher Täuschung der Behörden im Zusammenhang mit der selbständigen Erwerbstätigkeit als Prostituierte kann beim BFM die Anordnung eines Einreiseverbotes mit einer Dauer von bis zu drei Jahren beantragt werden.

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis wird das BFM prüfen, ob die Zulassung zur selbständigen Erwerbstätigkeit von Staatsangehörigen von Bulgarien und Rumänien der Zustimmungspflicht nach Art. 85 Abs. 1 Bst. a VZAE zu unterstellen ist.

3. Bei EU-25/EFTA-Staatsangehörigen

Auch bei diesen Staatsangehörigen sind im Rahmen des Melde- oder Bewilligungsverfahrens die Voraussetzungen einer selbständigen Erwerbstätigkeit sorgfältig zu prüfen. Es sind - wie das in den Weisungen FZA in Ziffer 4.3 vorgesehen ist⁵ - die entsprechenden Unterlagen zu verlangen (z.B. Businessplan, Nachweis von

⁴ Weisungen VEP, Ziffer 4.3 Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit

http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/weisungen-fza-d.pdf

⁵ Weisungen VEP, Ziffer 4.3 Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit

http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/weisungen-fza-d.pdf

Sozialversicherungen etc.). Es wird gestützt auf die gesetzliche Mitwirkungspflicht zudem empfohlen, dass die gesuchstellenden Personen wenn immer möglich persönlich bei den Behörden zu einem Gespräch vorgeladen werden (neben der elektronischen Online-Meldung).

Bei wiederholten Verstößen gegen Bewilligungs- oder Meldevorschriften, bei mehrfacher Missachtung von Strichzonen oder mehrfacher Täuschung der Behörden im Zusammenhang mit der selbständigen Erwerbstätigkeit als Prostituierte kann beim BFM die Anordnung eines Einreiseverbotes mit einer Dauer von bis zu drei Jahren beantragt werden.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Migration



Kurt Rohner

Chef a.i.

Direktionsbereich Zuwanderung und Integration

Beilage: Bericht zur Rotlichtproblematik