

Interpellation Fraktion GFL/EVP (Bettina Jans-Troxler, EVP): Bekämpfung des Menschenhandels im Bereich Prostitution

Das kantonale Gesetz über das Prostitutionsgewerbe¹ führt als erstes Ziel an, „Personen, welche die Prostitution ausüben, vor Ausbeutung und Missbrauch, insbesondere der Einschränkung ihrer Handlungs- und Entscheidungsfreiheit“ zu schützen. Auch der Gemeinderat hat in seinen Antworten zu Vorstössen zum Thema Prostitution jeweils verlauten lassen, dass er „bei der Bekämpfung des Menschenhandels entsprechende Akzente“² setze.

Seit März 2009 wird im Meldeverfahren für Sexarbeitende in der Stadt Bern zur Prüfung der Selbständigkeit der Antragstellenden ein Businessplan verlangt. Durch zeitaufwändige Abklärungen, z.T. mit ausführlichen persönlichen Gesprächen, sollen Falschangaben und Zwangssituationen erkannt, der Krankenversicherungsschutz sichergestellt und die Attraktivität der Stadt Bern für ausländische Sexarbeitende gesenkt werden.³

Im Bericht zur Rotlichtproblematik des Bundesamtes für Migration vom Januar 2012 wurden für das Jahr 2010 folgende Zahlen aus der Stadt Bern veröffentlicht: 1244 Gesuche wurden eingereicht, 429 persönliche Gespräche geführt und in 126 Fällen das Gesuch negativ beurteilt.⁴

Wir bitten den Gemeinderat um die Beantwortung folgender Fragen

1. Wie sehen die aktuellen Zahlen der Gesuche von Sexarbeitenden in der Stadt Bern aus?
2. Nach welchen Kriterien werden Gesuchstellende zum Gespräch eingeladen oder nicht?
3. Was sind die Gründe, aufgrund deren Gesuche für eine Bewilligung als Sexarbeitende abgelehnt wurden?
4. In wie vielen Fällen konnte eine Zwangssituation festgestellt werden?
5. Wie wurde mit vermutlich Betroffenen von Menschenhandel verfahren? Wie werden sie geschützt?
6. Trägt das Bewilligungsverfahren mit Businessplan tatsächlich zur Bekämpfung des Menschenhandels bei?
7. Ist eine Verschiebung in die Illegalität feststellbar?
8. Welche zusätzlichen Massnahmen werden vom Gemeinderat unternommen, um den Menschenhandel zu bekämpfen?

Bern, 27. Februar 2014

Erstunterzeichnende: Bettina Jans-Troxler

Mitunterzeichnende: Matthias Stürmer, Janine Wicki, Daniela Lutz-Beck, Patrizia Mordini, Manuel C. Widmer, Rania Bahnan Buechi, Michael Steiner, Daniel Klauser, Annette Lehmann, Stefan Jordi, Marieke Kruit, Hasim Sönmez, Rithy Chheng

¹ Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG) vom 7. Juni 2012 BAG 13-1

² Antwort des Gemeinderates zur Interfraktionellen Interpellation SP/JUSO, GB/JA! Schwarz/Anliker-Mansour vom 29. Januar 2009 „Aktiv für Sexarbeiterinnen: Konzentration in Dienstleistungszonen“

³ Bericht zur Rotlichtproblematik, Bundesamt für Migration BFM, Januar 2012

⁴ dito

Antwort des Gemeinderats

Die Bekämpfung des Menschenhandels weist eine hohe Komplexität aus, zumal zahlreiche Schnittstellen tangiert sind. In den letzten Jahren wurde die Bekämpfung des Menschenhandels auf allen drei Staatsebenen intensiviert. Dies trug auch zu einem verbesserten Schutz für Sexarbeitende bei, zumal verschiedene strafrechtliche Verfahren zum Menschenhandel im Rotlichtbereich geführt werden konnten, die zu Verurteilungen führten. Im Bereich des Menschenhandels gibt es ein Dunkelfeld, dessen Ausmass nicht abschliessend festgestellt werden kann. Jedoch ist aufgrund der bekannt gewordenen Fälle davon auszugehen, dass das Ausmass des Menschenhandels im Erotikbereich im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren tendenziell höher ist. Dies können Ausbeutungs- und Ausnutzungssituationen, erhöhte Gewalt, Zwang zu ungeschützten Praktiken oder überhöhte Mieten und Abzahlungsverträge sein. Zur Verhinderung solcher Ausbeutungssituationen wurden Massnahmen erarbeitet, um den Schutz der betroffenen Menschen zu stärken. Nebst der Einführung des kantonalen Gesetzes vom 7. Juni 2012 über das Prostitutionsgewerbe (PGG; BSG 935.90) kommen auch die Zulassungsbedingungen für Staatsangehörige aus den EU-/EFTA-Ländern gemäss dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) hinzu. Sexarbeitende reisen in überwiegender Zahl aus diesen Staaten als selbständig Erwerbende in die Schweiz ein. Sie unterstehen den allgemeinen ausländerrechtlichen Bedingungen der bewilligungspflichtigen Aufenthalte und sie haben den Nachweis einer selbständigen Erwerbstätigkeit beizubringen. Mit der Einführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU wurde die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften vereinfacht. Dieses vereinfachte Verfahren führte vor allem im Erotikbereich zu einer Zunahme von Sexarbeitenden.

Die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE) stellte bei ihren Erhebungen fest, dass die Angaben auf den Gesuchsformularen in Bezug auf Heimat und Zieladresse, persönliche Angaben, Art der Selbständigkeit etc. oft frei erfunden sind und nicht den Tatsachen entsprechen. Dies bestätigen auch die fremdenpolizeilichen Abklärungen in den Herkunftsländern. Vor diesem Hintergrund und in Abgrenzung zwischen Menschenhandel und Sexarbeit klären die Mitarbeitenden der Direktion SUE in Gesprächen mit materiellen und formellen Prüfungen die tatsächlichen Angaben ab und klären die Personen über ihre Rechte, Pflichten und die Regeln auf. Dazu gehören auch die Prüfung und Sicherstellung des Krankenversicherungsschutzes. Das Konzept dieser Prüfung der Selbständigkeit verfolgt nicht das Ziel „Schutz vor Sexarbeit“, sondern „Schutz *in der* Sexarbeit“ und ermöglicht teilweise Missbräuche zu erkennen und zu verfolgen.

Zu Frage 1:

Im Jahr 2013 wurden in der Stadt Bern 926 Gesuche eingereicht, es wurden 341 Gespräche geführt und 129 Gesuche abgelehnt. Im laufenden Jahr (Stand Ende April 2014) sind es 401 Gesuche, in 127 Fällen wurden Gespräche geführt und 41 Gesuche abgelehnt.

Zu Frage 2:

Eingeladen zu einem Gespräch werden Gesuchstellende, welche sich zum ersten Mal im Bereich der Sexarbeit betätigen und Personen, bei welchen unklare und nicht verifizierbare Angaben zu der Tätigkeit gemacht werden. Personen, welche mehrmals im Rahmen des Meldeverfahrens in die Erotikbranche einreisten, werden zu keinem Gespräch eingeladen.

Zu Frage 3:

Abgelehnt werden Gesuche, wenn die unklaren Angaben auch nach dem Gespräch nicht verifiziert werden können, die eingereichten Unterlagen unvollständig sind oder die Angaben nicht den Tatsachen entsprechen.

Zu Frage 4:

Hier gilt es zu differenzieren, was Zwangssituationen sind. Die meisten Sexarbeitenden kommen aus ökonomischen Gründen in die Schweiz, um möglichst rasch viel Geld zu verdienen. Reine Zwangssituationen im Sinne der Zwangsprostitution wurden in der Stadt Bern in vier Fällen registriert.

Zu Frage 5:

Bei vermutlich betroffenen Personen von Menschenhandel wird nach den vorgegebenen und eingespielten Prozessen im Rahmen des KOGE (Kooperationsgremium gegen Menschenhandel im Kanton Bern) verfahren. Dabei kommen die vorgesehenen Mechanismen, das Zusammenspiel der Akteure, der Polizei, der Fremdenpolizei, der Staatsanwaltschaft sowie den spezialisierten NGO's zum tragen. Der speziell hierfür entwickelte Zusammenarbeitsprozess „Competo“, welcher von der Direktion SUE (Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei) in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren entwickelt wurde, hat schweizweit in die Praxis der betroffenen Behörden Eingang gefunden.

Zu Frage 6:

Der Businessplan und das Bewilligungsverfahren bilden einen Teil der Massnahmen, welche zum Schutz und zur Stärkung der Rahmenbedingungen von Sexarbeitenden - aber auch der Zivilgesellschaft, wie den Behörden - dienen.

Zu Frage 7:

Weder von der Kantonspolizei noch von der Fremdenpolizei der Stadt Bern konnte bisher eine verstärkte Verschiebung in die Illegalität festgestellt werden. Es gilt hier jedoch die Lage genau zu beobachten und bei Notwendigkeit mit flankierenden Massnahmen zu reagieren.

Zu Frage 8:

Der Gemeinderat der Stadt Bern setzt sich mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln für die Bekämpfung des Menschenschmuggels und des Menschenhandels ein. Hierzu gehört die Unterstützung der Massnahmen des nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel (NAP) sowie die aktive Beteiligung seiner Verwaltungsstellen in kantonalen und eidgenössischen Kooperationsgremien. Dabei unterstützt er die enge und institutionalisierte Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren, den konsequenten Vollzug der bestehenden Rechtsgrundlagen sowie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und die Prävention.

Bern, 25. Juni 2014

Der Gemeinderat